

Évaluation de l'expérimentation française sur l'étiquetage de l'origine du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédients

De janvier 2017 à fin décembre 2018, la France a expérimenté un étiquetage obligatoire de l'origine du lait et des viandes utilisés comme ingrédients dans les produits transformés. Les bureaux d'études ADE, Protéis et OPSIO ont évalué de façon approfondie le déploiement et les effets de ce dispositif au niveau national, et notamment son coût pour les différents acteurs des filières concernées et pour les consommateurs, ainsi que l'impact sur leurs comportements d'achat. Cette note présente les principaux enseignements de cette évaluation.

Divers sondages, réalisés à la suite de crises ou scandales touchant les denrées alimentaires (crise de la « vache folle », « lasagnes à la viande de cheval », etc.), ont mis en exergue l'importance accordée par les consommateurs français à la provenance des matières premières agroalimentaires, en particulier pour les produits laitiers et carnés.

Pour répondre à cette attente, la France a mis en place une expérimentation relative à l'étiquetage obligatoire de l'origine du lait, consommé liquide ou comme ingrédient dans les produits laitiers, ainsi que des viandes utilisées comme ingrédients dans les produits transformés. Cette expérimentation s'est déroulée entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2018. À la demande du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, suite à un appel d'offres ouvert, ce test d'ampleur nationale a été évalué par le cabinet d'études ADE, en collaboration avec la société Protéis et le cabinet OPSIO. Comme elle s'y était engagée, la France a remis début 2019 le rapport détaillé de cette évaluation à la Commission européenne¹.

Les objectifs de cette évaluation étaient de plusieurs ordres. Il s'agissait d'abord d'analyser la mise en place de cette information sur l'origine, dans le secteur laitier et dans les principales filières de la viande, et de saisir les difficultés opérationnelles qu'elle pouvait susciter. L'évaluateur devait également apprécier le coût engendré par ce dispositif pour les différents acteurs concernés, depuis les industriels jusqu'aux consommateurs. Cerner les éventuelles modifications des actes d'achat de ces derniers constituait un autre enjeu de l'évaluation, tout comme les impacts potentiels de l'expérimentation sur les importations françaises.

Après avoir rappelé le contexte de l'expérimentation française et son champ

d'application, cette note présente la démarche et les méthodes d'évaluation retenues. La troisième partie décrit ensuite le déploiement du dispositif et la quatrième les impacts sur les acteurs des filières concernées par le décret. Enfin, la dernière partie présente les effets sur les consommateurs et leurs actes d'achat.

1. Contexte de l'expérimentation et champ d'application du dispositif

La réglementation européenne rend obligatoire l'étiquetage de l'origine des matières premières pour certaines catégories de produits agroalimentaires, afin de répondre à une nécessité particulière de protection ou d'information du consommateur. Ces règles d'indication de l'origine concernent les viandes bovine, porcine, ovine et caprine, les volailles, le miel, les fruits et légumes, le poisson non transformé, l'huile d'olive, le vin et les œufs.

Toutefois, les ingrédients utilisés dans les produits transformés, comme la charcuterie ou les plats préparés, échappent à ces obligations. Le dispositif expérimenté par la France visait à tester les effets de l'extension de l'indication de l'origine à ces denrées, en particulier pour le lait et les viandes, considérés comme particulièrement sensibles pour les consommateurs. Après un avis favorable du Conseil d'État, le décret n°2016-1137 du 19 août 2016 a ainsi lancé ce test national pour deux ans à partir du 1^{er} janvier 2017. À cette date, les denrées alimentaires dont l'étiquetage n'était pas conforme pouvaient être mises en vente jusqu'à épuisement des stocks, au plus tard le 31 mars 2017.

Le champ de l'expérimentation couvrait précisément le lait, le lait utilisé dans les produits laitiers (beurre, fromages, etc.), les viandes bovine, porcine, ovine, caprine et les volailles utilisées comme ingrédients dans

des denrées alimentaires (charcuterie, plats préparés, etc.), au-delà de certains seuils. Ainsi, l'étiquetage de l'origine n'est pas obligatoire si les produits comportent moins de 50 % de lait ou moins de 8 % de viandes. Les produits fabriqués ou commercialisés hors de France, ceux bénéficiant d'une appellation d'origine protégée (AOP) ou issus de l'agriculture biologique n'étaient pas non plus soumis aux dispositions du décret.

