PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

16 January 1991 **Doc. 6369**

OPINION

on the labelling of quality food products[1]

(Rapporteur : Mr JESSEL, United Kingdom, Conservative)

1. The quality of Europe's food is under threat from bland, mass-produced, substanceless, flavourless food, tasting (or more likely not tasting) the same from Lisbon to Narvik, from Dublin to Berlin. This harmonisation, or harmony, is all flats and no sharps. The consumers stand helpless, and battery hens and "hormoned" cattle have not yet been granted the right to vote.

2. Nobody will deny the need to produce what we eat at reasonable cost, since we know that the average consumer in the Council of Europe area spends between 25% and 30% of his or her income on food. However, people of modest means want to eat well, and are prepared to pay a little extra for that pleasure from time to time, provided they can be sure where it comes from.

3. This is where the excellent report presented by Mr Seiler and Mr Soares Costa (Doc. 6347) makes such a valuable contribution. They call for European-wide standards, to be established through a convention, for quality food. And they rightly point to the example set in wines, be it only at national level so far. The *Appelation d'origine controlée* (AOC) in France, the strict German legislation against unlawful manipulation of wine, etc., serve to encourage the production of quality wines, and also to educate the consumer.

4. But, some will argue, do not rules governing producers run counter to the forces of a free market? Should consumers not be free to decide for themselves, rather than find themselves under the tutelage of lawmakers and bureaucrats, however well-intentioned they may be? And will consumers not rebel spontaneously, choose better brands and higher quality varieties once they realise how poor the food is which they are offered?

5. First of all we must ask ourselves how free the market forces are in the food sector. In the

1. See Doc. 6347.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

16 janvier 1991 **Doc. 6369**

AVIS

sur l'étiquetage des denrées alimentaires de qualité[1]

(Rapporteur : M. JESSEL, Royaume-Uni, conservateur)

1. La qualité des aliments en Europe est menacée par les mélanges, la production massive, la banalité, l'insipidité et l'uniformité ou plutôt l'absence de goût, de Lisbonne à Narvik, de Dublin à Berlin. Cette harmonisation ou harmonie ignore les nuances et les contrastes. Les consommateurs sont sans défense et on ne demande pas encore leur avis aux poules en batterie et au bétail aux hormones.

2. Sachant que le consommateur moyen des pays du Conseil de l'Europe consacre de 25 à 30 % de son revenu à la nourriture, il faut, certes, veiller à ce que le coût de la production alimentaire demeure dans des limites raisonnables. Cependant, même les personnes aux moyens modestes veulent manger bien et ne répugnent pas à une petite dépense supplémentaire pour s'offrir ce plaisir de temps en temps, à condition de connaître la provenance des produits.

3. L'excellent rapport présenté par MM. Seiler et Soares Costa (Doc. 6347) fait à cet égard une proposition intéressante ; l'on y demande, en effet, qu'une convention fixe les normes européennes des aliments de qualité. Ils rappellent à juste titre l'exemple des vins, encore confinés au domaine national. En France, l'appellation d'origine contrôlée (AOC) et, en Allemagne, la législation réglementant les interventions vinicoles encouragent la production de vins de qualité et éduquent le consommateur.

4. Cependant, dira-t-on peut-être, des règles applicables aux producteurs ne font-elles pas obstacle à la liberté du marché ? N'est-ce pas aux consommateurs de trancher eux-mêmes et doivent-ils se soumettre à la tutelle des législateurs et des bureaucrates, si bien intentionnés soient-ils ? Ne peuvent-ils pas se rebeller spontanément, choisir les meilleures marques et les variétés de qualité quand ils ont mesuré la médiocrité des aliments qu'on leur sert ?

5. Il faudrait d'abord savoir dans quelle mesure les forces du marché sont libres dans le

1. Voir Doc. 6347.

report giving rise to the Assembly's Resolution 857 (1986), the Rapporteur, Mr Pollidoro, pointed to the high degree of concentration in the agro-food industry. In fact, in the United Kingdom the five largest firms in sixty food product categories account for about 75% of total sales. In France 3% of the food firms are responsible for 40% of industry turnover.

