



HAL
open science

La politique de labellisation

Jean-Marie Pontier

► **To cite this version:**

Jean-Marie Pontier. La politique de labellisation. Actualité juridique Droit administratif, 2017, 30, pp.1700. halshs-02220900

HAL Id: halshs-02220900

<https://shs.hal.science/halshs-02220900>

Submitted on 26 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA POLITIQUE DE LABELLISATION

Par

Jean-Marie Pontier

Professeur émérite à l'université d'Aix-Marseille

Résumé : Les labels sont désormais si répandus que, même s'ils n'en comprennent pas toujours la signification, les citoyens ne peuvent les ignorer. La labellisation est une politique menée par les pouvoirs publics nationaux (et, de plus en plus, locaux) qui concerne de très nombreux domaines. Elle présente un intérêt car elle apparaît comme une nouvelle manière d'intervenir de l'Etat qui est a priori séduisante : il ne s'agit plus d'imposer mais de mettre en évidence un bien, un produit ou un service en le distinguant des autres. L'analyse des modalités d'intervention de la labellisation fait cependant naître un doute sur la cohérence de cette politique.

Autrefois les choses étaient simples. Une division tranchée séparait l'action des personnes publiques, représentées principalement, en France, par l'Etat, de celle des personnes privées. L'Etat poursuivait l'intérêt général dans le cadre d'activités qualifiées de services publics, conduites selon des procédés exorbitants du droit commun, les personnes privées poursuivaient des intérêts particuliers, notamment financiers, qui n'avaient pas la noblesse des objectifs de la puissance publique.

Cette simplicité – si tant est qu'elle n'ait pas été une simple vue de l'esprit – n'a pas résisté longtemps à la diversité des modes d'intervention des personnes privées comme des personnes publiques. Il a bien fallu reconnaître juridiquement ce que l'histoire avait déjà montré amplement, à savoir que les personnes privées pouvaient poursuivre un intérêt public et qu'il était logique de qualifier dans certains cas leurs activités de services publics.

Les circonstances aidant, et plus ou moins consciemment selon les dirigeants, l'Etat s'est engagé dans des actions et des opérations qui lui étaient largement étrangères au départ même si, dans le cas de la France, le souvenir de la prise en charge par l'Etat de véritables entreprises, sous l'Ancien Régime, a pu faciliter voire valider de telles interventions. Cela n'a pas manqué de soulever de multiples questions quant à la légitimité des interventions, quant à leur « légalité » (notamment pour les collectivités territoriales) et quant au droit applicable.

Puis ce fut le temps – qui dure encore – du doute sur l'Etat, sur sa capacité à intervenir dans de tels domaines, sur le bien-fondé de son action, sur l'efficacité de ses décisions. Et notre temps est toujours celui d'interrogations sur ce que peut faire ou doit faire l'Etat, sur ce qu'il peut ne pas faire et sur ce qu'il ne devrait pas faire, les dirigeants paraissant quelquefois aussi désorientés que les citoyens.

Mais derrière les grands débats et les questionnements, d'autres changements, plus silencieux ou/et moins perçus, sont en cours, qui peuvent susciter tout autant d'interrogations, même si celles-ci ont moins d'implications et de retentissement émotionnel que les débats de principe.

La politique de labellisation est l'une de ces politiques qui ne donnent pas lieu directement à polémique, sauf lorsqu'un scandale survient. Des labels sont attribués par l'Etat. Les labels sont une

forme d'étiquetage, mais un étiquetage valorisé. A partir du terme label a été forgé celui de labellisation. La politique de labellisation est la politique consistant à attribuer des labels à des entreprises ou des institutions intervenant dans un certain nombre de domaines.

Le label est une sorte d'attestation donnée ou reconnue par les pouvoirs publics à une activité ou un produit, il est le signe de l'intérêt que les pouvoirs publics accordent à ce produit ou cette activité, la labellisation étant souvent vue ou présentée comme s'inscrivant dans ce que l'on appelle une démarche de qualité.

Les autorités publiques ne sont pas les seules, ni les premières, à attribuer des labels, des appellations de toutes sortes, les personnes privées les ont précédées, y voyant un instrument d'accroissement des ventes. Si certaines mentions sont imposées par les pouvoirs publics dans l'étiquetage des produits, il n'est pas interdit aux producteurs, intermédiaires ou tiers, d'ajouter d'autres mentions.

La confusion est également possible et facile entre les logos ou pictogrammes et les labels, le consommateur ne sachant pas toujours différencier les uns des autres. Ces appellations et labels privés sont multiples, les uns individuels, les autres collectifs, contrôlés ou non contrôlés par un organisme extérieur. Il n'est question ici que des labels attribués par une personne publique, sachant cependant que la distinction n'est pas toujours claire, notamment lorsqu'il s'agit de labels d'accréditation.

La politique de labellisation de l'Etat – peut-être, demain, des collectivités territoriales – peut être vue comme l'expression d'une démarche originale de la puissance publique, cette démarche représentant cependant un renouvellement incertain de ses procédés d'intervention.

I – UNE DÉMARCHE ORIGINALE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

La politique de labellisation ne s'inscrit pas de manière claire dans une catégorie juridique bien délimitée et s'applique à des domaines très diversifiés.

1 – Ancienneté de la démarche, nouveauté de la notion

La labellisation est l'une des modalités contemporaines d'action des pouvoirs publics qui constitue une forme de reconnaissance.

A – Appréhension de la labellisation

Les politiques dans les différents champs d'action de la puissance publique passent habituellement par l'édiction d'actes qui peuvent avoir la nature d'actes législatifs ou réglementaires. L'acte de l'autorité administrative peut être un acte d'autorisation, de prescription, d'orientation. Mais la labellisation ne semble pas pouvoir entrer dans ces catégories classiques, sa délimitation fait appel à plusieurs angles d'analyse.

Une première caractéristique, la plus évidente peut-être, est celle de valorisation. Valoriser c'est d'abord donner une plus grande valeur marchande à un produit, et c'est en ce sens que les labels ont été développés dans le domaine du commerce par des personnes privées. Cette idée d'augmentation de valeur n'est pas absente de la labellisation par les personnes publiques, mais il y a

également une autre idée, liée à la précédente, celle de présenter le produit ou le service de manière avantageuse, de lui donner une importance plus grande.

