



HAL
open science

Valorisation des produits agricoles et agro-alimentaires et information des consommateurs dans la proposition de règlement européen concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires (COM 2008 (40) final)

Marine Friant-Perrot

► To cite this version:

Marine Friant-Perrot. Valorisation des produits agricoles et agro-alimentaires et information des consommateurs dans la proposition de règlement européen concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires (COM 2008 (40) final). Aspects juridiques de la valorisation des denrées alimentaires - Aspectos jurídicos de la valorización de los productos alimentarios, 2012, 9782918382065. hal-01082112

HAL Id: hal-01082112

<https://hal.science/hal-01082112v1>

Submitted on 12 Nov 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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License



"La valorisation des produits agricoles : approche juridique"
Colloque Lascaux - 28 & 29 novembre 2010

**VALORISATION DES PRODUITS AGRICOLES ET AGRO-ALIMENTAIRES
ET INFORMATION DES CONSOMMATEURS
DANS LA PROPOSITION DE REGLEMENT EUROPEEN CONCERNANT L'INFORMATION
DES CONSOMMATEURS SUR LES DENREES ALIMENTAIRES
(COM 2008 (40) FINAL) ***

Communication dans le cadre du Colloque du programme Lascaux « La valorisation des produits agricoles : approche juridique », à San Jose (Costa Rica)
les 28 et 29 novembre 2010

Marine FRIANT-PERROT,
Maître de conférences à l'Université de Nantes

Introduction

Dans le sillage du règlement 178/2002, texte fondateur de la législation alimentaire européenne, la proposition de règlement concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires¹ s'est donnée pour objectif de compléter et de moderniser les règles d'étiquetage des denrées alimentaires. Le droit agro-alimentaire européen s'inscrit ainsi dans la stratégie communautaire en matière de politique des consommateurs pour la période 2007-2013² en privilégiant la protection des consommateurs par l'information.

Les objectifs affichés du texte consistent à doter les produits alimentaires européens d'une nouvelle étiquette en 2011 en fournissant « *aux consommateurs une base pour choisir en connaissance de cause les denrées alimentaires qu'ils consomment et prévenir toute pratique susceptible de les induire en erreur* »³. Parmi les éléments déterminants du choix des consommateurs, la proposition de règlement cite « *les considérations d'ordre sanitaire, économique, écologique, social ou éthique* »⁴. L'Union européenne adopte donc une conception élargie de la qualité des denrées alimentaires comprenant les éléments extrinsèques aux produits. Elle consacre ainsi une place aux nouvelles attentes des

* Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDÉES" – 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.

¹ COM (2008) 40 final

² Stratégie communautaire en matière de politique des consommateurs pour la période 2007-2013 COM (2007)99 final : responsabiliser le consommateur, améliorer son bien-être et le protéger efficacement.

³ Considérant 4 de la proposition.

⁴ Considérant 3 de la proposition.



**"La valorisation des produits agricoles : approche juridique"
Colloque Lascaux - 28 & 29 novembre 2010**

consommateurs qui s'inscrivent dans une perspective de consommation durable, c'est-à-dire socialement et écologiquement acceptable⁵.

Lors de l'élaboration et de la discussion de la proposition de règlement, deux questions ont essentiellement été débattues dans la mesure où elles représentent les deux principales innovations du texte : l'étiquetage nutritionnel obligatoire et la mention obligatoire « du pays ou lieu de provenance » pour de nombreux produits bruts et transformés.

En premier lieu, dans un contexte de pandémie mondiale de l'obésité, la nécessité d'informer les consommateurs sur le contenu nutritionnel des aliments a été soulignée dans le livre blanc intitulé « *Pour une stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité* »⁶. Le futur règlement va donc rendre obligatoire pour les aliments préemballés et boissons non alcoolisées l'indication des nutriments essentiels. La déclaration nutritionnelle obligatoire sur la face avant de l'emballage devra indiquer la valeur énergétique en kcal et les nutriments obligatoires exprimés en grammes (valeur énergétique, lipides, acides gras saturés, sucres et sel). Sur la face arrière de l'emballage devra figurer la valeur énergétique en kcal et tous les nutriments obligatoires accompagnés le cas échéant de nutriments facultatifs, exprimés par 100g/ml et par portion. Ce renforcement des signaux relatifs à la qualité nutritionnelle des aliments suscite moult débats en Europe, et son impact sur les relations avec les pays tiers, et notamment avec l'Amérique centrale n'est pas négligeable. Certes, la déclaration nutritionnelle ne porte pas sur les produits agricoles et ne concerne donc pas les produits bruts. En outre, pour les produits transformés, c'est l'exploitant du secteur agro-alimentaire qui, le premier, met la denrée alimentaire sur le marché de l'Union qui est responsable des informations communiquées au consommateur. Il lui appartiendra donc d'inclure dans les contrats avec ses fournisseurs ces nouvelles exigences permettant d'assurer la traçabilité nutritionnelle des aliments. Mais on le voit, ces contraintes d'étiquetage à l'échelle européenne s'ajoutent aux normes environnementales, de traçabilité et de sécurité alimentaire imposées aux produits agricoles et alimentaires importés, et impliquent un coût de mise en conformité pour les producteurs d'Amérique centrale.

