

## Avis sur la proposition de règlement du Conseil relatif aux attestations de spécificité des denrées alimentaires <sup>(1)</sup>

(92/C 40/02)

Le 31 janvier 1991, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 9 juillet 1991. Une version révisée a été élaborée lors de la réunion de section du 5 novembre 1991 (rapporteur: M. Gardner).

Lors de sa 291<sup>e</sup> session plénière (séance du 27 novembre 1991), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

### 1. Résumé de la proposition

L'objectif est d'instituer un système d'enregistrement et d'étiquetage pour les produits agricoles et les denrées alimentaires, conformément auquel ces derniers seront certifiés s'ils présentent des caractéristiques spécifiques distinctives étroitement contrôlées. La Commission espère que par cette segmentation des marchés, certains vendeurs pourront augmenter les ventes ou améliorer leur marge bénéficiaire pour ces produits, ce dont certains agriculteurs pourraient à leur tour tirer quelque bénéfice. Le système proposé se fonde sur des modèles nationaux existants tels que la mention « label rouge » utilisée en France, mais va plus loin en tentant de définir une dénomination de vente légale ainsi qu'un symbole spécial.

La Commission a également l'espoir que ces mesures permettront la fixation de la population rurale dans certaines zones.

#### 1.1. Réorientation de la politique agricole commune (PAC)

1.1.1. La Commission semble quelque peu optimiste dans son argumentation, même s'il est vrai que le système peut avoir certains effets bénéfiques.

1.1.2. Il est exagérément optimiste d'affirmer que la diversification de la production agricole et l'instauration de ce système d'attestation de spécificité peuvent avoir pour effet l'amélioration du revenu des agriculteurs, notamment dans les zones défavorisées, et la fixation de la population rurale.

1.1.3. Même si la diversification de la production agricole peut avoir des résultats positifs, il n'en sera pas moins nécessaire de prendre en considération les caractéristiques spécifiques d'un produit déterminé et de vérifier s'il conduit bien à une diversification.

1.1.4. La Commission est convaincue que l'existence d'une attestation et une éventuelle garantie que le pro-

duit recevra un meilleur accueil sur le marché amélioreront les revenus des agriculteurs. La différence de prix par rapport à des produits similaires, non certifiés, déjà commercialisés sera moins significative.

1.1.5. Il est extrêmement difficile de fixer la population rurale, bien que toute aide, morale ou matérielle, soit bienvenue.

1.1.6. Dans ce contexte, il serait utile d'avoir un système visant à protéger a) le producteur, qui garantit un produit reposant jusqu'ici sur des normes commerciales, et b) le consommateur, qui bénéficiera d'un choix de produits différents et garantis.

1.1.7. La Commission espère que ce système encouragera les producteurs en leur permettant de viser pour leur produit une qualité spécifique et un prix mieux adaptés au marché.

### 2. Observations générales

La proposition poursuit un objectif louable mais présente néanmoins quelques défauts essentiels. À moins qu'il n'y soit remédié, le Comité ne peut approuver cette proposition.

Ces défauts sont examinés dans le détail ci-dessous.

#### 2.1. L'inclusion des denrées alimentaires élaborées ne figurant pas en annexe II du Traité

2.1.1. Si l'attestation permet effectivement de relever les prix et d'accroître les parts de marché, ce sera au bénéfice des produits porteurs du label.

2.1.2. En ce qui concerne les produits agricoles surtout, le bénéficiaire sera en principe l'agriculteur; en revanche, dans les cas des denrées alimentaires élaborées, les bénéfices iront à l'entreprise agro-alimentaire

(1) JO n° C 30 du 6. 2. 1991, p. 4.

ou au détaillant, dont les produits portent le label. Rien n'incite les entreprises agro-alimentaires et les détaillants à offrir un meilleur prix pour les matières premières utilisées pour la fabrication des produits porteurs de l'attestation de spécificité.

## 2.2. *L'apparente confusion qui entoure la notion de « qualité »*

2.2.1. La qualité est une notion relative. Il est impossible de définir une « qualité absolue », en particulier dans un secteur aussi vaste et aussi complexe.