C'est dire qu'une autre caractéristique peut être relevée, la distinction du (des) produit(s) qui bénéficie(ent) du label, par rapport aux autres produits ou services similaires. Cette distinction est justifiée par la qualité estimée supérieure de ces produits et services. C'est pourquoi les textes parlent souvent, à propos des labels, de « signes de qualité ». Faite par des organismes d'Etat ou reconnus par ce dernier, la labellisation est une forme de légitimation. De même que pour les associations, par exemple, il existe une procédure de reconnaissance d'utilité publique par l'Etat, de même, dans la labellisation il y a une préoccupation des pouvoirs publics d'indiquer aux clients ou aux usagers des produits ou services qui méritent d'être distingués, parce que de meilleure qualité.

Les labels ne sont pas seulement d'origine française, ils sont, et nul ne peut s'en étonner, d'origine européenne. Parmi les plus connus, l'Ecolabel a été institué en vue de promouvoir les produits ayant une faible incidence sur l'environnement pendant tout leur cycle de vie. Un autre label répandu et facile à repérer par le logo qui lui est associé est Ecocert, institué en vue de garantir aux consommateurs le respect de la réglementation édictée par l'Union sur l'agriculture biologique. Les Français sont également familiarisés, peut-on penser, avec les « indications géographiques protégées » (IGP) instituées par le règlement CE n° 510/2006.

B – La labellisation, composante d'une politique de *reconnaissance*

Depuis des siècles, certains de ceux qui vendent des produits ont tendance à tromper les acheteurs, sur les quantités mais plus encore sur les qualités supposées du produit : après la découverte des engrais, les sacs d'engrais contenaient au milieu du XIXème siècle 80% de sable ; et il suffit de penser aux publicités mensongères qui s'étaient multipliées au début du XXème siècle sur les qualités de sirops ou de produits parapharmaceutiques. Les professions se sont elles-mêmes organisées pour mettre fin ou limiter les abus qui ne pouvaient que nuire à l'image, donc à la vente.

Mais l'Etat est également intervenu, dans le cadre de ses fonctions de protection des citoyens, protection qui ne se limitait plus à l'ordre public mais intégrait la vie quotidienne des familles. Il a été amené à fixer des règles de sécurité et, comme la sécurité a pris un sens de plus en plus extensif, le rôle de l'Etat s'en est trouvé accru. La sécurité alimentaire, plus spécialement, est devenue une préoccupation essentielle et, après la protection de la santé, c'est la protection des consommateurs qui est entrée dans les fonctions de l'Etat.

La préoccupation n'est pas vraiment nouvelle : dès le Moyen Âge, les pouvoirs publics cherchent à établir des normes à respecter pour la fabrication de certains produits comme la cervoise (V. par exemple les « Statuts donnez aux brasseurs par E. Boileau, prévôt de Paris », en 1268). Cependant les interventions dans la seconde moitié du XXème siècle et aujourd'hui sont sans commune mesure avec ce qui avait pu être fait précédemment. L'ampleur des transformations est telle qu'il ne s'agit pas seulement d'un changement de degré mais d'un changement de nature.

L'insuffisance de l'action des personnes privées a conduit l'Etat à mettre en place des institutions, et comme les structures publiques n'étaient pas adaptées à ce type de mission, il a recouru à des formules de droit privé, mais qu'il contrôlait. C'est ainsi qu'a été instituée en 1926,

(mais elle n'a reçu sa forme juridique qu'en 1941) l'Association française de normalisation (AFNOR), à laquelle adhèrent des milliers d'entreprises, et qui édicte des normes bien connues, les normes NF.

L'activité consistant à édicter des normes de nature technique a reçu la dénomination de certification. La certification est la procédure de vérification de conformité d'un produit ou d'un service à certaines caractéristiques prédéfinies. La certification est souvent considérée comme la reconnaissance de la qualité d'un produit, mais il y a là une ambiguïté car il s'agit seulement de la conformité du produit à certaines spécifications, et la qualité du produit peut être une qualité *minimum*, les deux notions de qualité et de conformité ne se confondant pas.

On fait entrer dans la certification deux notions différentes, la certification de conformité et la certification de qualité. Les entreprises sont les premières intéressées par la certification, elles sont tenues de proposer à des consommateurs, en principe de plus en plus avertis et exigeants, des produits qui ne soient pas seulement conformes à des normes mais dont la preuve de cette conformité puisse être apportée. La certification par un organe indépendant est un moyen de convaincre l'acheteur, rassuré par cette garantie.

L'Etat ne peut se désintéresser de cette pratique de certification, car il doit protéger les consommateurs ou les usagers, et se préoccuper du sort des produits français à l'étranger, gage ou condition de la prospérité française. Il a d'abord développé ou favorisé la certification essentiellement pour des raisons de sécurité, puis a étendu les objectifs et finalités de celle-ci. Le législateur a adopté en 1994 une définition de la certification.

Cette définition, telle qu'elle figure aujourd'hui à l'article L. 433-3 du code de la consommation dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016, est la suivante : constitue une certification de produit ou de service « l'activité par laquelle un organisme, distinct du fabricant, de l'importateur, du vendeur, du prestataire ou du client, atteste qu'un produit, un service ou une combinaison de produits et de services est conforme à des caractéristiques décrites dans un référentiel de certification ». Quant au référentiel de certification, c'est un document technique qui définit les caractéristiques que doit présenter un produit, un service ou une combinaison de produits et de services et les modalités de contrôle de la conformité à ces caractéristiques.

La labellisation ne renvoie pas seulement à la certification, mais également à d'autres notions telles que l'homologation. Cette dernière notion est loin d'être univoque : il existe une forme d'homologation par le juge (l'exequatur est une homologation), et une forme d'homologation par l'administration : celle-ci va donner son approbation ou son accord à la demande qui lui en est faite par les autorités ou organes compétents sur un produit ou un service correspondant à un certain nombre de spécifications préétablies : on pourra parler par exemple aussi bien d'homologation pour des véhicules que pour des diplômes. Cela vaut également pour les labels, dont certains doivent être homologués, comme le « label rouge » dont il est question ci-après. La notion d'homologation ne se distingue pas toujours de celle de certification, les deux appellations coexistant dans certains domaines tels que celui des qualifications professionnelles et des diplômes professionnel.

