



Bruxelles, le 21 avril 2023
(OR. en)

8545/23

**AGRI 207
AGRIORG 40
AGRIFIN 49**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour la secrétaire générale de la Commission européenne,
Madame Martine DEPREZ, directrice

Date de réception: 21 avril 2023

Destinataire: Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de
l'Union européenne

N° doc. Cion: COM(2023) 200 final

Objet: RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET
AU CONSEIL établi conformément à l'article 75, paragraphe 6, du
règlement (UE) n° 1308/2013 en ce qui concerne de nouvelles normes
de commercialisation pour le cidre et le poiré ainsi que pour les légumes
à cosses secs et les fèves de soja

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2023) 200 final.

p.j.: COM(2023) 200 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.4.2023
COM(2023) 200 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**établi conformément à l'article 75, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1308/2013 en ce
qui concerne de nouvelles normes de commercialisation pour le cidre et le poiré ainsi
que pour les légumes à cosses secs et les fèves de soja**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

établi conformément à l'article 75, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1308/2013 en ce qui concerne de nouvelles normes de commercialisation pour le cidre et le poiré ainsi que pour les légumes à cosse secs et les fèves de soja

1. INTRODUCTION

Le règlement portant organisation commune des marchés des produits agricoles (ci-après le "règlement OCM") dresse une liste des secteurs et des produits auxquels des normes de commercialisation peuvent s'appliquer¹. Cette liste ne comprend ni le cidre et le poiré, ni les légumes à cosse secs et les fèves de soja. En cas de besoins avérés des consommateurs résultant d'une évolution de la demande des consommateurs, des progrès techniques ou des besoins en matière d'innovation, la Commission est habilitée à adopter un règlement délégué visant à modifier cette liste, lequel doit faire l'objet d'un rapport au Parlement européen et au Conseil. Compte tenu de ce qui précède, la Commission évalue, dans le présent rapport, la possibilité que de nouvelles normes de commercialisation de l'Union européenne pour le cidre et le poiré, ainsi que pour les légumes à cosse secs et les fèves de soja, apportent une valeur ajoutée, en particulier en ce qui concerne les besoins des consommateurs, les coûts et les charges administratives supportés par les opérateurs, ainsi que les bénéfices apportés aux producteurs et au consommateur final. Ce rapport est accompagné d'une analyse d'impact qui fournit des informations plus détaillées, notamment en ce qui concerne les incidences attendues sur les plans économique, social et environnemental².

2. CIDRE ET POIRÉ

2.1. Un marché en quête de plus de valeur?

Les mentions "cidre" et "poiré" sont actuellement utilisées sur le marché de l'UE pour une multitude de boissons très variées à base de pommes et de poires. D'après un document d'information d'Euromonitor datant de 2019³, l'Europe occidentale est le plus grand marché de cidre au monde, avec une consommation d'environ 1,2 milliard de litres en 2017 (soit 52 % du volume mondial), dont 848 millions de litres au Royaume-Uni uniquement. Dans l'UE, le cidre (y compris le poiré⁴) est traditionnellement produit en France, en Allemagne, en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Finlande, en Irlande, en Italie, en Pologne et en Suède. Ces dix dernières années, la consommation de cidre a connu la croissance relativement la plus rapide au Portugal, en Grèce et en Allemagne (une hausse de 56 %, 35 % et 21 % respectivement entre 2012 et 2017).

Sur le plan de la taille commerciale, les données d'Euromonitor indiquent que la valeur marchande pour le cidre et le poiré dans l'EU-28 en 2019 était estimée à environ 6,2 milliards d'EUR⁵ (2,3 milliards d'EUR dans l'ensemble de l'EU-27).

Les experts prévoient des perspectives de croissance pour ces deux produits dans les années à venir, stimulées par la tendance des consommateurs à favoriser les produits de qualité

¹ Article 75, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 671).

² SWD(2023) 97 final.

³ Euromonitor, plateforme «Passport» – Cider in Western Europe (le cidre en Europe occidentale) – juin 2019.

⁴ Le poiré est produit à partir de poires.

⁵ Somme tirée des données de la plateforme «Passport» d'Euromonitor pour les boissons alcoolisées, catégorie «cidre/poiré», valeur totale du prix de vente au détail exprimée en prix courants, cumulée pour tous les États membres.

supérieure, la santé et le bien-être et leur désir de découvrir de nouvelles saveurs⁶. Alors que l'on peut s'attendre à une croissance modeste du marché du Royaume-Uni en raison de sa maturité, les marchés du cidre comme ceux de la Grèce, de l'Allemagne, de la Turquie et de l'Italie devraient connaître une croissance à deux chiffres, en partant toutefois d'un niveau bas.