2.2.2. Le terme « qualité » peut être utilisé dans deux sens :

- 1) pour différencier les propriétés respectives de deux produits en termes de « qualité différente »;
- 2) pour signaler la supériorité d'un produit par rapport à un autre.

2.2.3. L'exposé des motifs et le préambule mentionnent la « qualité » et la Commission fait valoir que ce terme est utilisé dans le sens de « différence »; or le document à l'examen n'est pas clair à cet égard. Le mot « qualité » n'apparaît pas dans le texte et ne constitue pas une exigence pour l'obtention de l'attestation.

2.2.4. C'est une question de bon sens pour la raison suivante: il est tout à fait possible d'établir des normes légales de qualité supérieure pour ce qui est des propriétés quantifiables d'un produit, telles que les taches ou le calibre pour les pommes. En revanche, il est pratiquement impossible de légiférer en matière de qualité en termes d'exigences du consommateur dès lors qu'on peut parler de qualité d'une denrée, du point de vue de ce dernier, lorsque celle-ci est :

- a) sûre et saine;
- b) conforme aux exigences des consommateurs en ce qui concerne le goût, la consistance, la commodité, ainsi qu'aux exigences écologiques, etc.

2.2.5. Aussi, dans toute proposition ultérieure faisant référence à la « qualité », il devrait être précisé dans quel sens ce terme est utilisé.

## 2.3. *Le risque de créer une certaine confusion chez le consommateur*

2.3.1. La proposition prévoit trois éléments d'étiquetage, à savoir: un symbole spécial, la mention « spécificité contrôlée » et la dénomination de vente du produit.

2.3.2. Les deux premiers pourraient laisser à penser à un certain nombre de consommateurs que le produit enregistré est de qualité supérieure.

2.3.3. Le symbole pourrait devenir un outil de marketing utile comme l'ont montré les modèles nationaux existants, encore faudrait-il qu'il corresponde à de véritables avantages pour le consommateur.

## 2.4. *La tentative de définir une dénomination de vente*

2.4.1. Le fait de définir une dénomination de vente permettrait à un groupement de producteurs de réserver une telle dénomination pour un produit fabriqué selon son cahier des charges. Ce cahier des charges pourrait être conçu de manière à ce qu'il soit difficile, ou même impossible à suivre par les concurrents (les petites et moyennes entreprises notamment). Il existe par ailleurs un réel danger de créer une confusion chez les consommateurs (voir exemples au paragraphe 3.8).

2.4.2. La dénomination de vente a déjà été réglementée par l'article 5 de la directive 79/112/CEE relative à l'étiquetage qui dispose qu'une dénomination de vente doit être « suffisamment précise pour permettre à l'acheteur d'en connaître la nature réelle (de la denrée) et de la distinguer des produits avec lesquels elle pourrait être confondue ».

2.4.3. En conséquence, ce système va à l'encontre du principe de la libre circulation des denrées alimentaires entre les États membres. De plus, il favorisera les groupements des États dont les normes dans ce domaine sont les moins strictes.

## 2.5. *Aspects anticoncurrentiels*

2.5.1. Le système proposé peut être utilisé par un groupement à des fins anticoncurrentielles, au préjudice d'autres producteurs et consommateurs qui verraient ainsi leur accès au marché et leur choix limités. Cette tendance est encouragée par le groupement demandeur disposant d'un monopole sur tout changement éventuel de la spécification.

## 2.6. *Nouvelles structures administratives*

2.6.1. Il sera nécessaire de mettre en place de nouvelles structures administratives, tant au niveau du secteur public que privé, afin de procéder aux enregistrements, à l'évaluation, au traitement des demandes de recours et d'assurer la surveillance du système. Le coût et le temps que cela impliquerait semblent hors de proportion avec les avantages potentiels pour les agriculteurs, les entreprises agro-alimentaires ou les consommateurs.