Nous nous attacherons surtout à l'étude de l'autre innovation du texte. En second lieu, en effet, parmi les mentions obligatoires, devrait aussi figurer le pays ou lieu de provenance pour un ensemble de produits bruts ou transformés. L'adoption de ces dispositions est l'aboutissement de discussions initiées par le DG AGRI sur la politique de qualité des produits agricoles au travers de son livre vert paru en octobre 2008⁷. Ce renforcement de l'information sur l'ancrage géographique des produits participe de l'idée que comme « *l'Union européenne applique aux produits alimentaires les normes de qualité les plus élevées de la planète* » et « *que ces normes élevées répondent à un souhait des consommateurs européens* »⁸, il faut que cela se sache ! Le consommateur doit en être

⁵ Friant-Perrot M., « La consommation durable et la protection des consommateurs : Réflexions sur les nouveaux rapports entre le droit de la consommation et le concept de développement durable », in *Production et consommation durables. De la gouvernance au consommateur-citoyen*, sous la direction de G. Parent, Éditions Yvon Blais, 2008, ISBN : 978-2-89635-205-0.

⁶ Livre blanc, du 30 mai 2007, "Une stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité" [COM\(2007\) 279 final](#).

⁷ Livre vert sur la politique de qualité des produits agricoles (COM (2008) 641 final).

⁸ Résolution du Parlement européen du 25 mars 2010 sur la politique de qualité des produits agricoles : quelle stratégie adopter ? (2009/2105(INI)).



"La valorisation des produits agricoles : approche juridique"
Colloque Lascaux - 28 & 29 novembre 2010

informé et doit pouvoir distinguer entre les produits offerts ceux qui sont un peu, beaucoup ou exclusivement européens.

Si on se place du côté des professionnels de l'agro-alimentaire, la réforme ne fait pas l'unanimité. A l'extérieur de l'Union européenne, elle risque de pénaliser les importations. Dans la perspective de l'accord d'association signé entre l'Union européenne et l'Amérique centrale, le 18 mai 2010, c'est cet aspect de la réforme que nous allons analyser, en tentant notamment d'évaluer les impacts du texte sur les opérateurs économiques situés au Costa Rica et souhaitant exporter vers l'Union européenne. Quelles sont en effet les voies de valorisation des produits dans les échanges extracommunautaires compte tenu des nouvelles contraintes d'étiquetage ? A l'intérieur de l'Union européenne, la mention obligatoire du lieu de provenance aura certainement des effets différents sur les exploitants du secteur agro-alimentaire selon qu'ils soient producteurs, transformateurs ou distributeurs. Les effets de cette stratégie de différenciation par la qualité liée à une provenance doivent être analysés au regard des objectifs poursuivis par la politique de qualité des produits agricoles, qui consiste à renforcer les différenciations des productions et le développement local, à assurer un revenu équitable aux agriculteurs et à mieux répondre aux besoins des consommateurs⁹.

Si on analyse le texte du côté des consommateurs, ce renforcement des normes de commercialisation a en principe vocation à améliorer l'information des consommateurs pour qu'ils puissent avoir connaissance de l'origine et des caractéristiques des différents produits agricoles et alimentaires. Mais quand on regarde la proposition règlement, on peut douter qu'elle rende la lecture des étiquettes plus aisée car les aspects informationnels du lien entre le produit et la géographie manquent de cohérence et de clarté.

1. Les effets de la proposition de règlement sur la valorisation des produits agricoles et agro-alimentaires

Nous présenterons le texte puis ces effets en termes de valorisation des produits

1.1 La mention obligatoire de l'indication du pays ou lieu de provenance

L'étiquetage de l'origine répond à une demande des consommateurs et des producteurs. C'est ce qu'il ressort notamment de la consultation publique sur le livre vert sur la qualité des produits agricoles¹⁰.

Comme le consommateur est disposé à payer plus cher les productions locales, l'indication de la provenance des produits constitue un levier commercial de premier ordre pour les opérateurs économiques. En l'état actuel du droit européen, un étiquetage obligatoire de l'origine s'applique à quelques produits non transformés : la viande bovine, aux fruits et légumes, aux poissons, coquillages et crustacés, à la volaille importée de pays tiers, ainsi qu'au vin, au miel et à l'huile d'olive¹¹. En dehors de cette liste de produits, l'étiquetage du lieu d'origine ou de provenance n'est prescrit que dans le cas où « *l'omission de cette mention*

⁹ Del Cont C. et Friant-Perrot M., « La politique de qualité des produits agro-alimentaires : aspects de droit français », *Rivista di diritto alimentare* (Italie), n° 3-2009.

¹⁰ 60% des répondants y sont favorables (Communication de la Commission (COM (2009) 234 final, p 10).