Dans l'ensemble, l'importance du secteur et de l'industrie est considérable. Par exemple, les membres directs de l'Association des industries des cidres et vins de fruits de l'UE (AICV) représentent plus de 180 entreprises produisant du cidre et du vin de fruits en Europe. La plupart de ces entreprises sont de taille relativement modeste, mais l'association inclut également quelques grands producteurs, principalement établis au Royaume-Uni, en France, aux Pays-Bas, au Danemark, en Irlande, en Espagne et en Allemagne⁷. Plus de 5 000 personnes sont directement employées dans les industries du cidre et des vins de fruits et le secteur crée beaucoup d'emplois indirects, principalement dans le secteur agricole par la production de pommes et d'autres fruits⁸.

Les données COMEXT indiquent que les importations en provenance de l'extérieur de l'EU-27 ont augmenté entre 2012 et 2019, en passant de 8 à 23 millions de litres (volume ayant baissé à 15 millions de litres en 2021 en raison des répercussions de la pandémie de COVID-19). Les importations en valeur ont connu une évolution similaire, passant de 14 millions d'EUR en 2012 à 19 millions d'EUR en 2019 (puis chutant à 13 millions d'EUR en 2021). Les exportations en dehors de l'EU-27 sont passées d'environ 54 millions de litres en 2012 à 250 millions de litres en 2019 (avec une baisse à 163 millions de litres en 2021). La valeur des exportations a également augmenté, quoique de façon légèrement plus lente à cause de la baisse des prix (112 millions d'EUR en 2012, 158 millions d'EUR en 2021). Quant au commerce au sein de l'EU-27, il est resté plutôt stable, à environ 120-130 millions de litres, avec une certaine substitution entre les catégories (baisse du cidre et du poiré effervescents et augmentation des produits non gazeux, qu'ils soient vendus en bouteilles ou dans de plus gros contenants). La valeur a toutefois chuté en raison d'une baisse constante des prix tout au long de la période, et ce, pour toutes les catégories.

2.2. Un besoin de plus de clarté sur le marché et pour les consommateurs?

Les termes "cidre" et "poiré" sont actuellement utilisés dans l'UE pour désigner une multitude de boissons à base de pommes et de poires, respectivement, présentant différentes caractéristiques essentielles⁹ ¹⁰. Par exemple, divers types de produits, allant de ceux à base de jus de pommes à 100 % aux produits prémélangés contenant des sucres ajoutés, sont actuellement étiquetés comme étant du "cidre". Cela engendre une concurrence déloyale entre les producteurs étant donné que les consommateurs ne discernent pas tous aisément les différences entre les produits étiquetés comme étant du "cidre" ou du "poiré". À cet égard, les informations mises à la disposition des consommateurs sont insuffisantes pour leur permettre de prendre une décision d'achat judicieuse.

⁶ Euromonitor, plateforme «Passport» – Cider in Western Europe (le cidre en Europe occidentale) – juin 2019.

⁷ <https://aicv.org/en/members>.

⁸ <https://aicv.org/en/industry-data>.

⁹ *Evaluation of Marketing Standards contained in the CMO Regulation, the "Breakfast Directives" and CMO secondary legislation*, rapport final, novembre 2019, Areté, Agra CEAS <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/309c4642-7ec0-11ea-aea8-01aa75ed71a1>.

¹⁰ Les seuls éléments faisant l'objet d'une réglementation à l'échelle internationale sont les additifs alimentaires autorisés dans la production de cidre sous l'effet du Codex Alimentarius et de la législation de l'UE.

Ce problème avait également été relevé dans une étude de 2020 intitulée *Evaluation of marketing standards contained in the CMO Regulation, the 'Breakfast Directives' and CMO secondary legislation*¹¹ (évaluation des normes de commercialisation contenues dans le règlement OCM, les directives dites "petit-déjeuner" et le droit dérivé de l'OCM), ainsi que dans les réponses et les contributions reçues lors de la consultation publique sur la révision des normes de commercialisation agricoles de l'UE¹².