6. With a few large companies dominating the market, and with such a rush between them to further reduce production costs (incidentally more likely to result in higher profits than in reduced prices for consumers, due to the oligopolistic nature of the market), from where are the "free market forces" supposed to come? The natural trend under such conditions is rather towards lower quality food using more non-agricultural ingredients, and towards greater uniformity. This is also recognised in the Assembly's Recommendation 1053 (1987) on the threat to European agriculture by imitation food products, in which it questions "whether the consumer in reality has freedom of choice between natural foods and imitations, given the latter's often incomplete or unclear labelling, and the intensive and frequently misleading advertisement campaigns in their favour". And it goes on to recommend that the image and trade name of natural foods be improved, "by making it impossible for imitations or substitutes to be even remotely identified or confused with them as regards nomenclature, advertising, labelling and display in stores".

7. Then what about the consumers' revolt? Well, we are neither static nor omniscient, but rather creatures of habit. Ask a fifteen-year-old American if he likes the way his bread tastes, and he will tell you "fine". Ask his parents, and they will say they seem to remember it tasted better a long time ago but that they may be mistaken. In other words, we easily forget and readily adapt to lower standards. As we do, a cultural heritage is lost, and with it an essential pleasure in life.

8. Finally, the bureaucracy argument is contradicted by the experiences from the wine sector, where relatively lean services at regional and national level make sure that standards are upheld. It is the knowledge that the veracity of the labelling of their ingredients may be checked (and this is easy with modern chemistry) which will encourage producers to tell the truth. In the same way a vicious circle, towards poorer and poorer food, may be turned into its opposite, and "factory agriculture" may find a worthwhile competitor in farming using real ingredients and genuine, "traditional" ways of producing them.

9. A hundred years ago one went to one's local grocery store, inspected the produce, perhaps even tried it in front of the owner, asked where it came from and when he had bought it. Today's consumer is not so lucky, and yet his predicament

secteur alimentaire. Le rapport de M. Pollidoro, qui a motivé la Résolution 857 (1986) de l'Assemblée, rappelle la forte concentration des entreprises dans l'agro-alimentaire. Au Royaume-Uni, les cinq plus grandes sociétés couvrant soixante catégories de produits alimentaires représentent environ 75 % des ventes. En France, les trois premières entreprises alimentaires font 40 % du chiffre d'affaires dans ce secteur.

6. Quelques grandes sociétés dominent le marché. Comment la liberté du marché pourrait-elle exister alors qu'elles rivalisent pour réduire les coûts de production, opération qui, rappelons-le, rapporte plus que de réduire les prix à la consommation, en raison de la nature oligopolistique du marché. Dans ces conditions, la tendance est à la baisse de la qualité par l'emploi d'ingrédients non agricoles et à l'uniformité. C'est ce que reconnaît la Recommandation 1053 (1987) de l'Assemblée relative à la menace de l'agriculture européenne par les produits alimentaires d'imitation, qui se demande «si le consommateur est réellement libre de choisir entre les aliments naturels et les imitations, étant donné l'étiquetage souvent incomplet ou obscur de celles-ci et les campagnes publicitaires intensives et souvent trompeuses en leur faveur» et qui recommande d'améliorer «la protection de l'image et du nom commercial des aliments naturels en faisant en sorte que la nomenclature, la publicité, l'étiquetage et la présentation dans les magasins des imitations ou produits de remplacement rendent impossible toute identification ou confusion même lointaine avec eux».

7. Et la révolte des consommateurs? Eh bien, sans être statique ou omniscient, l'homme est fait d'habitudes. Si l'on demande à un Américain de 15 ans s'il aime le pain qu'il mange, il répond «beaucoup». Si l'on interroge ses parents, ils répondent qu'ils ont l'impression qu'il était meilleur autrefois, mais qu'ils n'en sont pas sûrs. En somme, on oublie facilement et on s'accommode vite d'une qualité moins bonne. C'est ainsi que se perd un acquis culturel et un plaisir important de la vie.

