

## Nouveau règlement (UE) n°1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires (dit règlement INCO) : Contraintes et opportunités pour les industriels de l'agro-alimentaire.

**Marine Friant-Perrot** - Maître de conférences à la faculté de droit de Nantes (responsable du Master 2 Droit de l'agro-alimentaire) - Consultante Cabinet Antelis

Le règlement « information des consommateurs » publié au JOUE le 22 novembre dernier s'inscrit dans le sillage du règlement 178/2002 (dit food law), texte fondateur de la législation alimentaire européenne. Après avoir profondément modifié le cadre législatif relatif à la sécurité sanitaire des aliments, l'Union européenne a pour ambition de refondre et d'actualiser les règles d'étiquetage. Le droit agro-alimentaire européen s'inscrit ainsi dans la stratégie communautaire en matière de politique des consommateurs pour la période 2007-2013 en privilégiant la protection des consommateurs par l'information. L'idée étant que le consommateur dûment informé agit comme un agent économique rationnel et peut ainsi choisir en connaissance de cause l'aliment conforme à ses attentes. Notons qu'au delà des considérations d'ordre sanitaire et économique, de nouvelles attentes sont prises en compte, notamment les considérations, environnementales, sociales ou éthiques (comme l'origine ou le lieu de provenance des aliments ou ingrédients, les méthodes d'abattage, l'utilisation de nanomatériaux...). L'Union européenne adopte donc une conception très élargie de la qualité des denrées alimentaires comprenant des éléments extrinsèques aux produits.

Quel sera l'impact de ce règlement pour les firmes agro-alimentaires françaises ? L'accroissement des mentions obligatoires, notamment la déclaration nutritionnelle, implique de nouvelles contraintes qui devront être intégrées par les exploitants du secteur agro-alimentaire d'ici décembre 2014 (décembre 2016 pour la déclaration nutritionnelle). Par ailleurs, l'information des consommateurs va progressivement se dématérialiser et se diffuser par le biais de nouvelles technologies (via les sites internet et les applications smartphones). Ce changement de contenu et de forme de l'information va entraîner des conséquences juridiques importantes notamment dans les relations fournisseurs-distributeurs.

### 1 Le règlement concernant l'information des consommateurs : quelles nouvelles contraintes pour les IAA ?

Le nouveau règlement a pour principal objectif d'unifier le droit de l'étiquetage au sein de l'Union européenne. Ce texte général opère une fusion des textes existants et élabore un cadre législatif plus clair, plus complet et plus cohérent, propice à la compétitivité des entreprises.

Il maintient une marge de manœuvre pour les systèmes d'étiquetage nationaux concernant les denrées alimentaires non préemballées à l'exception des mentions obligatoires relatives aux allergènes.

### Une acception large de l'information et de ses supports : vers une dématérialisation

L'information telle qu'elle est régie par ce nouveau texte ne se limite pas aux données figurant sur l'étiquette. L'information visée est « toute information concernant une denrée alimentaire transmise au consommateur final sur une étiquette, dans d'autres documents accompagnant cette denrée ou à l'aide de tout autre moyen, y compris les outils de la technologie moderne ou la communication verbale ». On songe notamment aux autres vecteurs d'information qui complètent les données fournies dans l'étiquetage comme les sites internet ou les applications smartphones du type « Proxi produit ». Le législateur européen adopte ainsi une conception souple des supports de l'information pour « répondre aux évolutions futures et aux nouvelles exigences en matière d'information ». Cette appréhension globale et dématérialisée de l'information comporte d'importantes conséquences juridiques pour les industriels.

### 2 Les pratiques loyales en matière d'information

L'obligation de ne pas induire le consommateur en erreur constitue un principe général de la législation alimentaire européenne posé par l'article 16 du règlement 178/2002. Ce principe est ancien en droit français et puise ses racines dans la répression des fraudes et falsifications par la loi de 1905. Il est réaffirmé concernant l'information sur les denrées alimentaires.