S'il n'existe aucune définition internationale du cidre et du poiré, des normes s'appliquent à ces produits dans certains États membres. Ces normes varient en fonction des critères principaux suivants, qui influent fortement sur les coûts de production et la qualité du produit¹³:

- la teneur minimale en jus de pommes/poires (y compris le jus et/ou le concentré) dans le cidre/poiré (allant de l'absence de cahier des charges en matière de teneur minimale en jus à 100 % de jus en fonction de l'État membre) (par exemple 100 % en France);
- la teneur minimale en jus "frais" de pommes/poires (c'est-à-dire à l'exclusion du concentré) dans le cidre/poiré (par exemple, au moins 50 % en France);
- l'adjonction d'eau ou non;
- l'adjonction de sucre au jus de pommes/poires avant la fermentation (soit la "chaptalisation") ou non;
- l'adjonction d'alcool (soit la "fortification") ou non.

En outre, certains États membres appliquent des normes obligatoires détaillées et propres au cidre ainsi que des règles d'étiquetage qui décrivent la qualité du produit et permettent de déterminer son origine, telles que l'appellation d'origine protégée et l'indication géographique protégée (par exemple en France ou en Espagne).

D'autres États membres (tels que le Danemark, la Finlande, la Slovaquie et la Suède) disposent de normes de commercialisation "de base" propres au cidre. En Suède, par exemple, le cidre doit être produit à partir d'au moins 15 % de jus de pommes.

En Allemagne, des lignes directrices en matière de production ont été élaborées par les professionnels du secteur du cidre et sont complétées par des règles d'étiquetage prévues dans la législation nationale.

Enfin, dans un certain nombre d'États membres, tels que la Belgique, la Bulgarie, l'Allemagne, l'Irlande et les Pays-Bas, il n'existe aucune norme de commercialisation pour le cidre.

En l'absence de cahier des charges de l'UE pour le "cidre" et le "poiré", le problème de la concurrence déloyale entre les producteurs resterait entier et l'asymétrie de l'information donnée aux consommateurs ne serait pas résolue.

¹¹ <https://doi.org/10.2762/475831>.

¹² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12772-Agricultural-products-revision-of-EU-marketing-standards/public-consultation_fr.

¹³ Ricome, Solano-Hermosilla et Ciaian (2022). *Benefits and costs of EU marketing standards in the cider sector*. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC127345>.

2.3. Une norme de commercialisation de l'UE pour le cidre et le poiré: une hausse de la valeur marchande et une meilleure information des consommateurs

Une norme de commercialisation de l'UE pour le cidre et le poiré permettrait de définir les exigences (minimales) essentielles auxquelles doivent satisfaire les produits concernés. Elle contribuerait à la mise en place de conditions de concurrence équitables entre les producteurs et à une segmentation claire du marché. Cette norme permettrait en outre d'améliorer les informations fournies aux consommateurs, de renforcer la confiance dans les boissons portant les dénominations "cidre" et "poiré", et d'augmenter la valeur des produits. La norme de commercialisation définirait également divers paramètres [par exemple, les mentions réservées facultatives (MRF)], leurs caractéristiques techniques correspondantes (par exemple, les substances et les traitements autorisés) et les matières brutes autorisées aux fins de leur production, sur le modèle de la législation concernant les pratiques œnologiques ou les jus de fruits.

Cette norme peut être envisagée sous plusieurs formes:

Option I: une simple définition de certaines MRF au niveau de l'UE. Ces mentions pourraient être utilisées uniquement si les conditions fixées dans la législation sont remplies. Certaines suggestions de MRF sont indiquées ci-dessous. Ces MRF peuvent orienter les consommateurs vers des produits de qualité supérieure ou les aider à prendre des décisions d'achat fondées sur les caractéristiques désirées du produit, telles que la teneur en sucre (à l'instar des vins). Les règles nationales, pour autant qu'elles existent, ainsi que l'utilisation des mentions génériques "cidre" et "poiré" resteraient largement en l'état, permettant leur coexistence avec les MRF.

MRF liées à une qualité supérieure:

- "à base de jus de fruits pur" (100 % à base de jus de pommes ou jus de poires frais, ou un mélange des deux);
- "fermier" (à base de jus frais pur + fruits produits dans une exploitation agricole);
- "artisanal" (à base de jus frais pur, sans utilisation de procédés industriels, absence de surpressurage);
- "effervescence naturelle" (résultant exclusivement de la fermentation alcoolique).

MRF liées à la teneur en sucre:

- "sec" (teneur maximale de [X] g/l en sucres résiduels);
- "demi-sec" (plus de [X] g/l de sucres résiduels et teneur maximale de [Y] g/l en sucres résiduels);
- "doux" (plus de [Y] g/l de sucres résiduels)¹⁴.