¹¹ Dans sa communication COM (2009) 234 final, la Commission indique que « dans les pays tiers l'étiquetage obligatoire en ce qui concerne le pays d'origine et/ou le lieu de production a été introduit en Australie (pour les produits agricoles et denrées alimentaires) et aux Etats Unis (pour certains secteurs agricoles) », p. 10.



"La valorisation des produits agricoles : approche juridique"
Colloque Lascaux - 28 & 29 novembre 2010

serait de nature à induire le consommateur en erreur »¹². Il demeure donc difficile pour les Etats membres d'imposer un étiquetage sur la provenance des produits sans que de telles réglementations soient considérées comme des entraves aux échanges intra-communautaires. L'Etat italien en a fait l'amère expérience, la Commission européenne ayant ainsi marqué son opposition à l'adoption d'un décret prévoyant l'obligation de mentionner le lieu d'origine du lait utilisé pour le caillé¹³.

A l'origine, la proposition de règlement n'avait pas l'ambition d'étendre le champ des indications de provenance obligatoires. Dans la première mouture du texte, la Commission se contentait d'harmoniser les critères permettant d'établir quel était le pays d'origine ou le lieu de provenance des produits pour les mentions obligatoires comme pour les mentions volontaires¹⁴. Mais lors de la première lecture du texte par le Parlement européen, le 16 juin 2010, les députés ont amendé la proposition de règlement en rendant obligatoire l'indication du pays ou lieu de provenance pour les produits suivants : viande, volaille, produits laitiers, fruits et légumes frais, et autres produits ne comportant qu'un seul ingrédient, ainsi que la viande, la volaille et le poisson utilisés en tant qu'ingrédients de produits transformés. Pour la viande et la volaille, l'indication de provenance ne peut être un lieu unique que si les animaux sont nés et ont été élevés et abattus en un même pays ou lieu. Dans tous les autres cas, il convient de préciser les différents lieux de naissance, d'élevage et d'abattage¹⁵. La résolution du Parlement reflète la position adoptée par certains pays membres comme la France¹⁶ qui s'est prononcée pour une mention obligatoire de l'origine pour toutes les denrées alimentaires non transformées. Le Parlement est allé au-delà en l'étendant à certains produits transformés. Lors de l'adoption de la loi de modernisation agricole du 27 juillet 2010, la France s'est engagée dans cette voie en posant le principe d'un étiquetage obligatoire de l'origine dans un article du Code de la consommation¹⁷.

Si les débats ont essentiellement porté sur la part réciproque des mentions obligatoires et des mentions facultatives et sur le contenu de la liste des produits soumis à l'étiquetage obligatoire, il convient de s'interroger sur le sens donné par le texte à la notion même de « pays ou lieu de provenance ».

La doctrine définit habituellement la provenance comme « *la simple indication du lieu dont sont issus le produit ou le service offert au public, sans aucune garantie quant aux caractères ou à la qualité du produit* »¹⁸. Habituellement, on distingue « la provenance » de « l'origine ». L'origine « *correspond au pays dans lequel la marchandise a été produite,*

¹² Art 3-1, 8° de la directive 2000/13; Art. R.112-9 9° C. consom.

¹³ Décision de la Commission du 22 avril 2010 concernant le projet de décret de l'Italie établissant des normes régissant l'étiquetage du lait longue conservation, du lait UHT, du lait pasteurisé microfiltré, du lait pasteurisé à haute température et des produits laitiers [notifiée sous le numéro C(2010) 2436], *Journal officiel* n° L 102 du 23/04/2010, p. 52.

¹⁴ Considérant 29 et art.9 de la proposition de la Commission (COM (2008)40 final).

¹⁵ Art. 9 tel qu'amendé par le Parlement (Résolution législative du Parlement européen du 16 juin 2010 (CM(2008)0040-C6-0052/2008-2008/0028(COD))).

¹⁶ La Slovaquie, Malte, la République tchèque, la Hongrie, l'Italie, le Portugal, l'Estonie, l'Autriche, la Lettonie et la Grèce ont aussi défendu cette idée.

¹⁷ Article L112-11 C. consom (créé par [loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 - art. 3](#)) : « *Sans préjudice des dispositions spécifiques relatives au mode d'indication de l'origine des denrées alimentaires, l'indication du pays d'origine peut être rendue obligatoire pour les produits agricoles et alimentaires et les produits de la mer, à l'état brut ou transformé. La liste des produits concernés et les modalités d'application de l'indication de l'origine mentionnée au premier alinéa sont fixées par décret en Conseil d'État* ».

¹⁸ Mathely P., *Le droit français des signes distinctifs*, 1984, Paris Librairie du JNA, p. 868.



