

RAPPORT

À M. LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

En finir avec la mondialisation anonyme

*La traçabilité au service des consommateurs
et de l'emploi*

.....

Yves Jégo

Député

.....

Mai 2010

Synthèse

Estampilles, cachets, marques diverses : l'origine a longtemps été le seul marquage appliqué à un produit, parce qu'il correspondait à la demande des consommateurs. Aujourd'hui, avec la division internationale des tâches liée à la mondialisation, l'origine diffère souvent de la provenance. Un produit peut être importé d'un pays et avoir été fabriqué dans plusieurs autres. L'origine est donc plus difficile, mais pas impossible à définir. En effet, dans tous les pays du monde, des règles douanières imposent la détermination de l'origine afin de permettre l'application du tarif douanier et d'éventuelles mesures de politique commerciale.

Les consommateurs sont de plus en plus demandeurs de traçabilité et donc d'affichage de l'origine des produits. Pourtant, cette dernière ne fait pas l'objet d'une obligation d'étiquetage en Europe : elle a perdu la guerre des marquages alors que foisonnent les mentions de toutes sortes sur les produits. La mondialisation anonyme efface donc l'origine des biens de consommation.

Le marquage de l'origine est un enjeu pour les consommateurs, mais aussi de plus en plus pour les entreprises dans leurs stratégies d'intégration dans les pays où elles produisent ou vendent et qui souhaitent profiter de cet atout sans concurrence déloyale.

Les propositions formulées dans le présent rapport pour répondre à ces nouvelles exigences portent sur une législation nationale, sur des initiatives à l'échelle européenne et sur la création d'une structure destinée à préparer l'ensemble de ces dispositions en étroite concertation avec tous les acteurs concernés.

Les constats

L'origine a perdu la « guerre » des marquages

Depuis une quinzaine d'années, les comportements d'une partie des consommateurs évoluent, la demande de transparence s'affirme. De nombreuses études mettent en évidence **l'émergence de « consommateurs citoyens » ou « consommateurs régulateurs » qui sont persuadés que leur acte d'achat leur permet d'influencer le comportement des entreprises.** Le prix demeure bien évidemment le principal critère de choix pour une large majorité de consommateurs. Mais l'origine et les conditions de fabrications apparaissent comme des critères de plus en plus importants. La crise de la « vache folle » a marqué en 1996 le début de cette ère du soupçon et de la prise de conscience par les consommateurs de leur nouveau pouvoir. C'est en raison de la chute des ventes que les professionnels d'abord, les pouvoirs publics français ensuite et l'Union européenne enfin ont mis en place un dispositif de marquage de

l'origine de la viande bovine. Les entreprises prennent donc de plus en plus en considération ces mutations et s'efforcent de répondre à ces nouvelles demandes. La « communication équitable » (cf. profusion des labels environnementaux par exemple) et la « communication d'intégration » des entreprises mondialisées (cf. la campagne de Coca-Cola sur le thème « Made in France avec fierté ») se développent. Les États devront prendre la mesure des enjeux de transparence qui sont indissociables de la traçabilité et du marquage de l'origine.

Quand l'origine apparaît sur une étiquette, elle doit souvent coexister avec une pléthore de mentions, obligatoires ou non, dont la valeur juridique et la fiabilité sont inégales. Cet excès d'informations non hiérarchisées, non organisées favorise la confusion plus que la transparence. Le trop d'informations tue l'information. Un véritable marché du marquage s'est d'ailleurs développé. Les organismes de labellisation, les sites internet autour de la thématique « achetons français » se multiplient sans que les consommateurs soient en mesure d'apprécier la qualité et la fiabilité des informations fournies.

Si l'origine a perdu la « guerre des marquages », c'est principalement parce que **la mondialisation a compliqué la détermination de l'origine d'un produit et que certaines entreprises se sont opposées à une transparence qui mettrait en évidence les nouvelles stratégies de localisation** et d'approvisionnement.