Une dernière notion est celle d'habilitation, qui ne se distingue pas toujours des précédentes, la terminologie étant loin d'être fixée. Habilitier c'est encore autoriser, et l'habilitation existe aussi bien en droit constitutionnel (avec l'habilitation donnée par le législateur au gouvernement à prendre des mesures qui relèvent du domaine de la loi, en vertu de l'article 38 de la Constitution)

qu'en droit administratif. L'habilitation est une autorisation donnée à une personne d'exercer une activité soumise à un certain nombre de règles : les universités sont habilitées à délivrer des diplômes, une collectivité publique peut habiliter unilatéralement une personne privée à assurer un service public.

2 – Une attribution qui s'applique aux domaines les plus variés

Au domaine traditionnel d'application de la labellisation qu'est l'alimentation se sont ajoutés d'autres domaines dans lesquels les labels ont été multipliés.

A – Le domaine traditionnel de l'agriculture et de l'alimentation

Il n'est pas très étonnant que ce soit dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation que l'on ait rencontré d'abord des labels publics, sachant que des labels attribués par des organismes privés ont précédé l'Etat. L'intervention de l'Etat, qui pourrait paraître étrange, en ce domaine, s'explique à la fois par l'ancienneté du rôle de l'Etat, l'importance tout aussi traditionnelle de l'agriculture dans notre pays, la demande récurrente de protection de la part des populations associée à quelques scandales de produits frelatés qui émaillèrent l'histoire passée (ces tromperies aux conséquences parfois dramatique sur la santé se retrouvent dans les autres pays, y compris à notre époque : mieux vaut y éviter certains produits qui conduisent à l'hôpital, voire au cimetière).

Le code rural et de la pêche maritime comporte tout un titre sur « La valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer ». Selon l'article L. 640-2 dudit code, ces produits peuvent bénéficier, sous réserve qu'il n'y ait pas de contradiction avec la réglementation européenne, d'un ou plusieurs modes de valorisation. Trois catégories sont prévues par la loi. Les signes d'identification de la qualité et de l'origine sont représentés par : le label rouge ; l'appellation d'origine, l'indication géographique et la spécialité traditionnelle garantie, qui attestent la qualité liée à la tradition ; la mention « agriculture biologique », qui atteste la qualité environnementale et le respect du bien-être animal. Une deuxième catégorie est celle des « mentions valorisantes », représentées par : la mention « montagne » ; le qualificatif « fermier » ou la mention « produit de la ferme » ou « produit à la ferme » ; la mention « produit de montagne » ; les termes « produits pays » dans les collectivités d'outre-mer. La troisième catégorie est celle de « la démarche de certification de conformité des produits ».

Le *label rouge* mérite quelques développements parce qu'il est répandu, parce qu'il est (un peu plus) connu des consommateurs et parce qu'il joue effectivement un rôle d'orientation dans les achats de ces derniers. Le « label rouge » est un signe de qualité institué en 1960, dans le cadre des grandes lois d'orientation agricole qu'a connues notre pays à cette époque, avec l'ouverture des frontières consécutive au « Marché commun » et la perspective pour l'agriculture française de nourrir toute l'Europe, ce qui advint effectivement pendant un temps, l'agriculture française devenant la première d'Europe (ce n'est plus le cas aujourd'hui).

Une définition du *label rouge* est donnée actuellement à l'article D. 343-21-1 du code rural et de la pêche maritime. Selon cette disposition : « Peuvent bénéficier d'un label rouge les denrées alimentaires et les produits agricoles non alimentaires et non transformés./ Le label rouge atteste que ces denrées et produits possèdent des caractéristiques spécifiques établissant un niveau de qualité supérieure, résultant notamment de leurs conditions particulières de production ou de

fabrication et conformes à un cahier des charges, qui le distingue des denrées et produits similaires habituellement commercialisés ».

La demande tendant à l'homologation d'un label rouge est présentée par un groupement de producteurs ou de transformateurs auxquels a été reconnue la qualité d'organisme de défense et de gestion, ou qui la sollicite. La demande de reconnaissance d'un label rouge est soumise à une procédure nationale d'opposition d'une durée de deux mois organisée par le directeur de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INOQ, anciennement Institut national des appellations d'origine, INAO, mais qui utilise également l'appellation INAO en vertu de l'article 73 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole) après avis du comité national compétent.

L'homologation d'un *label rouge* est prononcée, sur proposition de l'INOQ, par un arrêté du ou des ministres intéressés. Des conditions de production communes à plusieurs produits peuvent être définies par arrêté des mêmes ministres, sur proposition de l'INOQ, après avis des organismes de défense et de gestion intéressés.

Une denrée ou un produit autre qu'un produit vitivinicole ou une boisson spiritueuse peut cumuler un label rouge avec une indication géographique ou une spécialité traditionnelle garantie, mais non avec une appellation d'origine. Un label rouge ne peut comporter de référence géographique ni dans sa dénomination ni dans son cahier des charges, sauf si le nom utilisé constitue une dénomination devenue générique du produit, ou si le label rouge est associé à une indication géographique protégée enregistrée ou transmise aux fins d'enregistrement par les autorités administratives et si les organismes de défense et de gestion, reconnus ou ayant sollicité leur reconnaissance, pour le label rouge et l'indication géographique protégée concernés, en font expressément la demande.

Il existe d'autres labels ainsi que d'autres mentions dans le domaine agricole, qui n'ont pas de rapport avec l'alimentation. Par exemple la loi a institué un label *Point d'accueil installation* (art. D 343-21) pour ceux qui veulent s'installer en tant qu'exploitants agricoles, ou encore un label *Centre d'élaboration du plan de professionnalisation personnalisé* (art. D. 343-21-1). Les organismes certificateurs ont pour mission d'assurer la certification des produits bénéficiant d'un label rouge, d'une spécificité traditionnelle garantie ou du signe « agriculture biologique » et, le cas échéant, celle des produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique.

Il est à noter que le législateur a établi un droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine, d'une indication géographique ou d'un label rouge. Ce droit est affecté à l'INOQ, dans la limite d'un plafond institué par la loi de finances pour 2012 et qui est susceptible de variations.