8. Enfin, l'objection bureaucratique est contredite par l'expérience du secteur vinicole où quelques bureaux régionaux et nationaux suffisent à faire respecter les normes. Le contrôle, facile avec la chimie moderne, de l'exactitude des étiquettes indiquant les ingrédients encourage les producteurs à dire la vérité. De même, on peut inverser le cercle vicieux menant à la dégradation des aliments et opposer à l'agriculture industrielle un concurrent sérieux avec une agriculture ayant recours à des ingrédients naturels et aux moyens traditionnels de production.

9. Il y a cent ans, on allait à l'épicerie locale où on examinait le produit, on allait jusqu'à le déguster et on demandait sa provenance et la date de son achat. Aujourd'hui, le consommateur n'a pas cette chance, alors qu'on pourrait le tirer

could be solved by simple requirements which, far from undercutting market forces, would encourage them in healthy directions.

10. This is why your Rapporteur strongly supports the contents and conclusions of the report presented by Mr Seiler and Mr Soares Costa on behalf of the Committee on Agriculture. It should become obligatory to mention where the dietary contents of a given food preparation originate (including symbols for certain types of ingredients), how fresh they are (including date of packaging for frozen food) and under what conditions they have been produced (for example, free-range or battery for eggs and poultry). The Council of Europe, with its near Europe-wide membership, is the perfect institution to embody these principles in a convention, as the report by the Committee on Agriculture rightly calls for.

11. In conclusion, the following paragraphs are suggested for insertion in the draft resolution presented by the Committee on Agriculture (Doc. 6347):

— insert after paragraph 2 the following new paragraph: "This food diversity may, however, find itself under threat as the agriculture and food industry is increasingly dominated by multinational companies at the production, distribution and retail level, leading to more and more uniform food using more and more artificial ingredients. As a result, the public's demand for, and appreciation of, good natural food risks diminishing over time, leading to a deterioration of the food sector taken as a whole."

— at the end of sub-paragraph 4.*a*.v, add: "The introduction of a special label for biologically produced food and, where appropriate, special indications as to the conditions of production."

— after sub-paragraph 4.*a*.v, add a new paragraph: "The date of packaging, including for frozen food."

Reporting committee: Committee on Agriculture.

Committee for opinion: Committee on Economic Affairs and Development.

Reference to committee: Reference No. 1651 of 29 January 1990.

Opinion unanimously approved by the committee on 9 January 1991.

d'embarras en imposant quelques règles simples qui, loin de rogner les ailes au marché, l'engagerait dans une voie saine.

10. Voilà pourquoi votre rapporteur approuve le contenu et les conclusions du rapport présenté par MM. Seiler et Soares Costa au nom de la commission de l'agriculture. Il faudrait rendre obligatoire la mention de l'origine des ingrédients en employant un symbole pour chacun d'eux, la fraîcheur en indiquant la date d'emballage des aliments congelés et le mode de production, par exemple élevage libre ou batterie pour les œufs et la volaille. Le Conseil de l'Europe, dont les membres couvrent une grande partie de l'Europe, est l'institution idéale pour inscrire ces principes dans une convention, comme la commission de l'agriculture l'a demandé à juste titre dans son rapport.

11. En conclusion, il serait souhaitable d'insérer les paragraphes suivants dans le projet de résolution présenté par la commission de l'agriculture (Doc. 6347):

— Après le paragraphe 2, insérer ce nouveau paragraphe: «Or, cette diversité alimentaire peut se trouver menacée, l'agriculture et l'industrie alimentaire étant de plus en plus dominées par les multinationales, à la production, à la distribution et au détail, au point que de plus en plus les aliments sont uniformes et les ingrédients artificiels. De ce fait, le public risque de demander et d'apprécier de moins en moins les aliments savoureux et naturels avec pour conséquence une dégradation du secteur alimentaire considéré dans son ensemble.»

— Après l'alinéa 4.*a*.v, ajouter: «Adoption d'un label des produits alimentaires biologiques et, le cas échéant, indication des conditions de production.»

— Après l'alinéa 4.*a*.v, ajouter le paragraphe: «Date d'emballage, notamment pour les aliments congelés.»

Commission chargée du rapport: commission de l'agriculture.

Commission saisie pour avis: commission des questions économiques et du développement.

Renvoi en commission: Renvoi n° 1651 du 29 janvier 1990.

Avis approuvé à l'unanimité par la commission le 9 janvier 1991.