En pratique, le dispositif impose que l'on trouve, sur l'emballage du lait de consommation et des produits laitiers, l'origine du lait aux stades de la collecte et du conditionnement ou de la transformation. Pour les viandes, cette indication concerne la naissance, l'élevage et l'abattage des animaux. Il est possible d'utiliser les mentions "pays", "UE", "hors UE" et "UE ou hors UE". Enfin, un certain nombre de mentions préexistantes ont été considérées comme équivalentes si leur cahier des charges remplissait les obligations du décret.

2. Méthode de l'évaluation

L'évaluation était structurée par neuf questions posées à ADE, Protéis et OPSIO, listées dans l'encadré 1. Pour y répondre, le travail s'est déroulé en trois grandes phases. Une première, de juin à octobre 2017, a précisé le cadrage et la méthode évaluative. Elle a inclus la reconstitution de la logique d'action du décret, élaborée sur la base des documents réglementaires disponibles puis discutée avec les acteurs dans le cadre d'une première série d'entretiens, ainsi que la reconstitution d'un état

1. ADE et Protéis, 2019, *Évaluation de l'application du décret n°2016-1137 relatif à l'indication de l'origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédients*, étude financée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, <https://agriculture.gouv.fr/rapport-devaluation-evaluation-de-lapplication-du-decret-ndeg2016-1137-relatif-lindication-de>

de référence sur 2015-2016, avant l'annonce du décret, afin de disposer d'un « point zéro » pour l'évaluation.

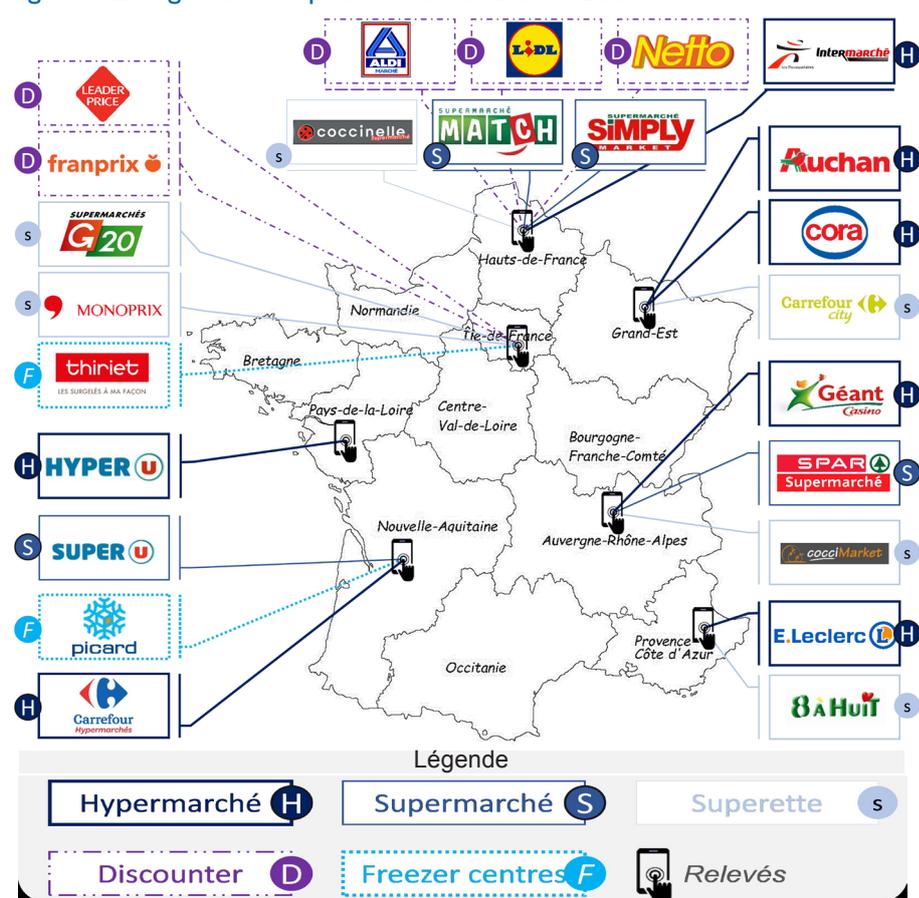
La deuxième phase visait à apprécier l'application du décret à l'été 2017. Celle-ci a reposé sur l'observation de plus de 8 600 références de produits soumis au décret et commercialisés dans des enseignes de différents types (figure 1).