B – Les domaines nouveaux d'application des labels

Le procédé du label connaît depuis quelques années un engouement renouvelé auprès des pouvoirs publics, qui semblent y voir une manière peu coûteuse pour l'Etat de contrôler ou/et d'encadrer les comportements, des entreprises, des particuliers, voire des personnes publiques elles-mêmes, ce qui est une nouveauté. Plusieurs domaines sont particulièrement concernés.

Un premier domaine est celui de la culture, domaine auquel on ne songerait pas spontanément à recourir à des labels parce que, *a priori*, on n'en voit pas l'utilité : les activités culturelles sont, en France, largement prises en charge par les personnes publiques, subventionnées

par elles, avec des conditions assez strictes, lorsqu'elles sont assurées par des personnes privées. C'est pourquoi la labellisation n'y apparaissait pas en tant que telle, alors même que l'on peut s'interroger sur la nature des actes qui ressemblent à de la labellisation telle qu'on la connaît aujourd'hui. Dans les textes les plus récents, le législateur n'éprouve plus de scrupules à parler de labellisation.

Dans certains cas on peut éprouver une hésitation, un doute, sur la nature de l'appellation, il en est ainsi par exemple de l'appellation *Musée de France* instituée par la loi du 4 janvier 2002 et aujourd'hui codifiée aux articles L. 441-1 et s. du code du patrimoine. En effet la loi prévoit que cette appellation « musée de France » peut être accordée, sous certaines conditions, à des musées de l'Etat, des collectivités territoriales, voire de personnes privées. S'agit-il d'un label ? D'une part, le législateur n'emploie pas le mot « label » mais le mot « appellation », ce qui n'est peut-être pas déterminant. D'autre part, cette appellation n'est pas subordonnée à la satisfaction de critères de qualité, mais a des implications statutaires sur les collections des musées avec une réitération marquée de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité des biens faisant partie des collections. Cependant le terme « label » est couramment utilisé pour cette appellation.

Le domaine du spectacle vivant donne lieu également à l'attribution par l'Etat d'appellations, sur la nature desquelles l'interrogation subsiste. Le terme utilisé n'est pas celui de « label », mais celui de « titre », fort obscur juridiquement. Une affaire a donné lieu à contentieux, le retrait du titre de « centre dramatique national » (CNN), qui est l'une des appellations attribuées à des théâtres reconnus et subventionnés par la puissance publique. Le juge administratif, fort prudemment, ne s'est pas engagé sur la nature du « titre » de centre dramatique national, mais a considéré que la décision retirant le titre devait être motivée (CE 16 avril 1975, *Secrétaire d'Etat à la culture c/ Association dite « La Comédie de Bourges »*, Rec. p. 231).

Le législateur s'est résolument engagé dans la voie des labels avec la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine. Un premier label est attribué par le ministre chargé de la culture « aux structures, aux personnes morales de droit public ou de droit privé ou aux services en régie d'une collectivité territoriale qui en font la demande et dont le projet artistique et culturel présente un intérêt général pour la création artistique dans les domaines du spectacle vivant ou des arts plastiques » (art. 5 de la loi).

La loi précise que l'attribution du label (cela vaut aussi pour le conventionnement, qui est une autre modalité) s'apprécie « au regard d'un cahier des missions et des charges, qui fixe les objectifs de développement et de renouvellement artistique, de coopération entre établissements, d'engagement au service de la diversité artistique, de démocratisation culturelle par des actions de médiation, dont celles concernant l'éducation artistique et culturelle, de traitement équitable des territoires, d'éducation artistique et culturelle ainsi que de professionnalisation des artistes et des auteurs des secteurs du spectacle vivant et des arts plastiques ». Une telle énumération est impressionnante, la réalisation de ces objectifs donnera du travail au juge, s'il y a un jour un contentieux. Le décret n° 2017432 du 28 mars 2017 relatif aux labels et au conventionnement dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques définit douze labels dans ces domaines.

La même loi institue un label en matière de patrimoine, en créant un nouvel article L. 116-1 au code du patrimoine. Selon cet article un label *Fonds régional d'art contemporain* peut être attribué, sous certaines conditions, à la personne morale de droit public ou de droit privé à but non lucratif (ce

sont les plus nombreuses) qui en ferait la demande, dès lors que celle-ci justifie détenir une collection d'œuvres d'art contemporain. Par ailleurs – et c'est l'une des raisons principales de l'adoption de telles dispositions – dans le cas où le demandeur est une personne morale de droit privé à but non lucratif, il doit justifier de l'inscription, dans ses statuts, d'une clause prévoyant l'affectation irrévocable des biens acquis par dons et legs ou avec le concours de l'Etat ou d'une collectivité territoriale à la présentation au public.

Un troisième label créé est celui de *pôle national de référence*, institué pour les musées de France qui se portent candidats. Les pôles nationaux de référence sont créés « pour rassembler, conserver et valoriser des collections publiques non présentées dans le musée de France qui en est propriétaire, selon des thématiques précises définies préalablement dans un projet scientifique et culturel » (art. L. 451-12 du code du patrimoine créé par la loi CAP). Le label en question est déterminé par l'histoire et la nature particulière des collections du musée candidat. La détermination et la répartition des pôles relèvent du ministre chargé de la culture.

Un quatrième label institué par la loi est le label *centre culturel de rencontre*, attribué par le ministre chargé de la culture à toute personne morale de droit public ou de droit privé à but non lucratif qui en fait la demande et qui, jouissant d'une autonomie de gestion, occupe de manière permanente un site patrimonial ouvert au public qu'elle contribue à entretenir ou à restaurer et qui met en œuvre, sur ce site, un projet culturel d'intérêt général en partenariat avec l'Etat, une ou plusieurs collectivités territoriales ou un groupement de collectivités territoriales.

Enfin, les immeubles, les ensembles architecturaux, les ouvrages d'art et les aménagements, parmi les réalisations de moins de cent ans d'âge, dont la conception présente un intérêt architectural ou technique suffisant reçoivent un label par décision motivée de l'autorité administrative, après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture. Le label disparaît de plein droit si l'immeuble est classé ou inscrit au titre des monuments historiques, ou cent ans après sa construction.

