

L'évolution de la politique européenne en matière de qualité

Frank FAY

Introduction

Les agriculteurs et les producteurs du secteur agro-alimentaire de l'Union européenne (UE) jouissent d'une réputation méritée pour la qualité de leurs produits alimentaires. Si les consommateurs dans le monde entier reconnaissent l'identité européenne, c'est en raison d'un travail exigeant, de l'innovation, et du souci d'excellence des agriculteurs et des producteurs européens durant des décennies et plus longtemps encore.

L'UE établit des règles et des normes de base qui sont parmi les plus strictes au monde. Elles se rapportent à la protection de l'environnement, au bien-être des animaux, aux limitations d'utilisation des pesticides et des produits vétérinaires. Au-delà des règles de base, l'UE assure une concurrence loyale et la protection des consommateurs dans tout le Marché unique en définissant des mentions apportant une valeur-ajoutée et en assurant la promotion des systèmes de qualité de l'UE.

Les premiers systèmes de qualité de l'UE, et les premiers à avoir été développés, sont ceux pour l'enregistrement des AOP et des IGP. L'enregistrement d'un nom non seulement assure aux producteurs la protection de leur propriété intellectuelle mais elle fournit également les outils de commercialisation ("AOP" et "IGP") qui sont de plus en plus reconnus par les consommateurs dans toute l'UE.

Le système d'agriculture biologique de l'UE a également connu une croissance conséquente ces dernières années. Dans ce cas, l'UE définit un cahier des charges de base qui doit être respecté pour pouvoir être étiqueté comme "produit biologique". Les organismes privés et nationaux sont ensuite chargés du système de certification.

Ces instruments de l'UE ont évolué au fil des années, plus ou moins indépendamment les uns des autres. En conséquence, la complexité a augmenté et la cohérence n'a pas été toujours assurée. En outre, l'Europe a connu ces dernières années une croissance exponentielle de systèmes privés et nationaux (ou régionaux) de certification. Chaque système essaye de distinguer son produit— en mettant en lumière une caractéristique du produit ou une méthode de production spécifique. Le résultat en est une certaine confusion et complexité dans le marché, à la fois pour les producteurs et pour les consommateurs.

Définition de la politique de qualité

Il est clair que la qualité est aussi importante pour un consommateur pressé responsable des achats hebdomadaires d'une famille que pour un acheteur de produits alimentaires fins. Dans les études commerciales, la 'qualité' est définie comme la 'réponse à des attentes' ou la 'réponse à des contraintes'. Cette définition convient bien au secteur agro-alimentaire.

Les qualités qui dépendent des agriculteurs et des producteurs sont les caractéristiques du produit, telles que les caractéristiques physiques, chimiques et organoleptiques, et les méthodes de production, telles que le respect de certaines techniques, ou le lieu de production des matières premières.

Les objectifs généraux de la politique de qualité des produits agricoles sont :

- Aider les agriculteurs et les producteurs pour leur assurer une juste rétribution pour les qualités de produit qu'ils offrent ;
- Permettre aux agriculteurs de réagir à la demande des consommateurs pour des produits à haute valeur ajoutée ; et
- Donner aux consommateurs des informations qui les aident à mieux identifier les qualités des produits et leur permettent ainsi d'opérer des choix informés.

Après avoir examiné les différents systèmes, logos et étiquetages utilisés sur le marché, la Commission a identifié deux classifications pour faciliter le débat : premièrement, certaines mentions identifient les besoins "de base" et d'autres différencient le produit grâce à une caractéristique apportant une valeur ajoutée. Deuxièmement, les mentions peuvent faire partie d'un système de certification ou faire référence à une définition fixée dans le règlement et appliquée par le producteur lui-même. Par exemple :

- Les AOP et IGP, la STG, l'agriculture biologique et le *Label Rouge* sont des exemples de systèmes de certification qui différencient le produit sur le marché ;
- *GlobalGAP* est un système de base qui utilise également la certification pour garantir que le produit a été fabriqué en conformité avec un cahier des charges. Dans ce cas, la garantie n'est transmise qu'au détaillant et non au consommateur.
- « pression à froid » pour l'huile d'olive ou « vieilles vignes » pour le vin sont des mentions qui différencient le produit sur le marché. La conformité est alors soumise aux contrôles officiels.
- la « classe 2 » pour les fruits et les légumes ou « vin mousseux » sont des classifications de produits qui utilisent l'étiquetage pour transmettre des informations de base aux consommateurs.

En outre, un certain nombre de mentions sont employées par les producteurs pour décrire des qualités (caractéristiques du produit ou méthode de production) qui sont utilisées librement ou définies seulement dans le droit national, tel que « produit de montagne ».

La Commission européenne est maintenant en train de réviser et de renouveler sa politique de qualité de produit agricole. Les objectifs de cet examen sont :

- améliorer le flux d'information sur les caractéristiques des produits et les méthodes de production, du producteur au consommateur/acheteur ;
- assurer que les instruments de la politique de l'UE sont cohérents, et

- réduire la complexité des mesures et des systèmes pour tous les opérateurs, particulièrement pour les producteurs et pour les consommateurs.