**"La valorisation des produits agricoles : approche juridique"
Colloque Lascaux - 28 & 29 novembre 2010**

composée ou fabriquée » et « *il s'agit d'une notion plus économique que géographique* »¹⁹ contrairement à la provenance. L'origine douanière est mobilisée dans le cadre des politiques commerciales internationales et a une grande importance pour la détermination des tarifs, voire des quotas²⁰. Il est vrai cependant que les deux notions coïncident dans de nombreux cas. Si un ananas est récolté au Costa Rica, la marchandise est entièrement obtenue dans ce pays, le pays d'origine et le pays de provenance coïncident. En revanche, si l'on utilise des ananas récoltés au Costa Rica pour composer des salades de fruit mises en conserves en France, la provenance est costaricienne mais l'origine est française car selon l'article 36 du Code des douanes, « *les marchandises dans la production de laquelle sont intervenus plusieurs pays ou territoires sont considérées comme originaires de celui où elles ont subi leur dernière transformation substantielle* ».

Dans la proposition de la Commission, les deux notions étaient distinguées dans l'article 2 pour garantir le rattachement géographique du produit. Mais le Parlement européen a modifié la définition du « lieu de provenance » en le considérant comme « *le lieu, pays ou région où les produits ou les ingrédients agricoles sont entièrement obtenus, conformément à l'article 23§2 du règlement CEE n°2913/92 du Conseil* »²¹. En cela, le texte se réfère finalement au « pays d'origine » au sens du Code des douanes communautaires en visant un rattachement géographique de l'ensemble du processus de production de la denrée alimentaire. Pour certains produits bruts, cette fusion de l'origine et de la provenance ne pose pas de problèmes. On songe par exemple aux fruits qui sont récoltés dans un pays donné. Mais pour d'autres produits, la détermination du lieu de provenance n'est pas aisée. Concernant la viande par exemple, si elle est issue d'un animal né dans un Etat voisin et élevé et abattu au Costa Rica, l'étiquetage fera référence aux deux provenances. Cependant, s'il s'avère impossible d'assurer la traçabilité d'une viande et qu'elle est seulement abattue dans un pays qui l'exporte ensuite en Europe, l'étiquetage mentionnera « Origine non précisée ».

Au-delà des difficultés notionnelles évoquées, la détermination du lieu de provenance est essentielle car le lien avec un territoire est un signal important pour le consommateur et constitue une voie de valorisation des produits agricoles et alimentaires.

1.2 Les opportunités de valorisation des produits agricoles et alimentaires

Les effets de l'obligation d'indication de provenance ne seront pas les mêmes selon que l'on considère le marché intra-communautaire ou les opportunités d'exportations de pays tiers vers l'UE.

1.2.1. A l'extérieur de l'Union européenne

¹⁹ Dubouis et Blumann, *Droit matériel de l'Union européenne*, Montchrestien, 2009, p. 240.

²⁰ V. en ce sens, Olsak N., « Appellations d'origine et indications de provenance », Rép. Com Dalloz, p. 5.

²¹ Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire, *Journal officiel* n° L 302 du 19/10/1992, p. 1 : Article 23 – « **1. Sont originaires d'un pays, les marchandises entièrement obtenues dans ce pays.** 2. On entend par marchandises **entièrement obtenues dans un pays** : (...) b) les produits du règne végétal qui y sont récoltés ; c) les animaux vivants qui y sont nés et élevés ; d) les produits provenant d'animaux vivants qui y font l'objet d'un élevage ; e) les produits de la chasse et de la pêche qui y sont pratiqués ; f) les produits de la pêche maritime et les autres produits extraits de la mer en dehors de la mer territoriale d'un pays par des bateaux immatriculés ou enregistrés dans ledit pays et battant pavillon de ce même pays (...). 3. Pour l'application du paragraphe 2, la notion de pays couvre également la mer territoriale de ce pays ».



"La valorisation des produits agricoles : approche juridique"
Colloque Lascaux - 28 & 29 novembre 2010

Pour les pays tiers qui souhaitent exporter leurs produits vers l'Union européenne, l'indication de provenance est aisément perçue comme une mesure protectionniste destinée à valoriser les productions locales. Certes, l'indication de provenance n'implique aucune qualité particulière du produit mais elle n'en demeure pas moins un signal pour le consommateur. « *Le patriotisme régional ou national du consommateurs peut le pousser à accorder ses préférences géographiques même quand aucune réputation spécifique au produit est en jeu* »²². Cela s'explique par le fait que l'aliment n'est pas une marchandise comme les autres, et l'alimentation relève de ce que Marcel Mauss qualifie de « fait social total ». En ce sens, l'aliment agrège des valeurs sociétales et environnementales plus que tout autre bien, et l'identification de la provenance des aliments que le consommateur ingère est de nature à le rassurer sur ce qu'il mange.