Ainsi, toute information obligatoire ou volontaire qui accompagne le produit alimentaire doit être exacte, qu'elle figure sur l'étiquette ou sur tout autre support. Cette exigence de loyauté s'étend à la publicité, mais aussi à « la présentation des denrées alimentaires et notamment à la forme ou à l'aspect donnée à celles-ci ou à leur emballage, au matériau d'emballage utilisé, à la manière dont elles sont disposées ainsi qu'à l'environnement dans lequel elles sont exposées ». Le règlement adopte ici une conception élargie des circonstances dans lesquelles une pratique pourra être considérée comme trompeuse.

Non seulement les allégations du professionnel peuvent être trompeuses, mais la présentation du produit est aussi de nature à induire en erreur. Deux cas sont évoqués de manière non limitative : l'emballage trompeur ou l'environnement trompeur. On songe par exemple à un emballage dont le design serait source de confusion pour le consommateur sur la nature ou les qualités substantielles du produit. Mais c'est au regard de « l'environnement trompeur » que les risques de condamnation des pratiques commerciales sont les plus importants. Cette circons-

tance avait notamment été relevée dans l'affaire « Vittel goût à la pêche » où le tribunal de Nanterre avait considéré en 2005 que le produit très sucré comportant une allégation sur la présence de calcium n'était pas trompeur en soi, mais du fait que son conditionnement et sa couleur le rendaient assimilables à de l'eau, et ce d'autant plus qu'il était rangé à côté des eaux minérales.

Dans les relations fournisseurs-distributeurs, le choix de l'emplacement des produits lors de la mise en rayon constitue donc un enjeu important au regard de la nouvelle réglementation : l'environnement peut tromper le consommateur.

### 3 Clarification et accroissement des mentions obligatoires

La nouvelle liste des 12 mentions obligatoires figure à l'article 9 du règlement : dénomination, liste des ingrédients, mentions des allergènes majeurs, quantité de certains ingrédients, quantité nette de la denrée, dates d'utilisation, conditions de conservation et/ou d'utilisation, coordonnées de l'exploitant responsable de l'information, pays d'origine ou de provenance, mode d'emploi, titre alcoométrique volumique acquis (pour les boissons titrant plus de 1,2 % d'alcool en volume) et déclaration nutritionnelle. S'y ajoutent des mentions complémentaires pour 6 catégories spécifiques : gaz d'emballage, édulcorants, réglisse, caféine, phérols-stanols, et congélation (Annexe III du règlement 1169/2011).

Le texte prévoit aussi dans un souci de lisibilité pour les consommateurs que toutes les mentions obligatoires soient faites dans une police de caractère de 1,2 mm au minimum pour les emballages dont la face la plus grande est au moins égale à 80 cm<sup>2</sup> et de 0,9 mm sous le seuil de 80 cm<sup>2</sup>. Par ailleurs, ces informations sont inscrites à un endroit apparent de manière à être facilement visibles, clairement lisibles, et le cas échéant, indélébiles. Si les mentions obligatoires doivent être exprimées à l'aide de mots et de chiffres dans une langue facilement compréhensible par les consommateurs visés, le législateur européen n'exclut pas pour autant l'illustration de ces messages par des pictogrammes ou des symboles. Ces mentions graphiques peuvent s'ajouter aux messages écrits et chiffrés, et il est même envisagé de pouvoir à l'avenir préférer parfois l'image aux mots.

### 4 Deux grandes nouveautés : la déclaration nutritionnelle obligatoire et les indications du pays d'origine ou lieu de provenance

#### La déclaration nutritionnelle obligatoire

Elle constitue la principale innovation du règlement. Dans un contexte de pandémie mondiale de l'obésité, la nécessité d'informer les consommateurs sur le contenu nutritionnel des aliments a été soulignée en 2007 dans le livre blanc intitulé « Pour une stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité ». Le règlement va donc rendre obligatoire pour les aliments préemballés et boissons non alcoolisées l'indication des nutriments essentiels.