Le domaine de l'éducation connaît plusieurs labels : label qualité *EDUFORM* (art. D. 122-9-1 du code de l'éducation) ; label *école de la deuxième chance* (art. D. 214-9) ; label *lycée des métiers* (art. D. 335-3) ; label *campus des métiers et des qualifications* (art. D.335-34). La Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi) attribue aux offres proposées par des personnes dont l'activité est d'offrir un service de communication au public en ligne un label permettant aux usagers de ce service d'identifier clairement le caractère légal de ces offres, la labellisation étant revue périodiquement (art. L. 331-23 du code de la propriété intellectuelle ; V. également l'art. L. 331-26). Le même code prévoit que les syndicats peuvent déposer leurs marques et labels (art. L. 712-13). Le décret n° 2012-280 du 28 février 2012 institue un label *autopartage* (celui-ci étant défini à l'article L. 1231-14 du code des transports).

Dans la protection complémentaire en matière de santé et aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé, il a été institué un label pour les contrats souscrits par les personnes âgées d'au moins 65 ans, l'octroi du label visant à identifier des contrats offrant, à des prix accessibles, des garanties adaptées à la situation de ces personnes (art. L. 864-1 et L. 864-2 du code de la sécurité sociale). Dans le domaine de la santé, la Haute autorité de santé peut labelliser des centres de maladies rares.

Dans le domaine social, le décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 relatif à la participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents comporte, dans son titre II intitulé « Modalités de sélection des garanties pouvant donner lieu à participation », tout un chapitre 1^{er} sur la « Procédure de labellisation ». L'article D. 245-24-1 du code de la famille et de l'action sociale prévoit qu'un label pour un à cinq ans renouvelables, peut être attribué aux centres d'éducation de chiens d'assistance ou au centres d'éducation de chiens guides d'aveugles qui en font la demande. Et les exemples pourraient être multipliés.

L'environnement est devenu un domaine privilégié d'application des labels. Un chapitre (chap. VIII du titre II du livre Ier dans les dispositions réglementaires) est entièrement consacré à un label, le label *Transition énergétique et écologique pour le climat*. D'autres dispositions prévoient divers labels (V. art. R. 224-63, et *infra*).

II – UN RENOUVELLEMENT INCERTAIN DES MODES D'INTERVENTION DE L'ÉTAT

Le renouvellement que semble présenter la labellisation est incertain parce que le caractère protéiforme de cette politique lui en ôte toute cohérence.

1 – Un changement difficile à appréhender

La logique qui inspire la labellisation n'est plus une logique autoritaire, une logique de commandement, mais une logique d'accompagnement, ou d'encouragement, les autorités attribuant les labels étant très diverses.

A – Une logique d'accompagnement

La logique des mesures prises par les pouvoirs publics a changé parce que les destinataires ne sont plus exactement les mêmes que les destinataires traditionnels des interventions de l'Etat. Celui-ci s'est adressé pendant plus d'un siècle uniquement aux membres de la communauté nation en tant que citoyens. Cela était compréhensible parce que, d'une part, la conception presque unanimement partagée du rôle de l'Etat était celle d'un Etat devant exercer des fonctions d'autorité, se limiter à des fonctions que l'on qualifie, rétrospectivement et rétro-prospectivement, de fonctions régaliennes. D'autre part, il s'agissait avant tout de construire la démocratie politique, de transformer les sujets en citoyens, si possible « éclairés ».

Dans un deuxième temps, tout en maintenant dans certains domaines ses procédés traditionnels d'intervention, l'Etat a très progressivement eu recours à de nouveaux procédés moins, voire non coercitifs. Il y a été conduit parce que les destinataires n'étaient plus les mêmes : il ne s'agissait plus de s'adresser à des citoyens mais à des consommateurs. Deux traits sont particulièrement à relever de ce point de vue. D'une part, si le « découpage » de l'être humain vivant en société entre sa qualité de citoyen et celle de consommateur (comme d'autres qualités encore) est discutable, c'est un fait, à la fois économique et social, donc politique. D'autre part, dans ce domaine où l'initiative privée prévaut, et ne peut être remplacée par l'Etat, celui-ci ne peut pas intervenir par la voie autoritaire, en même temps qu'il ne peut pas s'abstenir. D'où ces nouvelles modalités, qui n'entrent pas dans les catégories préexistantes, et qui ne sont pas faciles à appréhender.

La logique qui guide les pouvoirs publics est celle de l'accompagnement, en ce sens que ces derniers doivent intervenir de manière souple, ils doivent être, à leur manière, une nouvelle forme de « main invisible ». La fonction de la labellisation semble être triple : identifier, distinguer, valoriser (voire « moraliser ») : ex. du « label éthique » dans le cadre d'une autorisation de mise sur le marché (AMM) pour des médicaments à usage humain dérivés du sang, art. L. 5121-11 du code de la santé ; labellisation des « moyens de sécurisation » destinés à prévenir l'utilisation illicite de l'accès à un service de communication au public en ligne, art. L. 331-23 et s. du code de la propriété intellectuelle). Elle est assurée par une information prenant notamment la forme de logotypes.

Le rôle de l'Etat est au minimum d'informer les individus, les groupes (notamment cette unité que l'on qualifie de familiale, quelle que soit la forme de la famille). Cette fonction est indispensable parce que, plus encore dans notre pays que dans d'autres (mais cela vaut aussi dans des pays au « libéralisme » plus marqué), l'Etat bénéficie encore, à travers ses structures et ses administrations qui agissent de façon anonyme, d'une certaine présomption d'objectivité qui n'est pas prêtée aux opérateurs privés. Les labels attribués par une administration d'Etat inspirent une confiance plus grande que les « labels » privés dont la multiplicité et parfois l'opacité de délivrance peuvent légitimement faire naître quelque suspicion ou tout au moins une certaine réserve.

La méthode utilisée est la « méthode douce » parce qu'il ne peut pas y en avoir d'autre. Et il est intéressant de rapprocher ce mode d'accompagnement des consommateurs de la transformation des relations de l'Etat avec les collectivités territoriales. Là aussi, en effet, l'autoritarisme – tout au moins direct, visible – ne peut plus avoir cours, parce qu'il ne serait plus supporté. D'où, dans ces relations avec les collectivités territoriales, le recours à la concertation, à la « co-construction » (quelles que soient les réserves que ce terme peut inspirer) de documents, par exemple dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement, ou encore l'adoption de notions qui ne sont guère juridiques comme la « prise en compte » par certains documents d'autres documents. Ces considérations sont une illustration du « droit souple » que l'on voit se développer.