Paradoxalement, l'adoption de cet étiquetage obligatoire de la provenance est réalisée alors que l'Union européenne ouvre progressivement ses marchés aux pays d'Amérique Latine²³ et d'Amérique centrale. L'accord d'association signé entre l'Union européenne et l'Amérique centrale, le 18 mai 2010 en témoigne. Cet accord permet notamment une ouverture des marchés européens qui pourrait apporter des bénéfices annuels évalués à 2,6 milliards d'euros pour l'Amérique centrale²⁴. Ainsi, les pays d'Amérique centrale « pourront exporter pour la première fois de la viande bovine et duriz en quantité limitée par des quotas » et « ils bénéficieront progressivement d'ici dix ans de droits de douanes préférentiels pour leurs exportations de bananes qui passeront de 146 euros par tonne actuellement à 75 euros »²⁵. Mais dans le même temps, dans un contexte de globalisation et de course au plus bas prix imposée par la concurrence internationale, l'Union européenne s'apprête à renforcer l'étiquetage sur l'origine, et permet aux exploitants européens de montrer qu'ils respectent des normes élevées de protection notamment en matière sociale et environnementale. Pour les pays tiers, l'indication de provenance constitue plus difficilement une mention qualifiante car elle ne garantit aucune qualité objective (respect de normes élevées). Les voies pour transférer la valeur du territoire au produit sont autres (indication géographique, agriculture biologique, commerce équitable, marque commerciale). On peut toutefois penser que pour les produits concernés qui constituent des ingrédients de produits transformés (viandes, poissons), l'étiquetage obligatoire du pays de provenance renforcera l'attrait des filières intégrées dont on doit cependant souligner les effets pervers en termes de dépendance vis-à-vis des entreprises importatrices (et notamment des distributeurs européens). Cela permet en effet la promotion de relations contractuelles pérennes pour les producteurs d'Amérique centrale intégrés (sécurisation des approvisionnements sur une même origine) et pour les productions animales dont toutes les étapes sont reliées à un même pays de provenance.

1.2.2. A l'intérieur de l'Union européenne

Les oppositions entre les Etats membres sur la mise en place d'un étiquetage obligatoire du lieu de production indiquent combien cette mention constitue un élément de valorisation des produits et un outil de concurrence intra-communautaire. En témoignent par exemple les initiatives volontaires mises en place en France notamment en période de crise du

²² Olsak N., *op cit*, p. 5.

²³ Résolution du Parlement européen du 21 oct. 2010 sur les relations commerciales de l'Union européenne avec l'Amérique Latine (2010/2026 (INI))

²⁴ Coulombe G., « L'Amérique centrale et l'Union européenne scellent un accord d'association », <http://www.focal.ca/publications/focalpoint/270-july-august-2010-gabriel-coulombe-fr> (consulté le 30/12/2010)

²⁵ *Le Monde*, 18 mai 2010.



"La valorisation des produits agricoles : approche juridique"
Colloque Lascaux - 28 & 29 novembre 2010

lait. Dans un contexte de baisse des revenus des agriculteurs, on a ainsi vu fleurir des démarches commerciales consistant à vendre le lait de consommation sous la marque « Lait d'ici » ou sous le logo « Eleveurs laitiers de France » qui garantissent tout à la fois l'origine du produit et le respect de normes sociales et environnementales²⁶. Ces signes privés de provenance ont pour objectif de relocaliser les approvisionnements face notamment à la concurrence du lait allemand. Pour les produits où l'Union européenne est auto-suffisante comme la viande ou les produits laitiers, il est certain que la mention obligatoire de la provenance est aussi de nature à favoriser les produits européens face aux productions des pays tiers. En effet, même si la provenance constitue le lien avec la géographie le plus lâche et qu'elle ne garantit pas en principe une qualité objectivement identifiable du produit, elle n'en demeure pas moins un atout pour la commercialisation du produit. En témoignent la floraison de mentions communicantes sur la provenance régionale des produits comme « produit en Bretagne » par exemple.

Si l'indication de la provenance est génératrice de valeur ajoutée pour les produits, se pose la question de la répartition de cette valeur tout au long de la chaîne agro-alimentaire. Il n'est pas anodin à cet égard de constater que les représentants de l'industrie agro-alimentaire et les distributeurs se sont traditionnellement opposés à l'indication obligatoire du lieu de production des produits agricoles et agro-alimentaires²⁷, alors que les professionnels de la production et les consommateurs s'y sont montrés favorables²⁸. En effet, les désignations géographiques (que le lien soit faible ou fort) participent de politiques agricoles car elles permettent de protéger le revenu des agriculteurs. Ainsi « d'un produit local, la plus grande valeur ajoutée est ainsi apportée à un territoire restreint »²⁹. En revanche, pour les industriels de l'agro-alimentaire et pour les distributeurs concernant leurs marques propres, l'indication de provenance est source de coûts supplémentaires et est contraire à la flexibilité des approvisionnements, car cette réglementation tire la valeur vers l'amont de la chaîne. De manière volontaire, les industriels et distributeurs informaient les consommateurs sur la localisation de la phase de transformation du produit en apposant une mention « transformé en France ou fabriqué en France » sur leurs produits. Seule la mention « produit français » est considérée comme trompeuse car elle est réservée aux productions élaborées en France à partir de matière première nationale³⁰. A l'avenir, ils ne pourront plus mentionner le lieu de la dernière transformation sans faire mention de la provenance des ingrédients lorsqu'il s'agit de viande ou de poisson. Pour un cordon bleu transformé en France ou pour un jambon fabriqué en France, il faudra mentionner qu'il a été transformé ou fabriqué à partir de jambon espagnol. Selon le rapport du Sénat sur la loi de modernisation agricole, le marquage d'origine sera alors de nature à « soutenir la contractualisation » des rapports entre fournisseurs et distributeurs, car « l'annonce d'une origine d'un produit obligera les

²⁶ V. le rapport du Sénat n° 436 (2009-2010) de MM. Gérard CÉSAR et Charles REVET, fait au nom de la commission de l'économie, déposé le 6 mai 2010 sur le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, p. 54.

