



HAL
open science

Une affaire salée : la protection des indications géographiques protégées du sel face aux exigences nutritionnelles de la législation costaricienne

Marlen Leon Guzman

► To cite this version:

Marlen Leon Guzman. Une affaire salée : la protection des indications géographiques protégées du sel face aux exigences nutritionnelles de la législation costaricienne. François Collart Dutilleul. Penser une démocratie alimentaire (vol. I), Inida (Costa Rica), pp.445, 2013, 9782918382072. hal-00930957

HAL Id: hal-00930957

<https://hal.science/hal-00930957>

Submitted on 14 Jan 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**UNE AFFAIRE SALEE :
LA PROTECTION DES INDICATIONS GEOGRAPHIQUES PROTEGEES DU SEL
FACE AUX EXIGENCES NUTRITIONNELLES DE LA LEGISLATION COSTARICIENNE***

Marlen LEÓN GUZMÁN,
Profesora Asociada, Universidad de Costa Rica,
Docteur en Droit de l'Université de Nantes
Membre du programme Lascaux¹

Résumé

Assurer la sécurité alimentaire et donc le droit à l'alimentation d'un peuple, suppose que l'on tienne compte de ses besoins nutritionnels spécifiques. La consommation du sel au Costa Rica illustre parfaitement cet aspect essentiel de la sécurité alimentaire.

Ayant de caractéristiques géologiques particulières, le sel d'origine costaricienne et destinée à la consommation de la population locale, doit faire l'objet d'un ajout d'iode et de fluor dans des quantités bien définies pour répondre aux besoins nutritionnels locaux et éviter certaines maladies. Le même sort est réservé au sel importé, dont la composition doit être modifiée afin de répondre aux besoins nutritionnels spécifiques des costariciens.

Quid du produit "couvert" par un signe de qualité, subissant une modification de sa composition et donc, de sa condition d'origine ? La question est de savoir si un produit tel que le sel ayant un signe de qualité, pourrait perdre sa valorisation.

Notre étude porte sur l'opposition entre la valorisation des produits et l'obligation réglementaire de modifier leur composition du sel afin de répondre aux besoins nutritionnels d'une population déterminée.

Mots clés : Valorisation, sel, besoins nutritionnels, Costa Rica, iodation, fluoration, indication géographiques protégées, IGP.

* Cet article a été publié dans *Penser une démocratie alimentaire*, sous la direction de François Collart Dutilleul et Thomas Bréger, éd. Inida, Costa Rica, Volume I, 2013.

¹ Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.



A. Les besoins nutritionnels concernant la iodation et fluoration du sel au Costa Rica

Depuis 1960, les autorités de santé costariciennes détectent des déficiences de micronutriments. D'après le Plan National pour la prévention des déficiences de micronutriments (PNCMD) 1999-2002², les carences nutritionnelles les plus importantes des costariciens sont celles concernant le fer qui est à l'origine d'un certain type d'anémie, l'acide folique qui affecte la formation du fœtus, l'iode, responsable du goitre endémique, la vitamine A, provoquant notamment des problèmes de croissance et pouvant conduire à la cécité, et enfin le fluor à l'origine de problèmes dentaires.

Les cas du fluor et de l'iode méritent une attention toute particulière. Pour répondre aux problèmes de santé touchant la population locale, les autorités costariciennes ont ainsi posé l'obligation d'une iodation et d'une fluoration systématique du sel consommé sur le territoire national.

D'après les données sanitaires recueillies, ces carences nutritionnelles en iode et en fluor sont variables selon les régions et les zones d'habitation au Costa Rica. Ainsi, les déficiences en iode ne touchent pas particulièrement les habitants des zones urbaines, à la différence des zones rurales où 7,6 % de la population consomme du sel « non iodé » destiné à l'usage industriel et animal. Selon les chiffres fournis par la Banque mondiale, en 1999, ce sont plus de 120 mille personnes qui consommaient donc du sel non iodé.

Concernant le fluor, le constat s'inverse. Présent dans des proportions acceptables dans le sel du bétail consommé couramment par les populations rurales, c'est dans les zones urbaines que les carences en fluor sont les plus sévères en raison notamment des habitudes alimentaires, comme par exemple, la consommation de produits industriels composés de sel non iodé ou de régimes alimentaires particuliers.³

Le constat de ces carences en micronutriments a ainsi conduit les autorités nationales à imposer, dès 1970⁴, l'iodation du sel puis l'adjonction du fluor en 1989⁵. Le Décret exécutif n° 18959-MEIC-S du 27 avril 1989⁶ a tout d'abord intégré dans la

² Ministerio de Salud. Plan Nacional para el control de deficiencias de micronutrientes.1999, introducción. Disponible en <http://www.binasss.sa.cr/Planmicr.pdf>

³ *Op.cit.*, Chapitre 4 « Estrategia del Plan », point 1 « Propósitos y Resultados del Plan en general ».