Les travaux permettant de répondre aux questions évaluatives se sont déroulés dans un troisième temps, de novembre 2017 à septembre 2018. Plusieurs méthodes, quantitatives et qualitatives, ont été croisées pour y parvenir.

Ainsi, une vingtaine d'entretiens approfondis ont été menés, principalement en face-à-face, auprès d'entreprises agroalimentaires et de la grande distribution. Deux enquêtes en ligne ont également été réalisées, auprès des industriels des filières charcuteries-salaisons et plats cuisinés à base de viande (respectivement 39 et 56 réponses). Les gestionnaires des marques distributeurs des groupes d'achat des enseignes de la grande distribution ont aussi été interviewés.

S'agissant des consommateurs, deux types d'enquêtes ont été conduites. La première était

Figure 1 - Enseignes visitées pour l'état des lieux à l'été 2017



Source : rapport de l'évaluationn, p.11

Encadré 1 : Questions évaluatives

- Quelle évolution des coûts des produits et quelle répercussion éventuelle des surcoûts peut-on observer pour les producteurs agricoles, les industries agroalimentaires et la grande distribution ? Quelle en est la répartition dans la chaîne de valeur ?
- Quelles sont les éventuelles difficultés opérationnelles rencontrées par les opérateurs (producteurs, transformateurs, distributeurs) pour mettre en œuvre le décret ?
- Quels sont les impacts du décret sur :
 - la relation entre acteurs de la filière,
 - la répartition des coûts au sein de la chaîne de valeur,
 - les relations de pouvoir entre les acteurs ?
- Comment l'étiquetage de l'origine est-il perçu et compris par les consommateurs ?
- L'étiquetage obligatoire de l'origine induit-il une évolution des comportements d'achat ?
- Qu'en est-il de l'évolution des prix de vente des produits concernés par le dispositif et avec quels impacts sur le pouvoir d'achat des ménages ?
- Quel est l'impact de la mesure sur les échanges commerciaux ?
- Compte tenu des résultats de l'évaluation, une pérennisation et une extension de l'étiquetage obligatoire de l'origine du lait et des viandes dans les produits transformés sont-elles souhaitables ?
- Dans l'affirmative, quelles sont les recommandations d'amélioration du dispositif qui pourraient être proposées ?

un sondage en ligne, sur un échantillon de plus de 1 510 personnes, qui visait à collecter un large ensemble d'informations en mettant la personne interrogée en situation d'achat, au travers notamment de la présentation de différents visuels (*facing*, logos, liste d'ingrédients, etc.). La seconde était une enquête dite « *shopper* », menée en face-à-face par un enquêteur, dans les rayons des magasins, et permettant de cerner les comportements lors des actes d'achat. Le croisement des méthodes devait permettre d'identifier les éventuels biais entre le déclaratif (enquête en ligne) et les situations réelles, mais aussi d'apporter des informations clés sur les comportements des acheteurs. Au total, 300 situations d'achat ont été observées et 332 interviews de personnes de 18 ans et plus, ayant pris dans leur panier un produit concerné par le décret, ont été conduites.

Pour les questions relatives au pouvoir d'achat et aux échanges commerciaux, plusieurs sources de données ont également été exploitées (*Kantar World Panel*, indices des prix à la consommation de l'INSEE, données d'Eurostat et des douanes françaises).