Option II: une norme de commercialisation de base au niveau de l'UE, complétée par les MRF mentionnées sous l'option I. Cette norme de base imposera que l'alcool contenu dans le cidre et le poiré puisse uniquement être obtenu par la fermentation des fruits et des sucres, interdisant ainsi l'adjonction au produit d'alcool provenant d'une source externe. La définition d'exigences plus strictes est laissée aux États membres. Cela garantirait une harmonisation initiale au niveau de l'UE tout en restant complémentaire aux règles nationales existantes.

¹⁴ Les valeurs X et Y sont à fixer durant les discussions concernant les propositions législatives, s'il y a lieu.

Option III: une norme plus ambitieuse complétée par les MRF visées sous l'option I. Cette norme interdirait l'adjonction au produit d'alcool provenant d'une source externe, comme dans l'option II, mais imposerait, en outre, que le cidre et le poiré soient produits à partir d'au moins 50 % de jus de fruits (frais et/ou reconstitué). Cette norme apporterait un niveau plus élevé d'harmonisation dans l'UE.

2.4. Quelles sont les incidences attendues d'une norme de commercialisation de l'UE?

2.4.1. *Coûts et charges administratives pour les opérateurs et les États membres, un tableau contrasté en fonction de la stratégie commerciale*

L'amélioration de la cohérence globale du cadre réglementaire s'appliquant à la production et à la commercialisation du cidre et du poiré dans l'UE simplifierait le commerce intra-UE et garantirait des conditions de concurrence équitables pour les producteurs. Des règles explicites sur les produits et l'étiquetage réduiraient les incertitudes commerciales ainsi que les coûts de transaction pour les opérateurs économiques.

En ce qui concerne la transformation industrielle, les producteurs (à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE) fabriquant actuellement des produits de moindre qualité pourraient faire face à des coûts plus élevés s'ils décidaient de continuer de vendre leur produit sous le nom "cidre" conformément à la nouvelle norme de l'UE. Ils auraient néanmoins toujours le choix de rester dans le segment inférieur de leur marché et de vendre leur produit sous une autre dénomination que "cidre/poiré". S'ils choisissent cette option, ils pourraient enregistrer, en fonction de leur position sur le marché, une baisse de la valeur commerciale de leur produit ou, au minimum, des coûts initiaux supplémentaires en matière de commercialisation. Par conséquent, le segment de produits de qualité inférieure, souvent fabriqués dans de plus grandes installations industrielles et qui perdraient le nom de "cidre/poiré", pourrait au départ subir des pertes de parts de marché, si des normes plus strictes devaient être mises en vigueur (surtout si la norme prend la forme de l'option III, et dans une moindre mesure celle des options I et II). Cela dit, les fabricants industriels produisant ces types de boissons sont souvent présents sur plusieurs marchés des boissons, ont des activités liées à plusieurs produits de boisson et pourraient adapter leur stratégie commerciale de sorte à éviter les pertes.

Pour ce qui est des pouvoirs publics nationaux, une nouvelle norme de commercialisation de l'UE pour le cidre et le poiré devrait engendrer certains coûts induits par la réglementation, découlant du besoin de modifier les règles nationales existantes ou d'instaurer de nouvelles règles nationales en cohérence avec celles de l'UE, ainsi que de la nécessité de les mettre en œuvre et de s'assurer de leur respect. Les États membres qui ont déjà des règles nationales de production et de contrôle en vigueur devront s'adapter aux nouvelles règles de l'UE. Les coûts qu'ils devraient supporter seraient moindres que ceux des États membres qui devraient mettre en place des règles sur des bases entièrement nouvelles et s'assurer de leur respect. En ce sens, l'option I serait la plus compatible avec l'existence de règles nationales, alors que l'option III pourrait entraîner des charges plus lourdes (en matière de législation, de contrôle) à l'échelon national.

En revanche, une norme de commercialisation au niveau de l'UE réduirait le travail administratif des administrations nationales, qui devraient vérifier la conformité du cidre et du poiré commercialisé sur leur territoire au regard d'un seul ensemble de règles de l'UE.

L'association des éléments susmentionnés, des coûts de transaction, des conséquences sur la simplification, et de la charge administrative pourrait présenter un tableau soit négatif, soit positif en fonction de la position de chaque État membre et de chaque industrie et de la

stratégie commerciale de cette dernière. Il convient de comparer ces incidences à la création potentielle de valeur et d'avantages.