La déclaration nutritionnelle obligatoire figurant dans le même champ visuel devra indiquer la valeur énergétique et les nutriments obligatoires (la quantité de graisses, d'acides gras saturés, de glucides, de sucres, de protéines, et de sel). La valeur énergétique et tous les nutriments obligatoires accompagnés le cas échéant de nutriments facultatifs (acides gras mono-insaturés, polyinsaturés, polyols, amidon, fibres alimentaires, vitamines et minéraux), seront exprimés pour 100g/ml et pourront être complétés de manière facultative par une expression par portion ou par unité de consommation (à condition que la portion soit quantifiée ainsi que le nombre de portions contenues dans l'emballage). Ce renforcement des signaux relatifs à la qualité nutritionnelle des aliments a suscité moult débats au sein des instances européennes. L'objectif à atteindre était d'éviter de semer la confusion dans l'esprit du consommateur quant à la teneur en nutriments du produit sans pour autant simplifier à outrance les informations comme dans le système du code de couleurs selon le modèle des feux de circulation. Le compromis sur l'étiquetage obligatoire offre en outre la possibilité pour les industriels d'apposer une mention volontaire relative aux RNJ ou repères nutritionnels journaliers (GDAs). La valeur énergétique et les nutriments peuvent ainsi être exprimés en pourcentage des apports de référence avec la mention « apport de référence pour un adulte type (8400 kJ/2000 kcal) ».

#### L'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance

La mention d'origine ou de provenance, d'ores et déjà obligatoire pour certains produits comme la viande bovine, le miel, l'huile d'olive, ou les fruits et légumes, le sera également pour les viandes fraîches, réfrigérées et surgelées de porc, mouton, chèvre et volailles. Le texte prévoit aussi que l'ancrage géographique de la denrée soit précisé lorsque l'omission de cette information serait susceptible d'induire les consommateurs en erreur. Le risque de confusion existe aussi lorsque le lieu de transformation du produit est signalé au consommateur sans que la mention de l'origine des matières premières principales soit indiquée au consommateur. C'est pourquoi la provenance de « l'ingrédient primaire »<sup>1</sup> devra être étiquetée ou précisée « autre » si elle diffère de l'origine ou de provenance de la denrée alimentaire signalée au consommateur.

Le texte permet de réprimer plus largement les mentions trompeuses sanctionnées au titre des tromperies sur le fondement de l'article L.213-1 du Code de la consommation et au titre particulier de fausse indication d'origine. On songe notamment au contentieux relatif aux produits emblématiques de la Provence dont la représentation évoque une origine locale grâce à un paysage ou des costumes, qui sont en réalité originaires d'Italie et d'Espagne. Au delà du miel et de l'huile qui sont souvent concernés par ces fraudes, d'autres produits sont visés par cette prohibition des images ou autres représentations graphiques sources de tromperies par suggestion sur l'origine. De plus, de manière volontaire, les industriels et distributeurs donnaient parfois des informations aux consommateurs quant à la localisation de la phase de transformation du produit, en apposant une mention « transformé en France ou fabriqué en France » sur la denrée. Seule la mention « produit français » est considérée comme trompeuse car elle est réservée aux productions élaborées en France à partir de matière première nationale<sup>2</sup>. A l'avenir, ils ne pourront plus mentionner le lieu de la dernière transformation sans faire mention de la provenance de l'ingrédient

<sup>1</sup> Art 2. q. « Le ou les ingrédients d'une denrée alimentaire qui constituent plus de 50 % de celle-ci ou qui sont habituellement associés à la dénomination de cette denrée par les consommateurs et pour lesquels, dans la plupart des cas, une indication quantitative est requise ».

<sup>2</sup> 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).

dient primaire. Pour les produits de charcuterie salaison, par exemple pour un jambon fabriqué en France, il faudra mentionner qu'il a été transformé ou fabriqué à partir de jambon espagnol. Enfin, parfois la dissonance sur l'origine résulte de l'utilisation de noms géographiques devenus génériques (ex : saucisses de Francfort). L'indication de provenance de l'ingrédient primaire permettra d'éviter que le produit tire indûment profit d'une notoriété liée à une origine dont ne sont issus les ingrédients (ex : Saucisse de Francfort fabriquée en Allemagne à partir de porc d'origine espagnole/ ou origine « autre »).