2.6.2. Il existe dans certains cas, des systèmes administratifs régissant les labels nationaux mais ceux-ci sont beaucoup plus simples. Ils se limitent à définir les caractéristiques détaillées des produits existants et ne prévoient pas de restrictions légales concernant les dénominations de vente.

### 3. Observations particulières

#### 3.1. Titre

3.1.1. Il conviendrait de le remplacer par « Attestation de spécificité des produits agricoles et des denrées alimentaires ».

#### 3.2. Base juridique

3.2.1. Censée couvrir l'ensemble des denrées alimentaires, cette proposition est présentée au titre de l'article 43 du Traité. Or le champ d'application de l'article 43 est semble-t-il, clairement limité aux denrées de l'annexe II (par l'article 38 du Traité). On semble donc ouvrir un choix entre limiter la proposition aux denrées de l'annexe II, ou la présenter au titre de l'article 100 (fonctionnement du marché commun) ou de l'article 100 A. À la lumière des observations formulées au paragraphe 2.1, il serait préférable de la maintenir sous l'égide de l'article 43 mais de la limiter aux denrées de l'annexe II.

#### 3.3. Deuxième considérant

3.3.1. Il semble très peu probable que ce système d'attestation puisse réduire l'exode rural.

#### 3.4. Article 2, premier paragraphe

3.4.1. La notion de « caractéristiques qui distinguent » est très vague et doit être précisée, du point de vue du consommateur, en termes d'attentes et d'avantages particuliers. Des précisions sont également nécessaires en ce qui concerne les ingrédients (qui peuvent être des produits certifiés) présents dans les denrées alimentaires.

#### 3.5. Article 2, paragraphe 2

3.5.1. Les distributeurs (coopératives et particuliers) devraient être mentionnés en cet endroit. Ils constituent l'interface de fait avec le consommateur et sans leur appui, il serait quasi impossible de mettre en œuvre la proposition. De plus, ils offrent des produits sous leur propre marque. Aussi, c'est leur label qui portera le symbole et ce sont eux qui bénéficieront de l'augmentation des prix à la consommation. En ce qui concerne les marques propres, il est probable que les aides communautaires prévues aux termes de l'article 24 seront octroyées au détaillant.

#### 3.6. Article 2, paragraphe 3

3.6.1. Selon cette définition telle qu'elle est formulée, rien ne semble empêcher deux entreprises agro-alimentaires distinctes mais contrôlées par un même *holding* de former un « groupement ».

3.6.2. Il y aurait lieu d'inclure dans cet article ou à un autre endroit du document, une disposition prévoyant le libre-accès à tout groupement pour les autres entreprises. Ce point est important dès lors que le groupe a le monopole sur toute modification éventuelle de la spécification du produit.

#### 3.7. Article 4, premier paragraphe

3.7.1. Même observation que pour l'article 2, premier paragraphe.

#### 3.8. Article 4, alinéa a)

3.8.1. Cette disposition semble inadéquate pour plusieurs raisons :

- a) de petites adjonctions aux exigences définies dans une norme permettrait de contourner ces restrictions;
- b) les critères nationaux sont souvent fixés suivant des codes de bonne pratique plutôt que par des règles, et ce particulièrement en ce qui concerne les denrées alimentaires ne figurant pas à l'annexe II;
- c) les entreprises agro-alimentaires établies dans les pays disposant d'un nombre réduit de normes, pourront plus facilement enregistrer la spécificité de leurs produits que celles des pays dans lesquels le système de normes est plus élaboré;
- d) les réglementations locales peuvent empêcher la fabrication (mais non la vente) d'un produit enregistré dans un autre pays.

3.8.2. Les exemples suivants sont révélateurs à cet égard et témoignent également de la possibilité de créer une certaine confusion chez les consommateurs.

##### 3.8.2.1. Mayonnaise

3.8.2.1.1. La mayonnaise doit satisfaire à des normes dans certains pays mais non dans d'autres; en ajoutant l'expression « huile de tournesol », un groupement peut tenter d'enregistrer la dénomination de vente « mayonnaise à l'huile de tournesol » pour un produit composé de 60 à 70 % d'huile de tournesol, 5 % de jaune d'œuf, 0,3 % d'acide et élaboré selon son propre procédé de fabrication.