2.4.2. Bénéfices pour les producteurs et les consommateurs, ainsi que pour le marché intérieur de l'UE: une perspective très positive

Les bénéfices généraux escomptés de l'adoption d'une norme de commercialisation de l'UE pour le cidre et le poiré, par rapport au maintien de la situation actuelle, semblent substantiels et concerner différents domaines. Ces avantages se manifesteraient, entre autres, des manières suivantes:

- une norme permettrait de créer une meilleure identification du produit et de bâtir une meilleure réputation et confiance dans la dénomination de vente et la segmentation dans des catégories permettant de différencier le cidre/poiré relativement bon marché de consommation de masse (mélange industriel de jus de pommes/poires, d'alcool, d'eau, d'arômes et de sucre) du cidre/poiré de qualité ou traditionnel (jus pur de pommes/poires fermenté);
- la segmentation du marché peut mener à l'amélioration de la satisfaction des consommateurs et à une hausse de la valeur ajoutée dans le secteur. Si elle est suffisamment ambitieuse, cette norme devrait pouvoir apporter de la valeur au marché et renforcer le caractère authentique de certains cidres et poirés en tant que produits artisanaux;
- la norme fixerait les bonnes conditions préalables pour que les entreprises du secteur puissent investir davantage dans des produits différenciés, visant à créer une valeur ajoutée;
- une norme contribuerait à l'objectif de la stratégie "De la ferme à la table" visant à donner aux consommateurs les moyens de faire des choix alimentaires éclairés. Cet avantage revêt son importance, étant donné que le cidre et le poiré contiennent de l'alcool, bien que dans une teneur plus faible que d'autres boissons alcoolisées;
- la production de pommes et de poires à l'échelon local et au niveau de l'UE serait mieux valorisée, en particulier si une teneur minimale en jus de pommes ou de poires frais est fixée dans la norme ou que certaines MRF liées aux teneurs en fruits ou en jus sont introduites. L'utilisation de pommes et de poires plus locales pour produire le cidre et le poiré profiterait aux producteurs locaux. En outre, la production plus traditionnelle de cidre/poiré pourrait contribuer à une amélioration de l'emploi, étant donné que ce type de production exige une main-d'œuvre plus abondante que la production industrielle à grande échelle;
- l'utilisation des ressources serait améliorée. Comme elles sont transformées, les pommes et les poires destinées à la production de cidre et de poiré n'ont pas besoin d'être sans défaut. Il est inutile de les trier, ce qui peut aider à réduire les pertes de production et à offrir la possibilité d'utiliser des fruits qui ne conviennent pas au "marché du frais" (par exemple à cause de défauts visuels)¹⁵.

Ces bénéfices généraux se manifesteraient dans les trois options, de manière toutefois croissante de l'option I à l'option III étant donné que les exigences sont de plus en plus renforcées.

¹⁵ Rapport technique du CCR intitulé *Benefits and costs of EU marketing standards in the cider sector – Results from interviews with stakeholders* (2022) (Bénéfices et coûts des normes de commercialisation de l'UE dans le secteur du cidre – Résultats des entretiens avec les parties prenantes).

L'expérience du Québec, relatée dans une contribution écrite du syndicat des cidriers indépendants de France, fournit un exemple concret des bénéfices que peut apporter l'adoption de normes de commercialisation dans le secteur. Au Québec, depuis les années 1970, époque à laquelle le cidre a été officiellement remis sur le marché après plusieurs années d'interdiction, l'offre de cidre, notamment de celui issu de la production industrielle, a connu une croissance fulgurante et a suscité de graves difficultés pour les producteurs traditionnels. Le cidre était produit en masse, à faible coût et dans une qualité médiocre, et des problèmes sanitaires causés par les méthodes de production industrielles ont été signalés. L'adoption de normes strictes (à savoir, au moins 80 % de jus extrait de pommes récoltées au Québec, ainsi que d'autres critères variés) a radicalement changé la situation. Les ventes totales de cidre ont augmenté sans interruption au fil des années, et le Québec est aujourd'hui une région réputée pour la qualité de son cidre.