L'adoption de ces dispositions est l'aboutissement de discussions initiées par la DG AGRI sur la politique de qualité des produits agricoles au travers de son livre vert paru en octobre 2008<sup>3</sup>. 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 »<sup>4</sup>, il faut que cela se sache. Le consommateur doit en être informé et doit pouvoir distinguer entre les produits offerts ceux qui sont un peu, beaucoup ou exclusivement européens.

Dans une logique de concurrence intra-communautaire, cette harmonisation européenne était notamment souhaitée en France pour augmenter la part de la production française dans l'approvisionnement. A défaut de règles communes, il était 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 caillé<sup>5</sup>. Une autre stratégie a consisté à mettre en place des mentions volontaires notamment en période de crise du 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 environnementales<sup>6</sup>. 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 dans un contexte d'ouverture de ses marchés aux pays d'Amérique latine et d'Amérique centrale. 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 témoigne 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. Notons à cet égard 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-alimentaires<sup>7</sup>, alors que les professionnels de la production et les consommateurs s'y sont montrés favorables<sup>8</sup>. 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. 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. 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 grossistes et les industriels, acheteurs de produit alimentaires à sécuriser leurs approvisionnements sur cette même origine »<sup>9</sup>.

## 5 Le règlement concernant l'information des consommateurs : quelles responsabilités pour les IAA ?

Afin de déterminer sur qui pèsent les nouvelles obligations spéciales d'informations mises en place par le règlement, le texte européen opère une clarification des responsabilités des exploitants du secteur agro-alimentaire. En premier lieu, tous les exploitants, de l'amont à l'aval de la filière sont tenus d'une obligation d'auto-contrôle au titre de l'article 17 du règlement 178/2002 qui implique le respect des prescriptions de la législation alimentaire en matière d'information sur les denrées alimentaires. En second lieu, une distinction est opérée entre l'exploitant responsable des informations sous le nom ou la raison sociale duquel la denrée alimentaire est commercialisée (auquel est assimilé l'importateur) et l'exploitant qui n'a pas d'influence sur les informations sur les denrées alimentaires. En vertu de cette distinction, l'opérateur qui a une influence directe sur l'étiquetage (fabricants, distributeurs pour les MDD, importateurs) doit « veiller à la présence et l'exactitude des informations sur les denrées alimentaires », et l'opérateur passif (distributeur) doit cependant s'assurer de la conformité des étiquetages et emballages des produits car sa responsabilité pourrait être engagée s'il est établi « qu'ils savent ou supposent sur la base des informations dont ils disposent » que les informations figurant sur les denrées ne sont pas conformes à la législation alimentaire.

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 ce soit plutôt par la voie des contrats que l'on va garantir l'effectivité de l'obligation d'information. Comme en matière de sécurité sanitaire des aliments, il est vraisemblable que les

<sup>3</sup>Livre vert sur la politique de qualité des produits agricoles (COM (2008) 641 final)

<sup>4</sup>Résolution du Parlement européen du 25 mars 2010 sur la politique de qualité des produits agricoles : quelle stratégie adopter ? (2009/2105(INI))

<sup>5</sup>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. 0052 - 0053

<sup>6</sup>V. 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.

<sup>7</sup>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.

<sup>8</sup>Soutien de Coop de France (réponse du 19 décembre 2008 au Livre vert), Soutien du pôle animal de Coop de France

<sup>9</sup>Rapport Sénat n° 436, op cit, p 55.

distributeurs vont jouer un rôle central en insérant dans les contrats avec les fournisseurs, via les référentiels privés, des exigences liées à la déclaration nutritionnelle, aux allergènes ou 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 la version 6 de l'IFS Food mette davantage l'accent sur les exigences liées à la qualité en intégrant notamment une vérification des informations liées aux valeurs nutritionnelles inscrites sur les emballages des produits finis.