Enfin, sur la base de ces résultats, quatre scénarios d'évolutions potentielles de l'expérimentation ont été proposés par les évaluateurs : le maintien du décret ; son abandon ; une extension du champ des produits concernés ; une précision des

informations pour les consommateurs. Chaque scénario a été discuté du point de vue des différents acteurs concernés.

3. Résultats sur la mise en œuvre de la mesure

L'état des lieux conduit à l'été 2017 a montré que plus de 90 % des produits mentionnaient l'origine selon les exigences du décret. La reconstitution de la situation *ex ante* (2015-2016) a mis en lumière que de nombreuses initiatives volontaires isolées ou collectives des acteurs de la chaîne alimentaire existaient déjà, en particulier pour des aliments contenant du porc et du bœuf et pour le lait liquide. Toutefois, certaines catégories de produits ont fortement progressé entre l'état de référence et l'état des lieux, comme les produits laitiers, les fromages hors AOP, les produits à base de volailles et les sandwiches (tableau 1).

Les relevés des références en magasins ont livré des informations intéressantes sur les origines des ingrédients concernés par le décret et sur les modalités de leur mention par les différentes familles de produits (logo collectif ou non, en *facing* ou dans la liste des ingrédients, etc.). À titre d'exemple, les produits de charcuterie-salaisons-traiteurs comportent des viandes d'origine France (50 %) ou UE (43 %) en proportions proches, alors que les viandes transformées et aromatisées sont

Tableau 1 - Comparaison indicative de la mention de l'origine entre l'état de référence (2015-2016) et l'état des lieux (été 2017)

Catégorie de produits			État de référence 2015/2016 (sources diverses)		État des lieux T3 2017 (source ADE)	
	Sources	Année	Nb. références	% avec mention d'origine	Nb. références	% avec mention selon décret ou équivalent
Laits liquides	Syndilait	2015	limité	79,0 %	198	93,4 %
		2016	90,00%	60,0 %		
Produits laitiers	FNIL FNCL	déclaratif		50,0 %	1 685	90,8 %
Fromages	OQALI	2015	1 110	15,9 %	1 209	93,7 %
Charcuterie-Salaisons-Traiteur à base de porc	INAPORC	2015	4 474	60,9 %	1 540	95,8 %
		2016	5 291	67,3 %		
Viandes fraîches transformées ou aromatisées à base de porc	INAPORC	2015	240	70,8 %	nd	nd
		2016	233	71,0 %		
Charcuterie de volailles	APVF	2016	520	11,0 %	300	97,0 %
Panés de volailles	APVF	2016	369	52,0 %	224	94,6 %
Produits surgelés (bœuf, veau, agneau 2015/2016, porc 2017)	INTERBEV	2016	510	65,3 %	861**	84,1 %
Produits appertisés (à base de bœuf, veau, ou agneau)	INTERBEV	2016	292	35,6 %	343	81,9 %
Produits appertisés (à base de porc, volailles et mélanges de viande)	Que Choisir		nd	nd	644	71,9 %
Sandwiches (jambon et poulet)	Que Choisir	2016	25	8,0 %	134	100,0 %

Source : rapport de l'évaluation, p. 24

principalement françaises (80 %). L'ensemble de l'analyse par catégorie de produits est disponible dans le rapport de l'évaluation.

4. Principaux impacts sur les acteurs des filières

Des difficultés opérationnelles non pérennes pour mettre en œuvre le décret

Selon les évaluateurs, l'application du décret a essentiellement généré des difficultés opérationnelles pour les entreprises agroalimentaires et la grande distribution. Elles sont toutefois restées temporaires, concentrées sur la période de transition de septembre 2016 (anticipation de la parution du décret) à mars 2017. Elles étaient majoritairement liées à la définition exacte du périmètre du décret et de ses modalités d'application (ex. reconnaissance des mentions équivalentes) et au délai restreint de sa mise en œuvre, particulièrement problématique pour les entreprises ayant un nombre important de références à analyser et à adapter. Ainsi, l'enquête en ligne auprès des filières charcuterie-salaisons et plats cuisinés a révélé que la mise en conformité, simultanément de tous les produits, a constitué une difficulté « importante » ou « très importante » pour 35 % des répondants.