3. LÉGUMES À COSSE SECS ET FÈVES DE SOJA

3.1. Des produits sains et durables largement importés

Les légumes à cosse secs et les fèves de soja (ci-après les "**légumineuses sèches**") peuvent contribuer grandement à l'adoption de régimes alimentaires sains et durables. D'un côté, leur profil nutritionnel est riche en protéines, ce qui leur donne un rôle essentiel à jouer dans le passage à un régime alimentaire plus végétal. D'un autre côté, la culture des légumineuses peut également profiter au climat et à l'environnement grâce aux propriétés de fixation d'azote de ces plantes. Dans un rapport de 2018¹⁶, la Commission encourage la consommation de légumineuses sèches et d'autres protéagineux. Plus récemment, la stratégie "De la ferme à la table"¹⁷ a visé à encourager les actions promouvant une consommation alimentaire durable et facilitant l'adoption de régimes alimentaires sains et durables. Il a été reconnu dans la communication au sujet de cette stratégie que la consommation de légumineuses dans l'UE était insuffisante, bien que le marché des légumineuses destinées à l'alimentation ait légèrement augmenté au cours de ces dix dernières années dans l'UE (+ 5 % en volume pour les cinq dernières années en moyenne par rapport à la moyenne des cinq dernières années précédentes).¹⁸

Une part considérable des légumineuses sèches consommées en tant qu'aliments dans l'UE est importée, surtout les lentilles et les pois chiches, qui sont exclusivement destinés la consommation humaine et représentent 28 % des légumineuses consommées en tant qu'aliments. Les autres légumineuses importées, comme les pois et les fèves, sont davantage utilisées dans l'alimentation animale¹⁹. 63 % des lentilles et 41 % des pois chiches consommés dans l'UE sont importés. En 2021, trois pays représentaient plus de 90 % de toutes les importations de lentilles (50 % pour le Canada, 20 % pour la Turquie et 20 % pour les États-Unis) et quatre pays représentaient plus de 80 % de toutes les importations de pois chiches (27 % pour le Mexique, 23 % pour la Turquie, 21 % pour les États-Unis et 11 % pour le Canada)²⁰. L'Italie et l'Espagne sont les principaux États membres importateurs de lentilles et de pois chiches.

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/plants-and-plant-products/plant-products/cereals/development-plant-proteins_fr.

¹⁷ COM(2020) 381 final.

¹⁸ Euromonitor - données sur la taille du marché des légumineuses pour 2013-2022.

¹⁹ Source: DG Agri – Bilan des protéagineux.

²⁰ Données COMEXT 2021.

Pour des raisons pratiques (la cuisson des légumineuses sèches prend beaucoup de temps), des volumes importants de légumineuses sont commercialisés en tant que **produits cuits**, par exemple dans des boîtes de conserve ou dans des bocaux en verre. Une habilitation à adopter des normes de commercialisation est déjà prévue pour ces légumineuses cuites dans le secteur des produits de fruits et légumes transformés [article 75, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) n° 1308/2013]. Pour l'heure, aucune norme de commercialisation particulière n'a été adoptée au sujet des légumineuses cuites ni pour indiquer leur origine.

Alors que les **légumineuses récoltées vertes** destinées à la consommation humaine peuvent uniquement être commercialisées si le pays d'origine est mentionné (comme c'est le cas pour les pois et les haricots verts, car ils sont classés comme des fruits et légumes), l'étiquetage de l'origine des légumineuses sèches est facultatif et laissé à l'initiative des entreprises du secteur alimentaire, à condition que ces dernières respectent les dispositions applicables du règlement ICDA²¹.

En tant que produit essentiel à la transition vers un secteur agricole plus durable et à l'adoption de régimes alimentaires plus sains et durables, les légumineuses sèches devraient être recommandées aux consommateurs, et une meilleure information sur leur origine contribuerait à cette évolution.

3.2. Une norme de commercialisation de l'UE sur l'étiquetage de l'origine

Une norme de commercialisation de l'UE pour les légumineuses sèches concernant uniquement l'étiquetage de l'origine améliorerait l'information des consommateurs et rendrait les règles applicables plus cohérentes avec l'étiquetage obligatoire de l'origine des légumineuses récoltées vertes destinées à la consommation humaine.

Beaucoup de consommateurs ne reçoivent aucune information sur l'origine de certains produits, bien qu'ils expriment un vif intérêt quant à leur provenance²².