## 6 Le règlement INCO : quelles opportunités de valorisation des produits ?

Le règlement renforce l'information du consommateur sur l'histoire de la denrée alimentaire en lui donnant des indications sur l'origine ou le lieu de provenance ainsi que sur les méthodes et procédés de production (comme par exemple l'utilisation des nanomatériaux). Au delà de la composition du produit et de ses conditions d'utilisation, le consommateur souhaite connaître l'histoire de l'aliment qu'il consomme car il agrège des valeurs environnementales, sociétales, éthiques, culturelles qui confèrent un caractère spécifique à ce bien.

Ces nouvelles attentes des consommateurs génèrent de nouvelles contraintes d'étiquetage pour les IAA (notamment en cas d'approvisionnement multi-provenance et de forte importation des matières premières concernant les indications de provenance). Mais ce règlement INCO est aussi source d'opportunités pour des démarches innovantes. Dans un objectif de lutte contre l'obésité et de relocalisation des productions, il promeut un nouveau modèle alimentaire et offre un nouveau cadre juridique pour valoriser auprès des consommateurs les produits à valeur nutritionnelle et sociétale ajoutée. Au delà des marchés de niche parfois difficiles à explorer (ex : allégations santé), les solutions juridiques sont variées pour apposer des mentions valorisantes sur les produits.

En outre, les IAA doivent anticiper le probable élargissement de l'étiquetage obligatoire de l'origine. En effet, le règlement prévoit pour 2013 l'adoption d'un rapport, puis d'éventuelles modifications législatives, sur l'extension des mentions d'origine pour la viande utilisée comme ingrédient. En l'absence de seuil

défini concernant la proportion de viande qualifiée d'ingrédient, l'étiquetage obligatoire pourrait viser tous les produits les plus élaborés (plats cuisinés...) contenant de la viande même en proportions infimes. Dans un deuxième temps, à l'horizon 2014, l'étude portera sur l'ensemble des produits bruts (poisson, lait...), mono-ingrédients, mais aussi sur les ingrédients de produits transformés (lait comme ingrédient dans les produits laitiers, ingrédients constituant plus de 50 % d'une denrée alimentaire).

Les modifications législatives qui pourraient en résulter seraient déterminantes pour certaines filières. Ces perspectives sont de nature à inciter les IAA bretonnes à saisir ces opportunités de valoriser les bassins de production locaux face aux importations croissantes en volaille, dinde, porc ou ingrédients laitiers des pays tiers et notamment de l'Amérique latine. L'information du consommateur sur la valeur nutritionnelle, sociétale et environnementale ajoutée des productions locales est alors cruciale pour conserver et conquérir des parts de marché. Cette information va se dématérialiser et se spécialiser en fonction des tranches de population visées (senior, adolescents...). Le choix des mentions valorisantes facultatives va donc s'adapter aux nouvelles contraintes d'étiquetage.

Pour innover et s'adapter à ce futur consommateur, il faudra anticiper les risques juridiques en amont en adaptant les clauses contractuelles avec les fournisseurs au nouveau contenu informationnel, ainsi qu'en aval, en s'assurant de la véracité du message au regard des sensibilités sanitaires particulières de la catégorie visée (article 14 du règlement 178/2002 dit « Food law ») ou de son caractère vulnérable. Rappelons à cet égard que l'article L.120-1 du code de la consommation indique que « Le caractère déloyal d'une pratique commerciale visant une catégorie particulière de consommateurs ou un groupe de consommateurs vulnérables en raison d'une infirmité mentale ou physique, de leur âge ou de leur crédulité s'apprécie au regard de la capacité moyenne de discernement de la catégorie ou du groupe. » L'information de demain s'oriente vers du sur-mesure, à la fois dans son contenu (information générique obligatoire, promesses nutritionnelles, sociétales...), dans sa cible (toute la population, senior, enfants, adolescents, avec des contraintes spécifiques à chaque catégorie), et dans sa forme [étiquette, renvoi à un site internet, services associés à l'information (choix des produits adaptés à son régime végétarien...)]. Ce règlement offre donc bien des promesses.