D'autres difficultés, plus technico-économiques, ont également été mises en lumière : adaptation des emballages et des étiquettes ; gestion des stocks ayant un ancien étiquetage non conforme ; dialogue tendu entre les donneurs d'ordre (grande distribution) et les entreprises agro-alimentaires pour la gamme des produits sous marques de distributeurs ; manque de personnel ou de compétences pour gérer en interne les obligations d'étiquetage.

Les opérateurs ont surmonté ces obstacles notamment grâce à l'assistance de leurs organisations professionnelles, en particulier pour interpréter le décret. La souplesse

offerte par la reconnaissance des mentions équivalentes, ainsi que la dérogation de trois mois pour l'application effective du décret, y ont également contribué.

Les évaluateurs ont jugé que la gestion courante du décret, ensuite, ne posait plus de difficulté aux entreprises agroalimentaires, à l'exception de quelques entreprises dont les origines des matières premières sont multiples ou fluctuantes dans le temps, et dont la stratégie commerciale est peu compatible avec une mention d'origine trop globalisante (« UE » ou « hors UE »).

Des surcoûts faibles et passagers pour les différents acteurs, non répercutés dans la chaîne de valeur

Les entretiens avec les organisations professionnelles et les entreprises agroalimentaires ont conduit les bureaux d'étude à conclure que la mise en place du décret a généré, pour les industriels, des surcoûts faibles ramenés à l'unité produit. Ils estiment l'augmentation du prix sortie usine du produit dans une fourchette de 0,1 % à 0,5 %. Ce surcoût pourrait atteindre 1 % pour les emballages les plus complexes, en particulier en salaisons-charcuteries. Ces coûts ont été constatés sur la période de l'été 2016 au printemps 2017 et sont généralement non pérennes.

Sur les entreprises des filières charcuterie-salaisons et plats préparés (appertisés, surgelés ou frais traiteur) qui ont répondu aux enquêtes en ligne, respectivement 53 % et 80 % déclarent avoir subi des surcoûts directement liés à l'entrée en vigueur du décret. Ils sont essentiellement dus au temps passé pour la mise en place des nouvelles dispositions.

Les entretiens conduits auprès de la grande distribution ont mis en évidence une réelle variabilité des coûts engagés d'une enseigne à l'autre : ce sont essentiellement des coûts de personnel (entre 0,5 et 1,2 équivalent

temps plein), auxquels s'ajoutent les coûts de conception des visuels des emballages de marques de distributeurs. Ramenés à la taille économique de ces acteurs, ces coûts sont globalement qualifiés de « très limités » par les évaluateurs.

Les surcoûts directs liés au décret, limités et temporaires, n'ont pas fait l'objet d'une répartition entre les acteurs et n'ont pas été répercutés dans la chaîne de valeur. L'évaluation montre qu'ils ont essentiellement été pris en charge par les industriels et, dans certains cas, par la grande distribution.

Un impact modéré sur les relations entre acteurs de la filière

Les évaluateurs estiment que les relations entre les entreprises agroalimentaires et la grande distribution ont été affectées de manière temporaire par le décret : le changement d'un nombre important de références dans un délai très restreint, les niveaux variables d'information et les interprétations parfois différentes du décret ont été des sources de tensions. Néanmoins, une fois le dispositif en place, les relations entre les entreprises agroalimentaires et les distributeurs se sont stabilisées. Un impact indirect a été observé chez quelques leaders du secteur lait et produits laitiers, qui ont fait le choix de se réorganiser pour sécuriser ou réorienter les flux d'approvisionnement en lien avec leur décision (indépendante du décret) de communiquer sur une « origine pays » spécifique.

Des impacts négligeables sur les ventes et les échanges commerciaux

Les industriels et les enseignes interrogées s'accordent sur le fait que la mise en œuvre du décret n'a pas eu d'impact sur les prix aux consommateurs, sur les volumes ou les parts de marché des ventes des produits étiquetés, quelle qu'en soit l'origine. En effet, les stratégies de valorisation et les initiatives prises pour

des approvisionnements plus locaux ou d'une origine spécifique étaient déjà largement engagées avant le décret.