L'objectif de l'étiquetage de l'origine est de permettre aux consommateurs de mieux connaître l'origine de la denrée alimentaire et de leur donner plus facilement les moyens de faire des choix alimentaires éclairés, sains et durables. Les consommateurs sont de plus en plus influencés par divers facteurs lorsqu'ils prennent des décisions concernant leur alimentation, y compris l'origine de la denrée alimentaire et la longueur de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

L'étiquetage facultatif de l'origine pour les légumineuses sèches est déjà en place. Néanmoins, il s'avère qu'il est très rarement utilisé et que, le cas échéant, il tend à se trouver dans le segment de grande valeur du marché. C'est pourquoi un étiquetage facultatif ne semble pas suffisant pour atteindre l'objectif d'une meilleure information des consommateurs. Par conséquent, l'étiquetage obligatoire de l'origine devrait conduire à un plus haut niveau de satisfaction des consommateurs à l'égard de ce produit sain et durable de premier plan.

L'étiquetage devrait être global ("UE/non-UE") ou plus précis (au niveau du pays d'origine). Les informations figurant sur une étiquette "UE/non-UE" sont souvent considérées comme trop générales par les consommateurs finaux, qui s'intéressent à l'origine des produits qu'ils

²¹ Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires (JO L 304 du 22.11.2011, p. 18).

²² https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/corporate_publications/files/Eurobarometer2019_Food-safety-in-the-EU_Full-report.pdf.

achètent, et en particulier à leur lieu de production²³. Par conséquent, l'étiquetage obligatoire du pays d'origine devrait mener à un plus haut niveau de satisfaction du consommateur.

Une extension de l'obligation d'étiquetage de l'origine pour y inclure les légumineuses cuites (pour lesquelles il existe déjà une habilitation à adopter des normes de commercialisation dans le secteur des produits de fruits et légumes transformés) élargirait le champ d'application d'une nouvelle norme de commercialisation concernant l'étiquetage de l'origine et renforcerait les incidences de cette proposition de modification des normes de commercialisation.

3.3. Quelles sont les incidences attendues d'une norme de commercialisation de l'UE pour les légumineuses sèches et les légumineuses cuites?

3.3.1. Coûts et charge administrative pour les opérateurs de l'UE et de pays tiers et pour les États membres

Étant donné que les États membres sont chargés de garantir la bonne mise en œuvre des normes de commercialisation, l'étiquetage obligatoire de l'origine supposerait de nouvelles exigences en matière de contrôles pour les **pouvoirs publics**, ce qui engendrerait des coûts supplémentaires. Les légumineuses sèches ne sont pas des produits de grande valeur et le risque de fraude concernant leur origine est faible et devrait le rester. Par conséquent, il n'est pas prévu d'imposer des exigences de traçabilité complémentaires à celles déjà existantes (à savoir une traçabilité selon le principe "juste avant - juste après"²⁴).

L'étiquetage obligatoire de l'origine peut impliquer des coûts supplémentaires limités pour les **opérateurs** de l'UE et de pays tiers en raison de l'adaptation nécessaire des pratiques d'approvisionnement, de conditionnement et de commercialisation, en particulier lorsque les opérateurs font le commerce de légumineuses sèches provenant de plusieurs origines. Ces coûts pourraient être amoindris par le fait que les mélanges de légumineuses provenant de différentes origines resteront autorisés avec un étiquetage approprié de l'origine.

Étant donné que l'étiquetage obligatoire du pays d'origine s'appliquerait aux denrées alimentaires non transformées ou à des denrées alimentaires transformées ne contenant pas d'ingrédients additionnels (produits cuits), l'étiquetage devrait être moins coûteux que celui des produits passant par un nombre élevé d'étapes et de lieux de production²⁵.

3.3.2. Bénéfices pour les producteurs et les consommateurs

L'étiquetage de l'origine contribuera probablement à la consommation de produits plus végétaux, ce qui profitera aux producteurs et importateurs de l'UE et de pays tiers. Une telle augmentation de la demande ne devrait pas avoir d'incidence majeure sur les prix des

²³ Study on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of unprocessed foods, single ingredient products and ingredients that represent more than 50% of a food (étude sur l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance pour les denrées alimentaires non transformées, les produits comprenant un seul ingrédient et les ingrédients constituant plus de 50 % d'une denrée alimentaire) - Rapport final – Septembre 2014 – Consortium d'évaluation de la chaîne alimentaire (FCEC), page 64.

²⁴ Article 18 du 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 (JO L 31 du 1.2.2002, p. 1).

²⁵ Page 8 du rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance pour les denrées alimentaires non transformées, les produits comprenant un seul ingrédient et les ingrédients constituant plus de 50 % d'une denrée alimentaire [COM(2015) 204 final].

consommateurs, étant donné que la demande supplémentaire sera plus que probablement compensée par une hausse de la production de l'UE de légumineuses grâce, entre autres, aux stratégies nationales en matière de protéines qui favorisent le développement de la culture de protéagineux dans l'UE.