²⁷ Réponse du Conseil national de la consommation à la consultation publique sur le Livre vert de la Commission européenne relatif à la qualité des produits agricoles, p. 2.

²⁸ Soutien de Coop de France (réponse du 19 décembre 2008 au Livre vert), Soutien du pôle animal de Coop de France.

²⁹ Lorvellec L., *Ecrits de droit rural et agro-alimentaire*, Dalloz, 2002.

³⁰ Il s'agit en droit français d'un délit de fausse indication d'origine réprimé par l'article L.217-6 C.consom (CA, Paris, 20 janvier 1999, D.1999, IR 83).



**"La valorisation des produits agricoles : approche juridique"
Colloque Lascaux - 28 & 29 novembre 2010**

grossistes et les industriels, acheteurs de produits alimentaires à sécuriser leurs approvisionnements sur cette même origine »³¹.

Cette réforme va nécessairement conduire à une hyper segmentation des marchés (qualité générique sans indication de provenance, générique avec indication de provenance, qualité spécifique plus ou moins liée au terroir). Par exemple, pour le jambon, le consommateur aura le choix entre un jambon fabriqué en France à partir de porc « d'origine non précisée », un jambon fabriqué en France à partir de porc d'origine espagnole, un jambon fabriqué en France à partir de porc français, du jambon portant la marque « Cochon de Bretagne » (marque collective de certification), ou par exemple du jambon d'Ardèche (IGP- JOUE, L.296 du 13 nov 2010) fabriqué avec du Porc provenant départements voisins (ex : Savoie ou Haute Savoie) ou d'Ardèche ou un jambon « Herta » par exemple. Derrière ces signaux variés se dessinent des stratégies d'acteurs privés plus ou moins imprégnées de politique publique de développement rural et d'aménagement du territoire, selon que l'on opte pour la protection par les marques ou par les signes de qualité³². On peut cependant s'interroger sur leur impact quant à l'information des consommateurs qui risquent bien de se perdre dans ce maquis de signes.

2. Les conséquences de la proposition de règlement sur l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires

Comme pour la mise en place du système de protection des appellations d'origines et des indications d'origine, les obligations d'indication de provenance n'ont pas été érigées au titre de la protection des consommateurs mais ont été mises en place dans le cadre de la PAC dans le cadre des organisations communes de marché.

Toutefois, comme la mention de la provenance est un outil d'information sur un marché, elle ne doit pas tromper le consommateur et doit se fonder sur des critères harmonisés. En cela, le projet de règlement constitue une avancée vers une meilleure information des consommateurs. Mais la coexistence de l'indication de provenance et de la multitude des signaux publics et privés liés à l'origine n'est pas aisée et le système mis en place ne permet pas toujours de sanctionner les mentions trompeuses.

2.1. Les principaux apports pour les consommateurs

La proposition de règlement permet de mieux informer le consommateur sur la provenance des produits bruts (ex : viande de porc, produits laitiers) et sur la provenance des matières premières pour éviter les présentations trompeuses ou les évocations abusives d'une origine ou d'une provenance.

Pour les produits bruts, l'apport de la réforme est certain. Elle permet de lutter contre les mentions trompeuses sanctionnées au titre des tromperies de l'article L.213-1 C.consom et au titre du délit particulier de fausse indication d'origine. On songe notamment au contentieux concernant les produits emblématiques de la Provence dont la présentation évoque une origine

³¹ Rapport Sénat n° 436, *op cit*, p. 55.

³² La résolution du Parlement européen du 25 mars 2010 sur la politique de qualité (*op cit*) a eu ainsi souligné l'importance de l'information sur l'origine en indiquant que les produits à indication géographique protégée représentent déjà, à eux seuls, une valeur supérieure à 14 milliards d'euros.



**"La valorisation des produits agricoles : approche juridique"
Colloque Lascaux - 28 & 29 novembre 2010**

locale grâce à un paysage, des costumes qui sont en réalité originaires d'Italie et d'Espagne³³. L'article 9 du projet de règlement imposera désormais la mention de la provenance pour une série de produits bruts ce qui permet d'étendre le champ informationnel au-delà du miel et de l'huile qui sont souvent concernés par ces fraudes.