De même, il ressort de l'évaluation que les entreprises leaders fabriquant les produits concernés par l'étude n'ont pas significativement modifié l'origine pays de leurs approvisionnements, en lait ou viande, en lien avec la mise en œuvre du décret. Les éventuels changements d'origine se sont opérés à la marge ou étaient liés à des stratégies antérieures au décret, ou encore aux situations de marché (écarts de prix, saisonnalité, etc.). Pour le lait, ils résultent essentiellement d'une réorganisation des flux d'approvisionnement lorsque les entreprises décident de communiquer sur une origine spécifique.

5. Principaux impacts sur les consommateurs

Une certaine connaissance du décret, mais une faible perception du changement

L'enquête en ligne a montré que le décret était connu par un tiers des 1 510 consommateurs interrogés, et que leur quasi-totalité (95 %) souhaitait la pérennisation du dispositif d'étiquetage au-delà des deux années d'expérimentation. Toutefois, son application a été peu remarquée, tant en projectif (enquête en ligne) qu'en situation réelle d'achat (enquête *shopper*). Ceci peut s'expliquer par les différentes initiatives volontaires équivalentes qui préexistaient et ont habitué le consommateur à des mentions d'origine. Ainsi, peu de consommateurs ont constaté un changement dans leurs magasins habituels depuis le début de l'année 2017. Il est à noter que, s'ils déclarent consulter régulièrement les informations sur les emballages, en situation d'achat (*shopper*), peu d'entre eux lisent les étiquettes. Ils prêtent principalement attention aux informations figurant sur la face avant des produits (par opposition aux mentions figurant dans la liste des ingrédients, souvent sur les côtés ou en face arrière).

Interrogés sur la façon dont l'origine du lait et des viandes était indiquée sur les produits, les consommateurs citent principalement la mention d'une région française, les logos spécifiques, le drapeau français ou l'indication des étapes de fabrication. Toutefois, produit par produit, les modes d'indication de l'origine les plus courants, identifiés par l'état des lieux de juillet-août 2017 ne sont pas forcément les plus remarqués par les consommateurs (surtout pour le lait liquide, les produits laitiers et les fromages).

Un intérêt marqué pour l'origine mais un impact globalement limité sur les comportements d'achat

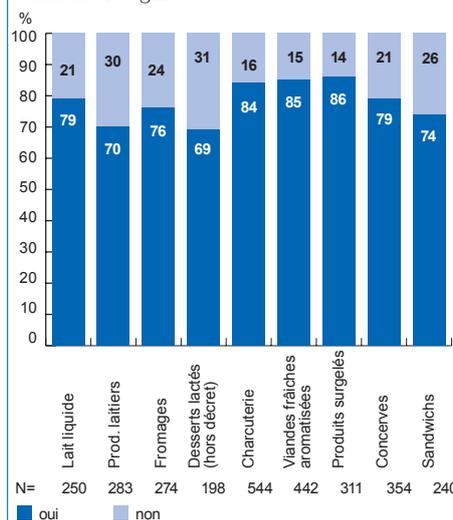
Selon l'enquête en ligne, une grande majorité de consommateurs souhaite connaître l'origine des ingrédients (70 à 86 % selon les catégories de produits), avec une proportion supérieure pour la viande (figure 2). Ces consommateurs disent accorder une confiance très importante

à l'origine locale, régionale ou nationale et ils se déclarent très susceptibles d'acheter ces produits, ainsi que, dans une moindre mesure, ceux d'origine européenne. C'est nettement moins le cas pour les indications « UE ou hors UE », ou « hors UE ».

Si la mention de l'origine est largement souhaitée, son impact sur les comportements d'achat semble toutefois globalement limité. Les résultats d'un test visuel conduit lors de l'enquête en ligne révèlent ainsi que peu de consommateurs ont une bonne compréhension des logos et mentions d'indication de l'origine qui leur ont été présentés, pour les produits à base de lait, comme pour ceux à base de viande. Par ailleurs, l'origine est rarement spontanément citée comme critère d'achat prioritaire. Interrogés, de façon ouverte, sur leurs principaux critères d'achat, moins de

Figure 2 - Résultats de l'enquête en ligne sur l'intérêt du consommateur pour l'origine

Pour cette catégorie de produits, souhaitez-vous en connaître l'origine ?