L'étiquetage obligatoire de l'origine des légumineuses sèches faciliterait les mesures de promotion axées sur les qualités des légumineuses mises en place dans l'UE. Ces mesures favoriseront la transformation des modes de consommation, passant des régimes alimentaires à base de produits d'origine animale à des régimes alimentaires plus végétaux, et informeront le consommateur des avantages environnementaux apportés par la production de légumineuses. La mise en œuvre de programmes de promotion de l'UE concernant les légumineuses renforcerait également la chaîne de valeur de ces produits en réunissant les acteurs de ce secteur.

4. CONCLUSIONS

4.1. Pour le cidre et le poiré

Une nouvelle norme de commercialisation de l'UE pour le cidre et le poiré contribuerait à l'objectif de la stratégie "De la ferme à la table" visant à mieux informer les consommateurs sur les caractéristiques des denrées alimentaires qu'ils achètent (durabilité sociale). Cet objectif serait atteint en réservant l'utilisation de la dénomination de vente aux produits conformes et en faisant preuve de transparence quant à leurs caractéristiques. Les trois options proposées ont le potentiel d'améliorer la qualité du cidre et du poiré vendu aux consommateurs et de permettre aux consommateurs de discerner facilement les différences entre lesdits produits sur le plan de la qualité. Il faut s'attendre à ce que les producteurs soient ainsi capables de percevoir un meilleur revenu de leurs produits de cidre et de poiré, comme on peut le constater par exemple dans le cas des produits bénéficiant de labels de qualité, comme le label biologique et les indications géographiques (durabilité économique). L'amélioration de la qualité du cidre et du poiré est liée, dans une certaine mesure, à l'utilisation de méthodes de production plus traditionnelles pour les pommes/poires²⁶ et le cidre/poiré, qui créent des avantages environnementaux par rapport à l'utilisation de méthodes plus industrielles (durabilité environnementale).

La plupart des contributions à la consultation des parties prenantes qui s'est déroulée au cours des derniers mois (rapport initial, consultation publique, contributions indépendantes) vont dans le même sens, à savoir qu'elles sont favorables à l'adoption d'une norme de commercialisation de l'UE pour le cidre et le poiré. Néanmoins, les parties prenantes n'étaient pas du même avis en ce qui concerne le niveau d'ambition de cette norme, l'une d'elles ayant favorisé dans sa contribution une norme minimale alors que les autres demandaient des règles plus ambitieuses²⁷.

Compte tenu de ces opinions et de l'analyse des incidences économiques, sociales et environnementales mentionnées ci-dessus, la Commission est favorable à l'adoption d'une norme de commercialisation de l'UE pour le cidre et le poiré et indique une préférence pour

²⁶ La production traditionnelle du cidre est pratiquée principalement chez les petits producteurs qui utilisent leurs propres pommes, qu'ils ont tendance à cultiver de manière extensive. Une production plus industrielle du cidre reposera sur une utilisation accrue de pommes produites de manière intensive afin de renforcer les procédés industriels.

²⁷ La FNPFC a demandé de fixer la teneur minimale en jus de pommes à 70 %, tandis que le CIF et la Maison cidricole de Normandie ont demandé de la fixer à 100 %.

des règles détaillées complétées par des MRF (option III). Les deux autres options ne seraient pas suffisantes pour atteindre les objectifs définis à la section 2.3.

4.2. Pour les légumineuses sèches et les fèves de soja

Une nouvelle norme de commercialisation de l'UE pour les légumes à cosse secs et les fèves de soja qui ne porte que sur l'étiquetage de l'origine contribuerait à atteindre les objectifs de la stratégie "De la ferme à la table" visant à mieux informer les consommateurs sur les caractéristiques des denrées alimentaires qu'ils achètent et à encourager la consommation de produits végétaux, conformément à différentes initiatives de la Commission, telles que la stratégie "De la ferme à la table". L'étiquetage obligatoire de l'origine des légumineuses sèches est cohérent avec le règlement OCM dans le sens où cette exigence existe déjà pour des produits semblables comme les légumineuses vertes notamment. Enfin, l'étiquetage obligatoire de l'origine des légumineuses sèches faciliterait les mesures de promotion axées sur les qualités des légumineuses mises en place dans l'UE.