Un examen politique du système AOP-IGP avait commencé en 2006, après l'adoption du règlement (CE) n° 510/2006, tandis que les questions plus larges comprenant les systèmes privés et nationaux de certification ont été explorées lors d'une conférence importante sur la politique de qualité en février 2007. Les normes de commercialisation ont été rassemblées dans le règlement de l'organisation commune de marché unique (règlement (CE) n° 1234/2007) et certaines ont été simplifiées récemment dans le secteur de fruits et légumes. Toutes les questions de qualité ont été enfin abordées lors de la consultation publique de 2008 sur le Livre vert sur la qualité des produits agricoles.

Consultation des parties intéressées

Le Livre vert a abouti à une participation élevée des parties intéressées. 560 contributions ont été reçues de 31 pays (les pays non-membres de l'Union européenne étant l'Australie, la Norvège, la Suisse, et les Etats-Unis). Presque un tiers des réponses sont venues de France.

La Commission a posé aux parties intéressées une série de questions autour de trois sujets : les exigences de production de l'agriculture de l'UE et les normes de commercialisation, les systèmes spécifiques de qualité de l'UE, et les systèmes privés et nationaux de certification. Les résultats de la consultation ont été résumés dans un rapport présenté à la conférence de haut niveau organisée par la présidence tchèque à Prague les 12 et 13 mars 2009.

Les principaux messages des parties intéressées étaient les suivants :

- L'étiquetage d'origine ou du lieu de production devrait être utilisé plus largement pour identifier les produits de l'UE. Agriculteurs et consommateurs plaident notamment pour l'étiquetage d'origine obligatoire, bien que les transformateurs et les détaillants soient préoccupés par les complexités pour les produits transformés.
- Les normes de commercialisation de l'UE devraient être conservées pour faciliter des échanges dans le Marché unique et pour assurer que les consommateurs ne soient pas induits en erreur. Néanmoins, beaucoup de répondants ont dit que les normes de commercialisation pourraient être simplifiées.
- Les parties intéressées ont vu certains bénéfices dans le développement de l'utilisation des mentions réservées, tels que 'faible carbone' et 'produit de montagne' afin d'assurer que les informations ne soient pas trompeuses.
- Des améliorations du système des spécialités traditionnelles garanties (STG) ont été demandées. Le système n'a enregistré que 20 dénominations, dont seulement 6 comprennent des noms réservés.
- Concernant les systèmes privés et nationaux de certification, les parties intéressées ont mentionné des problèmes concernant les risques de confusion du consommateur et

d'augmentation des charges pour les agriculteurs qui doivent adhérer à ces systèmes pour accéder au marché.

Les indications géographiques (AOP et IGP) restent le navire amiral des systèmes de qualité de l'UE, identifiant les produits qui doivent leurs caractéristiques et réputation à leur zone géographique, ses caractéristiques environnementales et/ou le savoir faire des producteurs locaux. Les points principaux conservés et également approuvés à la conférence de haut niveau de la présidence tchèque tenue à Prague en mars 2009 étaient les suivants :

- Les AOP et les IGP ont été reconnues comme des instruments clés de la politique de qualité des produits agricoles par les producteurs, les consommateurs, les États membres et les régions.
- Les trois systèmes AOP-IGP pour les vins, pour les boissons alcoolisées et pour les produits agricoles devraient être mieux harmonisés. Néanmoins, les spécificités inhérentes de chaque système devraient être conservées.
- L'amélioration et clarification de la protection notamment au niveau international a été demandée.
- Pour le traitement des demandes d'obtention d'une AOP ou IGP dans les registres de l'UE, les parties intéressées ont dit que la cohérence et la crédibilité des systèmes étaient importantes, tandis qu'en même temps les procédures d'enregistrement devraient être simplifiées.
- Les indications géographiques (IG) ont été considérées comme complémentaires des marques. En même temps, une demande de clarification des relations entre les IG et les marques a été exprimée.

Suite aux résultats de cette consultation, la Commission est en train de finaliser une Communication sur la politique de qualité des produits agricoles, couvrant le même champ que le Livre vert. Elle doit être adoptée le 28 mai 2009. Elle exposera les orientations stratégiques pour le développement de la politique de qualité dans les années à venir. Les propositions législatives, qui exigeront davantage de consultation avec les parties intéressées, pourraient être formulées en 2010.

Frank FAY

francis.fay@ec.europa.eu

Politique de qualité des produits agricoles
Direction générale de l'agriculture et du développement rural
Commission européenne

Liens :

Contributions des parties intéressées

http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/opinions_fr.htm

Rapport de la consultation sur le Livre vert

http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/consultation/contributions/summary_en.pdf

Note de la présidence tchèque sur la conférence de haut niveau sur l'avenir de la politique de qualité de produit agricole, 12-13.03.09

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st07/st07696.en09.pdf>