⁴ Decreto n° 1371 del 23 de noviembre de 1970; n° 3372 del 16 de noviembre de 1973; decreto n° 9605 del 13 de febrero de 1979, Decreto n° 18959-MEIC-S del 27 de abril de 1989, se establecen “las características, calidades y requisitos que debe obedecer la sal en su extracción, procesamiento, refinación y enriquecimiento con productos, para ser utilizada como ingrediente de los alimentos que se destinan tanto a la venta directa al consumidor , como a la industria alimentaria”.

⁵ Article premier du Decreto n° 18959-MEIC-S del 27 de abril de 1989, se establecen “las características, calidades y requisitos que debe obedecer la sal en su extracción, procesamiento, refinación y enriquecimiento con productos, para ser utilizada como ingrediente de los alimentos que se destinan tanto a la venta directa al consumidor, como a la industria alimentaria”.

⁶ *Op.cit.*, n° 4.



législation costaricienne, les prescriptions posées par le *Codex Alimentarius* relatives au sel de qualité alimentaire (Codex STAN 150-85). Elles s'appliquent au sel employé comme ingrédients pour les aliments, mais également au sel destiné à la vente directe au consommateur ainsi qu'à l'industrie alimentaire⁷.

Le Décret de 1989 précise également (Art. 2) que le contrôle de la teneur en fluor et en iode du sel sera réalisé chaque fois que le ministère de la santé le jugera nécessaire. Ce contrôle peut conduire, selon le résultat des analyses, à modifier les concentrations de ces micronutriments dans le sel consommé. De même cette réglementation pose l'interdiction de commercialiser du sel avec du fluor « ajouté » dans les zones où ce minéral est déjà présent sous forme naturelle dans l'eau⁸. Elle précise en outre que le produit doit indiquer qu'il contient du « *sel sans fluor ajouté* »⁹.

En 2001, le Décret exécutif n° 30032 du 24 décembre 2001¹⁰ modifie le Décret de 1989 et fixe de nouvelles valeurs pour l'ajout d'iode et de fluor qui ne s'appliqueront pas au sel destiné à l'industrie alimentaire. La non fluoration du sel pour les zones où ce minéral est présent de manière naturelle, est maintenue.

Le Décret de 2001 établit enfin, et surtout, que : « *Todo producto de fabricación nacional o importado elaborado a base de sal, deben cumplir con lo estipulado en el presente decreto* ». Cette disposition semble donc indiquer que l'obligation d'ajout d'iode et de fluor s'applique, dans les termes stipulés par le Décret national, au sel produit et préemballé à l'étranger. Cette situation soulève un certain nombre d'interrogations concernant le sel protégé par des signes de qualité, valorisant son origine géographique et son mode de production, et présentant une composition nutritionnelle préalablement déterminée. Ce sel « étranger » doit-il être modifié pour être commercialisé sur le territoire costaricien ou bien l'existence de signes de qualité justifie-t-elle un régime d'exception, en dépit des besoins nutritionnels locaux ?

B. L'opposition entre la sécurité nutritionnelle et la qualité valorisée d'un produit

Des produits tels que le *sel de Guérande* ou le *sel Marino di Trapani* présentent des caractéristiques très spécifiques justifiant que la législation française¹¹ et européenne¹²

⁷ Codex STAN 150-85. Norma del Codex para la Sal de Calidad Alimentaria, Suplemento 1 al CAC/v01. XII - Ed. 1, Roma 1985. NORMA DEL CODEX PARA LA SAL DE CALIDAD ALIMENTARIA CODEX STAN 150-1985 Rev. 1-1997 Enmienda 1-1999, Enmienda 2-2001, Enmienda 3-2006-1.

⁸ Article 3 du Decreto Ejecutivo n° 21344 del 3 de junio de 1992. Il s'agit des communautés de Tierra Blanco de Cartago et Llano Grande de Cartago, situées au pied du Volcan Irazú, à Cartago.

⁹ Article 4 du Decreto Ejecutivo n° 21344 del 3 de junio de 1992.

¹⁰ Reforma norma oficial para la Sal de Calidad Alimentaria, del 24 de diciembre de 2001, publicada en el Diario Oficial la Gaceta n° 247, Alcance 88-A.

¹¹ Arrêté du 11 janvier 2011 portant homologation du cahier des charges de l'indication géographique protégée (IGP) « Sel de Guérande » ou « Fleur de sel de Guérande ». JORF n° 0030 du 5 février 2011 page



valorisent et protègent la qualité de ces produits par l'octroi d'une indication géographique protégée. Pour être mis sur la marché costaricien, ces produits devront toutefois, conformément à la législation nationale, modifier leur composition (ajout d'iode et de fluor), et ce, afin de répondre aux besoins nutritionnels de la population locale. Ces modifications apportées au *sel de Guérande* peuvent ainsi entraîner une variation des qualités organoleptiques du produit.

La commercialisation du *sel de Guérande* - ou n'importe quel autre sel « valorisé » importé au Costa Rica - met ainsi en balance deux objectifs légitimes : la protection de la sécurité nutritionnelle de la population, qui conduit à la modification en micronutriments du sel importé, et la valorisation de la qualité du produit, le respect des signes de qualité qui impose la préservation de sa composition.