L'origine est victime des lacunes du droit en Europe

La détermination de l'origine est un enjeu douanier et commercial qui ne fait l'objet d'aucune harmonisation au niveau international à ce jour en dépit des efforts de négociation dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) depuis 1996. L'OMC ne considère donc pas que le marquage obligatoire de l'origine constitue une entrave au commerce international.

Dans ce contexte, la législation communautaire a développé des règles douanières spécifiques d'identification de l'origine. Cette **législation européenne** complexe et élaborée avant le développement de la mondialisation, à quelques exceptions près, ne rend pas obligatoire l'étiquetage de l'origine des produits, la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes ne permettant que des législations nationales mettant en place des marquages facultatifs. **Paradoxalement, le consommateur n'a donc pas le droit d'accéder aux informations sur l'origine dont disposent les administrations douanières européennes.** Faute de base juridique communautaire, le « made in » est donc non défini, facultatif et difficilement contrôlable.

Ce vide juridique a incité la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes à des interprétations et des exigences différentes de celle des Douanes, ce dont certaines entreprises se plaignent à juste titre.

Le marquage de l'origine France est insuffisamment protégé et promu sur les marchés tiers

La plupart des grands concurrents et partenaires commerciaux de l'Union européenne (États-Unis, Japon, Chine, Canada etc.) ont rendu obligatoire le marquage de l'origine des produits commercialisés sur leur sol — ou du moins de certaines familles de produits. C'est également le cas en Suisse où le renforcement du « swiss made » fait l'objet d'un projet de loi actuellement en discussion.

Ces pays s'efforcent également de promouvoir à l'étranger leur marque-pays en raison de l'atout commercial qu'elle représente. Le co-marquage (marque d'entreprise associée à une marque pays) y est très développé.

Difficile à évaluer, la valeur de la marque France est incontestable. La preuve en est que certaines entreprises affichent un « Made in France » frauduleux sur leurs produits afin de bé-

néficer de la plus-value qu'apporte ce marquage. D'autres, dont les produits sont fabriqués en Asie, préfèrent utiliser les symboles de la France (Tour Eiffel, coq, carte, mention « Paris » etc.) en considérant probablement que le risque est moindre par rapport à l'apposition d'un « Made in France ».

En l'absence d'un label fédérateur, confrontés à une multitude de labels, les organismes de soutien à l'exportation française (Ubifrance, Sopexa. . .) et les postes diplomatiques s'interrogent sur la légitimité du soutien à des productions dont ils ne connaissent pas l'origine. « Qu'est ce qu'un produit français ? » est devenu une interrogation sans réponse faute de marquage obligatoire de l'origine.

10 propositions pour mettre la traçabilité au service des consommateurs et de l'emploi

Proposition n°1 (Union européenne) : Conduire une action d'influence en faveur d'un texte ou de textes européens rendant obligatoire le marquage de l'origine nationale de tous les produits mis en vente sur le marché communautaire (à la différence du projet de 2005 de la Commission européenne qui est limité aux produits importés). Cette obligation, attendue par les associations de consommateurs, les syndicats, de nombreuses fédérations professionnelles, pourrait se mettre en place progressivement.

Le contexte européen est aujourd'hui favorable à une évolution de la législation sur le marquage de l'origine. En particulier, la Commission européenne et le Parlement européen étudient ou examinent des propositions réglementaires imposant un étiquetage obligatoire de l'origine. La proposition sur le marquage obligatoire de l'origine de certains produits industriels présentée par la Commission en 2005 suscite de nouveaux débats tant au Conseil qu'au Parlement européen (qui en a été ressaisi au début du mois de mars 2010), de même que l'extension des obligations portant sur un nombre limité de produits agricoles.

Proposition n°2 (législatif/réglementaire) : Élaborer un « **made in** » facultatif à **trois étoiles** et mettre fin à l'interprétation au cas par cas de la DGCCRF.