3.8.2.1.2. Les concurrents utilisant 80 % d'huile de tournesol et 7,5 % de jaune d'œuf, mais un tout autre procédé de fabrication ne pourront pas par conséquent vendre leur produit sous la dénomination « Mayonnaise à l'huile de tournesol ».

3.8.2.1.3. Le produit du groupement demandeur pourrait être enregistré et fabriqué en Espagne, en Grèce ou au Royaume-Uni mais pas en Allemagne ni en France, pays dont les législations ne le permettraient pas. Il pourrait néanmoins être vendu en Allemagne et en France avec son attestation de spécificité.

##### 3.8.2.2. Masepain

3.8.2.2.1. Le Royaume-Uni et l'Irlande ne disposent pas de normes pour ce produit. Les normes allemandes

autorisent une composition à base d'amandes et une quantité relativement élevée de sucre, les normes danoises quant à elles autorisent le mélange d'amandes, de noyaux d'abricots et une faible quantité de sucre. Un groupement irlandais pourrait réserver la dénomination « Pâte d'amandes douces » afin d'inclure les amandes douces (c'est-à-dire non amères, que l'on peut facilement se procurer en Californie) à l'exclusion des autres, les noyaux d'abricots et la quantité de sucre autorisée en Allemagne.

3.8.2.2.2. Le produit pourrait être fabriqué en Irlande et vendu dans toute la Communauté mais ne pourrait pas, en vertu de leur législation nationale, être élaboré au Danemark ou en Allemagne.

### 3.9. Article 5

3.9.1. L'article 5 est ambigu. La formulation actuelle (« Seul un Groupement produisant une denrée alimentaire... ») pourrait créer une confusion et interdire l'accès au registre à des produits présentant des caractéristiques spécifiques identiques, ce qui ne servirait pas à améliorer l'information des consommateurs.

3.9.2. Il est proposé de remplacer l'expression en question par: « Tous les groupements produisant une denrée alimentaire... ».

3.9.3. Il y a lieu également de prévoir une disposition en ce qui concerne les demandes de la part d'associations (y compris les coopératives et les groupements d'associations) et de groupements à l'échelle communautaire constitués d'entreprises établies dans plus d'un État membre.

### 3.10. Article 6

3.10.1. La définition des critères est trop vague pour convaincre le consommateur de payer un prix supérieur pour la valeur ajoutée que représente l'enregistrement d'un produit (ce qui est l'objet de cette disposition).

3.10.2. Il convient de définir les critères plus en détail dans la proposition plutôt que d'en laisser le soin aux organisations nationales. À titre d'exemple, le critère microbiologique permettant de distinguer une denrée de denrées alimentaires similaires doit être précisé. De plus, il n'existe pas de méthode objective permettant de décrire les caractéristiques organoleptiques.

3.10.3. Le fait d'inclure les règles de production pourrait désavantager les petites et moyennes entreprises dès lors que les gros producteurs auraient la possibilité d'obtenir la spécification d'un procédé de fabrication complexe et étroitement contrôlé que les petites entreprises agro-alimentaires ne sont pas en mesure d'utiliser.

### 3.11. Article 7

3.11.1. Dans sa rédaction actuelle, l'article ne prévoit aucun moyen garantissant l'uniformité des procédures mises en œuvre par les autorités des États membres. En outre, qu'en est-il d'un groupement demandeur composé de producteurs originaires de plusieurs pays membres ?

### 3.12. Article 8, paragraphe 3

3.12.1. Dans le cas où un groupement d'entreprises agro-alimentaires tente d'enregistrer une dénomination de vente qui porterait préjudice à un concurrent, ce dernier doit notifier son opposition par l'entremise de son gouvernement. Le délai de trois mois à compter de la date de publication semble insuffisant, un délai de six mois au moins serait nécessaire.