Aussi étonnant que cela puisse paraître, l'introduction d'un produit comme le *sel de Guérande* au Costa Rica semble donc mettre face à face deux dimensions traditionnellement complémentaires de la sécurité alimentaire : qualité du produit vs sécurité nutritionnelle du consommateur. Faut-il opérer un choix entre ces deux impératifs ? Le cas échéant, lequel doit primer ? N'existe-t-il pas des voies permettant de garantir la sécurité nutritionnelle des costariciens, tout en préservant les intérêts des producteurs de sel étranger liés à la protection des signes de qualité ?

Selon nous, les préoccupations relatives à la sécurité nutritionnelle d'un aliment, déterminante pour la santé publique, doivent primer sur celles relatives au respect des signes de qualité. Si ces derniers valorisent les caractéristiques du produit, en termes de lieu de production, de caractéristiques organoleptiques, de procédés de fabrication, de respect de la culture et des traditions, ils ne sauraient à eux seuls garantir la satisfaction des besoins nutritionnels du consommateur.

L'exemple de la commercialisation au Costa Rica du *sel de Guérande* ou du sel *Marino di Trapan*¹³ appelle une réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour assurer la sécurité nutritionnelle des costariciens. L'une des voies possibles pourrait être d'autoriser l'importation du sel étranger couvert par des indications géographique protégées, tout en informant le consommateur qu'il s'agit d'un produit qui ne réunit pas les conditions

2343 texte n° 37. Consulté sur <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023528201>.

¹² Règlement d'exécution (UE) n° 238/2012 de la Commission du 19 mars 2012 enregistrant une dénomination dans le registre des appellations d'origine protégées et des indications géographiques protégées [Sel de Guérande / Fleur de sel de Guérande (IGP)]. Journal officiel n° L 080 du 20/03/2012 p. 0004 – 0008. Consulté sur: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:080:0004:01:FR:HTML>

¹³ Règlement d'exécution (UE) n° 1175/2012 de la Commission du 7 décembre 2012, enregistrant une dénomination dans le registre des appellations d'origine protégées et des indications géographiques protégées [Sale Marino di Trapani (IGP)], *JOUE* n° L. 337 du 11 décembre 2012, pages 20 et 21. Consulté sur <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:337:0020:0021:ES:PDF>



nutritionnelles particulières – ou nécessaires – en iode et en fluor. Cette option suppose une modification des dispositions réglementaires nationales relatives au sel, allant dans le sens d'une obligation d'information du consommateur sur les caractéristiques en micronutriments des produits mis en vente ainsi que sur les effets sanitaires possibles en cas de consommation régulière et prolongée.

Cette option fondée sur l'information du consommateur soulève quelques interrogations sur le traitement du sel « européen » sur le marché costaricien : comment justifier l'autorisation de mise sur le marché d'un produit dont on sait par ailleurs qu'il ne correspond pas aux besoins nutritionnels locaux et qu'il peut, en cas d'usage régulier, avoir des effets négatifs sur la santé des costariciens?

De plus, si les autorités costariciennes conditionnent la mise sur le marché du *sel de Guérande* ou du *sel Marino di Trapani* à la modification de la composition en micronutriments desdits produits, par exemple par l'ajout des nutriments essentiels, ces derniers pourraient alors tout simplement ne plus répondre au cahier des charges de la législation européenne et ainsi ne plus justifier leur indication géographique protégée.

En résumé, la prise en compte des considérations liées à la qualité et à la protection de l'origine géographique d'un produit soulève de multiples questions : Comment garantir l'effectivité du système européen de signes de qualité dans un contexte d'internationalisation du commerce¹⁴? Ce système doit-il s'appliquer uniquement sur le marché européen ? Les produits européens protégés par des signes de qualité peuvent-ils être commercialisés sur les marchés étrangers sans prendre en compte les spécificités et les besoins nutritionnels des consommateurs locaux ? Au contraire faut-il limiter la commercialisation de ces produits « de qualité » au seul marché européen ? Une chose est certaine, la protection de la santé publique doit toujours être l'objectif prioritaire.

¹⁴ Pour des justifications sur le contexte international, voir, par exemple, ALLAIRE (G), SYLVANDER (B), et al., « Les dispositifs français et européens de protection de la qualité et l'origine dans le contexte de l'OMC: justifications générales et contextes nationaux », in Symposium international, *Territoire et enjeux du développement régional*, Lyon, 9-11 mars 2005, Consulté sur http://www.uniagro.fr/docs/2008050214832_PSDRDolphinsAG18mars05.pdf. Voir aussi, LAMINE (C), « Santé et qualification des produits », *Natures Sciences Sociétés*, 4/2005 (Vol. 13), p. 403-412. Disponible sur www.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2005-4-page-403.htm. Dans le même sens, VALCESCHINI (E) et MAZE (A), « La politique de la qualité agro-alimentaire dans le contexte international », in *Économie rurale*, n° 258, 2000. *Les signes officiels de qualité. Efficacité, politique et gouvernance*, pp. 30-41. Consulté sur http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ecoru_0013-0559_2000_num_258_1_5191, le 30 juillet 2013.