L'objectif de ce « Made in » facultatif est de valoriser les entreprises qui ne contentent pas de respecter strictement les règles douanières de détermination de l'origine (45% de valeur ajoutée acquise en France, ou la dernière ouvraison substantielle, ou un changement de position tarifaire à l'entrée sur le territoire) mais vont largement au-delà en produisant l'essentiel de la valeur ajoutée de leur produit en France. Le pourcentage de valeur ajoutée pourrait être le critère déterminant de l'attribution de ces étoiles sans en exclure d'autres pour certaines catégories de produits.

Proposition n°3 (associatif/volontaire) : Créer un label volontaire afin de valoriser, par une véritable procédure de certification, les produits d'origine française.

L'origine sera le critère de définition principal de ce label qui pourra bénéficier tant à une entreprise qu'à un produit ou un service. L'engagement de l'entreprise au maximum de transparence dans l'information délivrée au consommateur final sera matérialisé par la carte d'identité (définie dans la proposition n°4). À la différence du « Made in France », cette mention fera l'objet d'une **certification** et de **contrôles** par un ou des organismes agréés (Afnor, organismes certificateurs etc.) afin de garantir la sincérité de de l'information. À l'exportation, ce label aura vocation à devenir le label fédérateur et support de la « marque France ».

Proposition n°4 (associatif/volontaire) : Favoriser la mise en place d'une carte d'identité des produits.

L'objectif est d'utiliser les nouvelles technologies permettant de lire un code sur un produit avec un téléphone portable (ou de consulter, sur internet, un portail regroupant les entreprises et les produits qui s'engagent dans cette démarche de transparence) et d'avoir ainsi accès à des informations qui ne pourraient figurer sur une étiquette. Ces informations porteront sur le fabricant et sur le produit. Il pourrait s'agir de toutes les informations obligatoires et des labels facultatifs présentés de façon hiérarchisée et sans exclure d'autres informations.

Proposition n°5 (Union européenne) : Étudier et préparer les moyens d'assimiler la fraude au marquage de l'origine à de la contrefaçon, s'agissant notamment des moyens engagés pour lutter contre cette fraude.

Proposition n°6 (Union européenne) : Conduire une action d'influence en faveur d'un règlement européen étendant le champ des indications géographiques protégées (IGP) aux produits non alimentaires afin de prendre en compte la situation des entreprises victimes de la concurrence déloyale de produits fabriqués à l'extérieur de l'Union européenne et utilisant la même dénomination pour leurs produits (cf. exemples des verreries de Murano, du cristal de Bohême, des couteaux Laguiole, de la porcelaine de Limoges etc.).

Proposition n°7 (législatif/réglementaire) : Réglementer la définition et l'usage du mot label et de l'expression « label officiel ». L'absence de protection législative de ce mot permet son utilisation pour de simples mentions publicitaires.

Proposition n°8 (législatif/réglementaire) : Réguler le marché de la labellisation (agences de notation, sites web spécialisés etc.) en imposant a minima un système d'enregistrement.

Proposition n°9 (législatif/réglementaire) : Améliorer l'information sur les conditions de fabrication des produits pour les commanditaires publics.

Proposition n°10 : Une partie des mesures nécessite des études techniques complémentaires et une phase de concertation avec les acteurs concernés. À cette fin, une **mission de préfiguration** (complétée par une association réunissant les acteurs les plus engagés dans cette démarche) devrait être mise en place et dotée de moyens.

L'objectif serait, à la date anniversaire du lancement de la mission (fin 2010), d'avoir réalisé les études complémentaires nécessaires — rédaction du cahier des charges du label, étude globale relative à la « carte d'identité », rédaction du projet de loi et des textes réglementaires, préparation d'une campagne support de promotion du label — pour une mise en œuvre opérationnelle en 2011.

En outre, cette structure pourrait également organiser un travail d'influence pour promouvoir ces propositions. Il s'agirait en particulier de préparer un mémorandum et d'autres supports à l'attention des institutions européennes et de nos partenaires et de mener sur cette base une action de lobbying à Bruxelles.