Pour les produits transformés, la question essentielle concerne l'indication de la provenance des matières premières. Cette information est particulièrement importante quand les présentations de produits font référence à une mention géographique différente. Dans un premier cas, l'indication géographique porte sur transformation ou une opération précise effectuée dans un pays alors que les matières premières sont importées. Désormais, la dissociation géographique entre la production et la transformation sera plus facilement portée à la connaissance du consommateur. Dans un second cas, la mention d'origine n'est pas une indication de provenance. On songe notamment aux noms géographiques devenus génériques (ex : saucisses de Francfort), aux indications de variétés végétales ou aux mentions relatives à une race animale. L'indication de provenance de certains ingrédients permettra d'éviter que le produit tire indument profit d'une notoriété liée à une origine dont ne sont pas issus les ingrédients (ex : saucisse de Francfort fabriquée en Allemagne à partir de porc d'origine espagnole).

Mais beaucoup d'interrogations demeurent et la protection des consommateurs n'est pas toujours garantie.

2.2. Un système complexe et source de confusions pour le consommateur

Le manque de cohérence et de clarté du système d'indication de l'origine a souvent été pointé du doigt³⁴. On peut notamment redouter que le renforcement de l'étiquetage obligatoire de la provenance n'affaiblisse la crédibilité des signaux liés à l'origine aux yeux des consommateurs.

Le florilège des signaux géographiques est source d'incohérences. Si on observe attentivement l'ensemble des signes publics relatifs à l'origine et à la provenance, cette confusion apparaît nettement. En principe, l'indication de l'origine permet de relier un produit à un terroir avec une intensité du lien au terroir plus ou moins forte (IGP/AOP). Dans le cas des Indication géographiques protégées, le lien avec le terroir est plus lâche et les ingrédients ne proviennent pas nécessairement de la zone géographique considérée. En effet, l'attribution de l'IGP peut résulter de la simple réputation liée à la transformation ou à l'élaboration d'un produit dans une aire géographique délimitée. C'est la raison pour laquelle la démarche de l'IGP a souvent profité aux industriels de l'agro-alimentaires soucieux de défendre des produits régionaux typés dont la qualité résulte du processus d'élaboration, bien plus que de l'origine des ingrédients entrant dans sa fabrication³⁵. Si on rend obligatoire l'indication de provenance de certains ingrédients pour les produits génériques, il apparaîtrait incohérent au regard de l'information des consommateurs de ne pas renforcer les exigences liées au lien entre le produit et son terroir pour les IGP. La localisation des matières premières dans l'aire

³³ Dossier « La qualité alimentaire », *Revue Concurrence Consommation*, n° 163, 2009, p. 20.

³⁴ Rapports du CNA sur les signes de qualité (avis n°45 et avis n°61) ; v. Collart Dutilleul F, « La réforme française des signes de qualité : entre avancées significatives et attentes insatisfaites », *in* dossiers de la RIDE, numéro spécial, n° 2, avril 2009.

³⁵ V. aussi couplage MDD/IGP qui permet d'intégrer dans la gamme des MDD des produits se référant à l'image de la tradition, au caractère artisanal.



"La valorisation des produits agricoles : approche juridique"
Colloque Lascaux - 28 & 29 novembre 2010

de production permettrait de ne pas induire en erreur le consommateur pour qui l'IGP induit souvent une élaboration locale avec des matières premières locales. Il est certain que l'instauration de l'étiquetage obligatoire de la provenance de certains ingrédients dans les produits transformés peut conduire à redessiner les frontières entre les mentions de provenance et d'origine pour rendre le système plus cohérent aux yeux du consommateur.

Les risques de chevauchement de signes sont aussi présents entre les indications de provenance et la certification conformité produit (CCP). Cette démarche hybride mi privée mi publique permet de faire certifier des cahiers des charges conformes aux notes de cadrage fixées par les pouvoirs publics. Elle offre la possibilité aux producteurs de construire une qualité « sur mesure » intégrant des exigences variées (liées à l'origine, à la protection de l'environnement à la traçabilité ...) tout en bénéficiant d'une validation officielle de la démarche par l'Etat. Mais comment le consommateur fera-t-il la différence entre par exemple un emmental « origine France » qui n'implique aucune qualité particulière du produit et un « emmental français » qui bénéficie d'une CCP impliquant un mode de production répondant à un cahier des charges³⁶ et à une certification validée par les pouvoirs publics ?

Enfin, le manque de lisibilité des signaux envoyés aux consommateurs est accru par la recrudescence des signes privés liés à l'origine ou à la provenance. Mais les frontières entre les marques collectives et les indications de provenance ne sont pas toujours claires pour le consommateur. Pour les exploitants du secteur agro-alimentaire (producteurs, transformateurs, distributeurs), la marque collective permet parfois un rattachement à un territoire par une signature régionale³⁷. On peut citer par exemple la démarche « Produit en Bretagne ». Mais cette identité régionale n'est garantie que pour la phase de transformation du produit et n'implique aucunement un centrage des matières premières en Bretagne. Lorsque de la viande ou du poisson seront utilisés comme ingrédients dans la fabrication de produits, le consommateur sera systématiquement informé de leur provenance étrangère ou française, mais pour les autres ingrédients, il sera naturellement conduit à penser qu'à défaut d'indication, ils sont produits en Bretagne.