B – Des autorités différenciées

Le constat, facile à établir au vu des développements qui précèdent, est celui d'une floraison des labels, c'est même une véritable prolifération qui semble n'épargner aucun domaine. La labellisation semble faire l'objet d'un engouement généralisé, les administrations concernées n'hésitant pas à répondre à une demande réelle par l'institution de labels.

Deux solutions existent en ce qui concerne l'auteur de l'attribution du label. Tantôt le label est attribué directement par un service administratif central de l'Etat (ex. le « label rouge »), tantôt le label n'est pas attribué directement par une administration, mais indirectement par une personne qui est alors une personne privée, l'administration déléguant à cette personne privée le soin d'attribuer le label, sous le contrôle de l'administration (ex. le label attribué par la Fondation du patrimoine).

Le système de labellisation peut être beaucoup plus « sophistiqué ». Des labels sont attribués par un organisme privé, mais qui a passé une convention avec l'Etat et qui doit être accrédité. Tel est le cas d'un certain nombre de labels dans le domaine de l'environnement. Ainsi en est-il, par exemple, pour les labels haute qualité environnementale (HQE), *Haute performance énergétique* (HPE) et HPE-EnR, *Bâtiments basse consommation* (BBC), attribués par des organismes privés ayant

passé la convention précitée avec l'Etat et qui doivent être accrédités par le Comité français d'accréditation (Cofrac).

Les collectivités territoriales – certaines d'entre elles – se sont mises à attribuer des labels qu'elles ont institués, rien ne les y empêchant. En particulier des départements créent des labels attribués aux communes, et qui permettent de distinguer chaque année l'une d'entre elles, un peu à l'image des « plus beaux villages de France ». Mais si l'idée est parfaitement compréhensible, l'hétérogénéité de la labellisation en est encore plus marquée et il y a un risque accru que plus personne ne s'y retrouve.

2 – L'absence de cohérence de l'ensemble du dispositif

Les labels attribués par l'Etat apparaissent un peu comme une sorte de « bénédiction » laïque donnée par ce dernier à toutes sortes d'activités, de produits ou de services, mais l'absence de cohérence de cette politique conduit à s'interroger sur le rôle de l'Etat.

A – Le risque d'incompréhension et de confusion

Ce risque provient de la multiplication des signes de reconnaissance. Les signes de reconnaissance sont très nombreux dans les relations entre personnes privées, notamment dans les relations des entreprises avec les consommateurs. Cette multiplicité est logique, les entreprises se trouvant en situation de concurrence et cherchant à augmenter leur part de marché. Il est plus surprenant de voir ces signes se multiplier également dans les interventions des personnes publiques – en fait de l'Etat puisque les collectivités territoriales n'ont guère la possibilité de le faire.

Cette multiplication se traduit dans les désignations ou les qualifications utilisées. Il y a des appellations, notamment les appellations d'origine contrôlée (AOC). Ces appellations valent pour plusieurs produits alimentaires, les plus représentatives étant les appellations des vins et les appellations des fromages. Il y a pareillement les dénominations, qui peuvent être très diverses, et qui s'appliquent également, de manière privilégiée, à des produits alimentaires.

L'exemple le plus symbolique, (surtout dans la culture française) est celui du pain. Les pouvoirs publics ont estimé devoir intervenir. Une loi du 1^{er} août 1905 avait été prise relativement aux fraudes et falsifications en matière de produits ou de services. Le décret n° 93-1074 du 13 septembre 1993, pris en application de cette loi (et à l'initiative de la profession) réglemente certaines dénominations, notamment celles de « pain maison » et, plus étonnant, « pain de tradition française » (ou « pain traditionnel français », ou « pain traditionnel de France »). Il y a encore les mentions (V. *supra*). Il ne s'agit pas ici des mentions obligatoires qui doivent figurer dans certains documents, et qui sont des indications, des renseignements, exigés par une administration déterminée mais de mentions délivrées par un organisme, lié d'une manière ou d'une autre à l'Etat.

Cette multiplication est de nature à brouiller les messages que les pouvoirs publics entendent délivrer aux citoyens, parce que ces derniers peuvent être désorientés par cette multiplicité.

Les signes de qualité voisinent avec des attestations de conformité. La loi prévoit que certains produits peuvent faire l'objet d'une certification de conformité. Par exemple, l'article L. 641-20 du code rural et de la pêche maritime prévoit que peuvent faire l'objet d'une certification de conformité les denrées alimentaires et les produits agricoles non alimentaires et non transformés qui respectent

des règles portant, selon le cas, sur la production, la transformation ou le conditionnement, fixées par produit ou par famille de produits par arrêté du ou des ministres intéressés.

La terminologie est fluctuante, flottante, elle n'est guère caractérisée par la rigueur. Des appellations sont qualifiées de labels, mais ce n'est pas le cas de toutes. Des mentions sont appelées « dénominations » mais également, quelquefois, « labels ». Les procédures de certification et d'appellation sont utilisées pour la promotion de « produits de qualité » (Cf. l'article L. 641-17 du code rural et de la pêche maritime). Et l'on peut même retrouver dans une seule disposition le classement, l'homologation, l'accréditation et la labellisation : v. par ex. l'art. L. 311-6 du code du tourisme avec le label « reconnaissant les caractéristiques exceptionnelles d'un hôtel ». Et la tentation est grande d'utiliser le terme « label » en dehors des cadres, législatif et réglementaire, dans lesquels les labels sont expressément dénommés.

Les labels peuvent se cumuler (ex. les labels attribués par le directeur du CNC dans le cadre des aides aux salles art et essai), ils peuvent se superposer, avec des labels d'origine différente (un français, un européen, par exemple). Des actes à la nature indéterminée peuvent se voir attribuer des labels : des « recommandations de bonne pratique » (RBP) reçoivent le label méthodologique de l'INCA-HAS (v. par ex. la décision 2015.0236/DC/SBPP de la Haute autorité de santé du 4 novembre 2015 sur certains produits cancérigènes).