### 3.13. Article 8, paragraphe 4

3.13.1. Il y a lieu de modifier la première ligne de manière à inclure les demandes d'opposition de la part d'associations qui sont directement concernées.

3.13.2. La dernière phrase semble trop vague. Il convient que les États membres soient invités à recevoir ou à rejeter une telle opposition, en motivant leur décision. Il convient également de prévoir une procédure de recours, tant au niveau national que communautaire.

### 3.14. Article 9, paragraphe 2

3.14.1. Cette disposition ferait de la Commission l'arbitre final pour ce qui concerne la validité d'une dénomination. Or celle-ci pourrait ne pas être suffisamment compétente dans ce domaine.

3.14.2. Remplacer également « trois mois » par « six mois ».

### 3.15. Article 10

3.15.1. L'article 10 n'est pas clair, lorsqu'il dispose qu'une demande de modification sera nécessaire en cas d'amélioration des caractéristiques spécifiques enregistrées. Cela reviendrait donc à un ré-enregistrement, comme semble le suggérer la référence aux articles 6 et 9 dans la dernière phrase de l'article.

3.15.2. L'article 10 n'éclaircit pas la situation des groupements de producteurs enregistrés pour la fabrication d'un produit donné si le groupement qui a enregistré le produit le premier introduit une demande de modification. Une telle demande devrait donner lieu à un nouvel enregistrement, en vue de respecter les droits acquis des autres groupes.

3.15.3. Quoi qu'il en soit, tous les groupements de producteurs enregistrés pour la fabrication d'un produit donné doivent avoir le droit de soumettre une demande de modification.

### 3.16. Article 12

3.16.1. Pour les raisons invoquées au paragraphe 2.4 ci-dessus, il y a lieu de supprimer cet article et de limiter ainsi le champ d'application de la proposition au symbole et à l'attestation de spécificité.

**3.17. Article 13**

3.17.1. Cette disposition semble opportune, à condition que les critères d'enregistrement reçoivent une définition adéquate. Toutefois, une mention plus commerciale pourrait être recherchée (cf. Label Rouge en France).

**3.18. Article 14**

3.18.1. On peut se demander s'il est opportun d'imposer aux organismes de contrôle la charge de la preuve, comme cela résulte de l'article 14, paragraphe 4. Une suspicion fondée devrait suffire.

**3.19. Article 17**

3.19.1. Aucun argument valable ne semble s'opposer à l'inscription simultanée sur l'étiquetage d'une denrée alimentaire des deux symboles, national et communautaire, pour autant que ce produit ait été enregistré conformément aux deux régimes, de l'État membre et de la Communauté. En conséquence, il y a lieu de supprimer cet article. Il doit être précisé sans ambiguïté que les systèmes nationaux peuvent être maintenus indéfiniment.

**3.20. Article 23**

3.20.1. Cette disposition laisserait à la Commission le rôle d'arbitre final prenant des décisions à huis-clos. La décision finale n'appartient pas aux États membres,

et leur seul recours est la Cour de justice de Luxembourg.

3.20.2. Ni les consommateurs ni les producteurs et leurs employés ne sont consultés, ce à quoi on pourrait remédier en instituant un comité consultatif.

**3.21. Article 24, premier paragraphe**

3.21.1. Des aides ne devraient être accordées que pour l'information objective des consommateurs et pour la promotion de l'attestation et du symbole, étant donné que l'octroi d'une assistance financière aux groupements pourrait donner lieu à des distorsions de concurrence.

3.21.2. Il y a lieu également de modifier le premier tiret comme suit :

« L'information du consommateur concernant le système et en particulier, la signification de la 'spécificité'. »

**3.22. Article 24, paragraphe 2**

3.22.1. Cette disposition semble constituer une raison supplémentaire de limiter le champ d'application de cette proposition aux denrées de l'annexe II.

Fait à Bruxelles, le 27 novembre 1991.

*Le Président*  
*du Comité économique et social*  
François STAEDLIN