Ce manque de crédibilité dû à l'incohérence du système se double d'incertitudes sur la question des sanctions et de l'effectivité de la protection des consommateurs.

2.3 Les sanctions des indications de provenance

Comme le règlement n'est pas encore adopté, il peut paraître prématuré de discuter des sanctions. Quelques réflexions naissent cependant à la lecture du projet de texte.

D'une part, à partir de quel seuil pourra-t-on considérer que la provenance d'un ingrédient doit être indiquée. En l'absence de précision sur ce point, doit-on adopter la règle des 50% proposée par certains professionnels ou la présence même infime de cet ingrédient doit-elle s'accompagner de la mention de sa provenance³⁸ ?

³⁶ N°CC/58/02 (pour la meule : 1- Meule sélectionnée par l'affineur selon une grille de qualité définie 2- Durée d'affinage de 9 semaines minimum).

³⁷ Les initiatives nationales de création de labels régionaux se heurtent pour leur part au principe de libre circulation des marchandises (V. sur ce point, M.-A. Ngo, « Quel avenir pour les labels au regard de la libre circulation des marchandises ? », *Revue Droit rural*, 2007, étude 34).

³⁸ Le Parlement a supprimé les définitions relatives aux ingrédients primaires, majeurs, et caractéristiques (art. 2 de la proposition)



"La valorisation des produits agricoles : approche juridique"
Colloque Lascaux - 28 & 29 novembre 2010

D'autre part, comment mettre en place un contrôle efficace permettant de garantir la véracité des allégations des professionnels quant au lien entre un produit et la géographie ? Contrairement aux protections juridiques accordées par les marques et les signes de qualité, les indications de provenance ne confèrent aucune prérogative juridique aux producteurs qui les opposent sur leurs produits. Nul n'est titulaire de la marque « origine France » et le nom géographique France n'est pas « réservé pour la désignation d'un produit élaboré selon un référentiel et originaire du lieu dénommé »³⁹. Nous ne sommes donc pas dans une logique d'appropriation par exemple qui est celle des marques et de la propriété intellectuelle. Il faudrait donc en principe compter sur les pouvoirs publics et sur les consommateurs pour faire sanctionner les utilisations abusives des indications de provenance. Mais on connaît les difficultés procédurales auxquelles se heurtent les consommateurs en l'absence notamment d'action de groupe. Et l'on sait par ailleurs que la réforme des signes de qualité en France s'est traduite par un contrôle des cahiers des charges opéré par tierce partie qui suscite critiques et interrogations quant à son impartialité et son efficacité⁴⁰. Ces remarques s'inscrivent par ailleurs dans un contexte de réduction des contrôles publics et de transfert de la charge du contrôle vers les exploitants à travers notamment le renforcement de l'obligation d'auto-contrôle. Il est donc probable que c'est plutôt par la voie des contrats que l'on va garantir l'effectivité de l'obligation d'indication de provenance. Comme en matière de sécurité sanitaire des aliments, il est vraisemblable que les distributeurs vont jouer un rôle central en insérant dans les contrats avec les fournisseurs, via les référentiels privés, des exigences liées à la provenance des produits et des ingrédients, qui se coupleront avec les systèmes de traçabilité déjà mis en œuvre depuis le règlement 178/2002. Il est à cet égard déterminant que l'article 8 du projet de règlement amendé par les Parlement ait prévu que les distributeurs « *prennent dûment soin de contribuer à garantir, dans la limite de leurs activités respectives, le respect des règles d'information sur les denrées alimentaires, notamment en s'abstenant de fournir des denrées dont ils savent ou supposent, sur la base des données en leur possession et en tant que professionnels qu'elles ne sont pas conformes à ces règles* ».

Conclusion

On peut craindre que l'accroissement des signaux informatifs ne soit pas de nature à protéger l'ensemble des consommateurs et contribue au contraire à accroître la fracture existant entre les plus pauvres et les plus nantis. Par une forme de segmentation des consommateurs, certains n'auront accès qu'aux produits génériques, anonymes, dont le seul signal est le prix. Pour les plus avertis et les plus nantis, les signaux se multiplient, dictés par des choix publics (politique de la santé, politique agricole...) ou des choix privés (opérés par la grande distribution, les industriels ou les agriculteurs) sans que les consommateurs soient consultés. Ceci dans un contexte où l'on postule que l'information est un instrument adéquat de protection des consommateurs, alors que de nombreuses études⁴¹ mettent en cause la pertinence de ce mode de protection.

³⁹ Lorvellec L., *op cit*, p. 401.

⁴⁰ Collart Dutilleul F., *op. cit*, p. 42.

⁴¹ V. par ex, Garcia et Van Boom, « Information disclosure in the EU consumer credit directive: opportunities and limitation », in Devenney J. P. & Kenny, M., *Credit, Investment and Consumer Protection in Europe*, à paraître aux Cambridge University Press, 2011.