L'attribution d'un label s'accompagne parfois de l'exigence d'un conventionnement qui lui est associé. Cela vaut pour les labels attribués à des institutions, le conventionnement étant représenté par une convention d'objectifs qui engage l'institution sur une durée qui est généralement de trois ans.

Une question peut donc se poser : existe-t-il une notion unique de labellisation ? Certes, tous les labels sont une forme de reconnaissance, un signe de qualité. Mais qu'y a-t-il de commun entre tous ces labels ? Et même si l'on s'en tient à un domaine, par exemple celui du patrimoine, les labels y pullulent, amenant les auteurs à se demander s'il s'agit d'une « catégorie introuvable » (F. Priet, *Juris art* 2016 n° 41, p. 21).

Un autre facteur de trouble est la distinction entre label et marque, qui devrait s'imposer sans difficulté, ni la finalité, ni les caractéristiques n'étant les mêmes. Et cependant, des labels ont été déposés comme marques par l'Etat ou un de ses établissements publics (ex. *Jardins remarquables, Villes d'art et d'histoire, Pays d'art et d'histoire, Forêts d'exception*), ce qui induit une certaine confusion sur les labels, d'autant que certains labels, au sein d'un même ministère, ne font pas (ou n'ont pas fait l'objet) d'un dépôt à titre de marque. Les textes eux-mêmes traitent parfois sur le même plan marques et labels (ex. ceux qui peuvent être déposés par les syndicats, art. L. 2134-1 du code du travail).

Le label est une qualification normalement attribuée par l'Etat. Mais, d'une part, l'Etat reconnaît ou délègue à certaines personnes privées le droit de décerner des labels (ex. Fondation du patrimoine qui peut attribuer un label pour des travaux effectués sur un patrimoine non reconnu, art. L. 143-2 du code du patrimoine), d'autre part des personnes privées n'hésitent pas à utiliser, sans habilitation de la personne publique, le terme de label (ex. si *Jardins remarquables* est un label du ministère de la culture, *Jardins d'excellence* est une appellation purement privée), d'autant que bien que les auteurs s'accordent à dire que la dénomination label doit résulter d'un texte législatif et

réglementaire la question de savoir si une personne privée peut sans habilitation recourir à cette terminologie n'a jamais été tranchée clairement et que les ministères créent parfois des labels en dehors de tout fondement textuel, tout au moins sans texte publié (ex. le label *Maison des illustres* créé par le ministère de la culture).

Les régimes juridiques applicables aux labels sont tout à fait disparates : certains labels sont attribués pour un an, d'autres jusqu'à cinq ans, d'autres encore définitivement (sous réserve d'absence de modification du produit ou de l'activité), certains peuvent disparaître de plein droit (ex. art. L. 650 du code du patrimoine). Les textes (lorsqu'il en existe) peuvent prévoir une possibilité de retrait du label (mais ce n'est pas le cas pour tous) ; certains donnent une possibilité d'abattement ou d'exonération de certains impôts, ce qui les rend attractifs (ex. : label attribué par la Fondation du patrimoine ; crédit d'impôt au profit de l'entreprise portant le label *Entreprise du patrimoine vivant* qui emploie un apprenti, art. 244 quater G du CGI ; v. également l'art. 199 octovies), d'autres permettent d'éviter des restrictions de circulation ou de stationnement (ex. le label « autopartage » défini à l'art. L. 231-14 du code des transports et auquel fait référence le code de la route aux art. L. 411-1 et R. 417-10), d'autres enfin, les plus nombreux, sont de simples éléments distinctifs sans effet juridique. Les uns sont attribués directement par une administration, d'autres par une autorité indépendante, d'autres encore par des personnes privées, mais habilitées, directement ou indirectement, par la personne publique.

La labellisation se croise avec d'autres actions, d'organismes semi-publics ou privés, dans un entremêlement d'interventions diversement qualifiées : certification, habilitation, accréditation, agrément, etc. Normalement ces procédures sont différenciées et répondent à des logiques et à des objectifs différents. Mais il n'en est pas toujours ainsi : la distinction entre labellisation et certification est loin d'être toujours claire (V. par ex. l'art. R. 6316-3 du code du travail sur les « certifications ou labels »), des organismes de certification évaluent et contrôlent le respect par certains fonds du référentiel du label (ex. art. D. 128-14 du code de l'environnement ; art. D. 128-8 du même code pour le référentiel du label « Transition énergétique et écologique pour le climat ») ; le label peut s'ajouter au classement comme monument historique (ex. pour les « jardins remarquables », circulaire 2004/003 du 17 février 2004). Dans l'attribution de plusieurs labels il est question dans les textes de « référence » (sans rapport avec les référentiels que l'on trouve dans l'attribution de certains labels) : le service ou l'activité considéré doit être une « référence » pour être labellisé.

Il est compréhensible que l'Etat « délègue » à des personnes privées le soin d'attribuer des labels car il ne dispose pas de la compétence technique appropriée pour le faire directement. Cependant cette délégation soulève plusieurs questions. En premier lieu, la multiplication et plus encore la superposition des procédures, obscurcissent le processus de labellisation. Labellisation, accréditation, certification, s'enchevêtrent, sans que les notions soient clairement définies, les raisons du choix en faveur d'une solution simple ou d'une procédure à plusieurs étapes n'apparaissant pas vraiment. En second lieu, tout ceci aboutit à une dilution de l'action de l'Etat, dont on ne sait plus très bien, parfois, en quoi elle consiste.

B – L'interrogation sur le rôle de l'Etat

L'intervention, parfois directe, le plus souvent indirecte, qu'exprime la labellisation, met en lumière, en même temps qu'en question, un rôle de l'Etat, ce rôle manifestant une double nature de la labellisation.

A travers la politique de labellisation, l'Etat joue un rôle de garant. Ce terme est entré dans les mœurs politiques et administratives, il n'est pas pour autant exempt d'ambiguïté ou de zones d'ombres. Certes, la Constitution elle-même parle de « garant » à propos du président de la République dans son article 5. Ici il ne s'agit pas d'un organe mais de l'institution Etat elle-même. Comment l'Etat pourrait-il être un garant, peut-il l'être ?