Source : enquête OPSIO Easypanel, rapport de l'évaluation, p. 105

10 % des enquêtés citent l'origine en premier. En moyenne, par catégories de produits, elle n'apparaît au mieux qu'en 5^e position (pour la charcuterie et les viandes fraîches transformées), loin après le prix, la date limite de consommation, la marque ou les promotions, toutes catégories de produits confondues.

L'enquête *shopper* montre enfin qu'en situation réelle d'achat, 28 % seulement des personnes interrogées affirment connaître l'origine du lait ou de la viande utilisé(e) comme ingrédient dans le produit qu'ils ont mis dans leur panier et peuvent la préciser. Parmi celles-ci, 70 % déclarent qu'elles renonceraient à l'achat en cas d'absence de l'information et 89 % achetaient déjà le produit. Les résultats sont toutefois variables selon les produits. Dans le cas de la charcuterie, les consommateurs se révèlent beaucoup plus attentifs à l'origine de la viande : 68 % ont remarqué la mention et 85 % d'entre eux renonceraient à l'achat en son

absence. À l'inverse, pour les conserves, seuls 10 % des consommateurs peuvent préciser l'origine du produit qu'ils ont mis dans leur panier.

Pour la plupart des produits alimentaires, les achats se font de manière très rapide (30 secondes en moyenne), voire quasi mécanique pour le lait, les produits laitiers et les conserves (moins de 20 secondes).

*

En définitive, les résultats de cette évaluation confirment l'intérêt des consommateurs pour l'étiquetage de l'origine, même si cet étiquetage ne s'est pas traduit, dans le contexte de l'expérimentation, par un changement majeur des comportements d'achat. Ils montrent également un impact très faible du décret sur les coûts de production, et nul sur les prix de vente. Enfin, les échanges commerciaux et les pays d'approvisionnement en lait ou viande n'ont pas été modifiés significativement, les quelques changements d'origine observés s'expliquant, pour l'essentiel, par des stratégies antérieures au décret ou des situations de marché.

En conclusion de leur rapport, les évaluateurs ont discuté quatre scénarios de sortie de l'expérimentation. Un premier consisterait à la pérenniser. Un deuxième serait de l'abandonner, ce qui serait négativement vécu par les consommateurs et la plupart des opérateurs, au regard de leur investissement et de leur besoin de stabilité réglementaire. Un troisième scénario serait d'étendre l'étiquetage obligatoire de l'origine à d'autres produits, en particulier les desserts lactés, les denrées alimentaires contenant plus de 5 % de viandes (contre 8 % aujourd'hui, ce qui inclurait des produits comme les pâtes fourrées, les pizzas, les sauces à base de viandes, etc.) et les abats, voire, plus largement, à « l'ingrédient principal » des produits transformés. Le quatrième scénario consisterait à renforcer l'information pour les consommateurs, en particulier en précisant la mention « UE ou hors UE », qu'ils jugent insatisfaisante (enquête et entretiens auprès d'associations de consommateurs). Les difficultés techniques et surcoûts engendrés par ces deux derniers scénarios sont analysés dans le rapport.

**Monika Beck, Patrick van Bunnem,
Konstantin Gruev, ADE
Jacques Combes, Protéis
Loïc Schio, DGPE-MAA
Vanina Forget, Jean-Noël Depeyrot, CEP**

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
Secrétariat Général
Service de la statistique et de la prospective
Centre d'études et de prospective
3 rue Barbet de Jouy
75349 PARIS 07 SP
Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr
www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Béatrice Sédillot

Rédacteur en chef : Bruno Héroult
Mel : bruno.heroult@agriculture.gouv.fr
Tél. : 01 49 55 85 75

Composition : SSP
Dépôt légal : À parution © 2019