Le garant est d'abord celui qui offre une garantie contre un événement fâcheux. C'est également la personne qui répond, ou bien de ses propres actes, ou bien de ceux d'autrui, ou bien de la réalité de quelque chose. Le fait de « répondre de » n'est pas propre à la responsabilité, et peut se manifester dans d'autres domaines. Par la politique de labellisation l'Etat se présente comme un répondant de la qualité, soit d'un produit, soit d'un service, soit d'une activité.

Le garant est celui qui se porte caution. En délivrant des labels, l'Etat, par ses services, garantit aux citoyens que le produit qu'ils achètent, le service qu'ils demandent, est digne d'être retenu, cela permet également de pallier, dans le domaine alimentaire, l'insuffisance des étiquetages. Les intéressés, qui apparaissent comme des citoyens-consommateurs peuvent par la labellisation, accorder leur confiance dans ledit produit ou service.

Est-il dans la fonction de l'Etat d'assurer cette mission ? Ne doit-il pas se concentrer sur ses missions essentielles, ne devrait-il pas laisser des personnes privées s'organiser elles-mêmes, faire leur « police » pour orienter les acheteurs ou les spectateurs ? En réalité on peut penser que l'Etat, tel que nous l'avons pensé jusqu'à aujourd'hui dans notre pays, est bien dans son rôle dans l'attribution de labels, dans un intérêt qui peut être culturel (le plus contestable), environnemental, social ou sanitaire (le moins contestable).

En premier lieu, il n'est guère réaliste d'attendre des personnes privées qu'elles fournissent une information objective aux consommateurs. S'il est un point où, nonobstant la concurrence qui s'exerce entre elles, les entreprises privées sont prêtes à s'entendre, c'est sur la valorisation des produits qu'elles proposent, indépendamment de leurs qualités propres. Malgré toutes leurs affirmations vertueuses, destinées à rassurer le consommateur, la protection de la santé de ce dernier n'est pas leur première préoccupation. Il suffit de voir les réticences manifestées à l'égard d'un étiquetage clair sur la composition des produits, notamment en matières grasses et en glucides. L'Etat, lui, malgré tous les défauts qui peuvent lui être prêtés, présente une objectivité supérieure à celle des personnes privées, il n'est pas « partie prenante » dans les bénéfices des ventes escomptées.

En second lieu, la nation doit bien garantir (« Elle garantit », affirme le Préambule de 1946) « la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs ». Par les labels en matière alimentaire, l'Etat contribue à garantir la protection de la santé publique, en signalant les produits de qualité. Par les labels en matière culturelle, l'Etat « récompense » les institutions qui ont fait un effort pour proposer des « spectacles de qualité », comme le disait, un temps, le Conseil d'Etat, pour répondre à des objectifs définis par lui et supposés être d'intérêt général.

Les seuls domaines où, pour l'heure, les labels ne sont pas (ou pas encore) utilisés sont ceux des fonctions « régaliennes », avec toutes les réserves que ce terme peut inspirer (J.-M. Pontier, La notion de compétences régaliennes dans la problématique de la répartition des compétences entre les collectivités publiques, RDP 2003 p. 193) : il n'y a pas de label dans les domaines de la défense, de la sécurité intérieure, de la justice, il n'y en a pas non plus dans tout ce qui concerne le domaine public.

La labellisation, à travers ses différentes manifestations, à travers son expansion dans les nouveaux domaines cités ci-dessus, apparaît comme étant, entre les mains de l'Etat, à la fois comme un instrument de soutien et comme un instrument de contrôle.

La labellisation est un instrument de soutien, c'est l'aspect qui est le plus évident dans cette politique. Lorsqu'il s'agit de produits alimentaires, il n'y a pas, de la part de l'Etat, atteinte à la concurrence, puisque ce n'est ni une activité, ni un secteur d'activité, encore moins une entreprise, qui est bénéficiaire de la labellisation. Le soutien est celui apporté aux consommateurs en distinguant les produits, dont les fabricants peuvent être plusieurs – pourraient être tous, à la limite – et répondent à certains critères techniques connus, pouvant être acceptés par tous sans qu'il y ait discrimination.

Appliquée à des activités ou des services, la labellisation est également un soutien aux entreprises qui font un effort de proposer ces derniers en satisfaisant à des critères, là encore le plus « objectifs » possible, qui répondent eux-mêmes à un intérêt public. En arrière-plan on trouve ou on retrouve nécessairement le service public : c'est bien de la satisfaction d'un service public qu'il s'agit, que ce service public soit un service public sanitaire, social ou culturel.

En même temps, et il ne peut en être autrement dès lors qu'il y a service public, il ne peut pas ne pas y avoir de contrôle, parce qu'il s'agit de la satisfaction de l'intérêt général. L'attribution d'un label est un moyen de contrôle, par l'Etat, d'une activité. Le retrait de l'Etat par les voies traditionnelles, qui est l'aspect le plus souvent mis en évidence, s'est accompagné d'un réinvestissement de l'Etat dans divers secteurs par le biais de procédés que l'on qualifierait, en médecine ou en chirurgie, de moins invasifs.

Reste que, si cette politique paraît présenter des avantages indéniables, elle soulève néanmoins des interrogations. La labellisation, forme de reconnaissance par l'Etat de certaines qualités, n'a de sens que parce que l'Etat est lui-même reconnu par les citoyens, c'est-à-dire qu'il bénéficie d'une légitimité auprès de ces derniers. La mise en question de cette légitimité, à laquelle on assiste en notre temps, est par voie de conséquence une remise en cause de ce que fait l'Etat. Le risque de dé-légitimation peut alors être aggravé si l'Etat, par le biais de la labellisation, est tenté, notamment dans le domaine culturel, d'imposer une certaine vision marquée par une idéologie.

La labellisation a un sens pour l'Etat en ce qu'elle est une désignation qui constitue une distinction, au double sens de différenciation de biens, de produits ou de services, et de valorisation de ces derniers en vue d'une meilleure identification. Mais elle perd de son sens par la dilution de l'intervention de l'Etat qui est une véritable « babélisation », et par la désorientation possible de ceux qu'elle est supposée orienter et l'affaiblissement de la perception qui en résulte.

