

Conseil national de l'alimentation



COMMUNIQUE DE PRESSE

Le Conseil national de l'alimentation a adopté, le 26 mars, un avis sur la notion de qualité des denrées alimentaires.

En juin 2000, le CNA a mandaté un groupe de travail pour réfléchir aux **évolutions de la notion de qualité des denrées alimentaires**. Ce groupe présidé par M. Olivier, membre du CNA, à l'issue d'un processus conduit par M. Sylvander, chercheur à l'INRA, ayant associé tous les acteurs et institutions concernés par ce sujet, a élaboré un projet d'avis. Celui-ci a été adopté par le CNA le 26 mars 2002.

Il ressort de l'analyse du Conseil que **la qualité est d'abord une construction sociale**. Des catégories particulières de produits sont apparues dans le cadre de stratégies de différenciation et pour que ces catégories de produits puissent être identifiées par les consommateurs, les acteurs privés et les pouvoirs publics ont été amenés à négocier les définitions de la qualité à atteindre, les conditions et les modalités des informations à élaborer et à échanger. Ce processus est appelé « construction sociale de la qualité ». En tant que processus social, il est par nature évolutif et doit être régulièrement actualisé.

Aujourd'hui la **production générique**, c'est-à-dire celle des produits courants, doit tendre vers une **qualité rigoureuse** et sans ambiguïté et simultanément **la politique des signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine doit être dynamique** et se donner pour objectif à la fois l'internationalisation et l'adaptation aux nouvelles attentes des consommateurs.

En effet, la complexité des sociétés modernes provoque l'apparition de nouveaux problèmes de qualité et de nouvelles attentes sociales se font jour qui constituent désormais une composante de la qualité alimentaire dans l'esprit des consommateurs : c'est la « **qualité sociétale** », qui englobe par exemple le respect de l'environnement, la biodiversité, la prise en compte des modifications de climat, le travail des enfants, le commerce équitable, le bien-être animal, etc. Ces attentes ont cessé d'être marginales et le CNA propose de passer de l'approche traditionnelle unidimensionnelle de la qualité, même si elle est une construction sociale, à une approche socio-politique globale où l'ensemble des dimensions de la qualité seront discutées, où les contradictions techniques et socio-économiques seront assumées et où de véritables hiérarchisations d'objectifs et de moyens pourront donc être formulées.

Ce processus pourrait conduire à préciser les points saillants des modes de production, qui doivent être vérifiables et traçables, à éclairer de nouvelles lignes d'intervention réglementaires et à faciliter les choix des consommateurs.

Sur la base de cette analyse, le Conseil national de l'alimentation a émis **21 recommandations**, à l'attention des filières, des consommateurs et des pouvoirs publics.

Trois recommandations concernent les aspects généraux de la qualité, six se rapportent à la qualité des produits courants, neuf se rapportent aux qualités spécifiques, c'est-à-dire aux

signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine nationaux et communautaires, à l'agriculture raisonnée, à la production fermière. Enfin, trois recommandations visent à mieux prendre en compte la qualité sociétale.

Rapport et avis disponibles sur les sites : <http://www.agriculture.gouv.fr> et www.conso.net

Une synthèse figure ci-joint.

Contact : 01.42.98.98.94 / 01.49.55.80.78

Synthèse du rapport et de l'avis du CNA sur la notion de qualité

Le Conseil national de l'alimentation avait donné mandat à un groupe de travail pour réfléchir à la notion de qualité des denrées alimentaires. Cette réflexion avait pour objectif de :

- dresser un état des lieux sur la notion et le contenu de la qualité des denrées alimentaires, en faisant la distinction entre la qualité générale et les qualités particulières, sans se limiter aux aspects de la qualité qui ne s'appuient pas sur des procédures formelles de certification.
- décrire les attentes des consommateurs et des acteurs de la filière en matière de qualité et de références à la qualité des produits agricoles et alimentaires.
- examiner si ces attentes sont prises en compte par les dispositifs de certification de la qualité et voir si leur champ peut être élargi pour mieux prendre en compte de nouvelles attentes, telles que le bien-être animal ou les pratiques respectueuses de l'environnement.

Les principaux éléments d'analyse du rapport

De nombreux rapports et ouvrages de fond sur la notion de qualité des denrées alimentaires mettent en relief l'aspect complexe de la qualité et ses multiples sens. Ils traduisent aussi des interrogations sur des questions de base : la qualité est-elle définie par l'offreur ou par le demandeur ? Par l'acteur économique ou par le système ? Par une interaction entre acteurs, notamment entre un producteur et des consommateurs sur un produit donné (accord « local ») ? Ou par les décisions institutionnelles ?

Il ressort de l'analyse du CNA que la qualité pour les opérateurs économiques doit forcément rester cohérente avec leurs stratégies et leurs ressources spécifiques.

Pour les consommateurs, la qualité est perçue subjectivement. Elle résulte toujours d'un arbitrage de chacun entre les dimensions multiples de l'aliment (nutritionnelle, hygiénique, organoleptique, de service, symbolique, etc.). La formulation théorique est que, pour qu'un marché existe, un « accord local » doit nécessairement intervenir entre un offreur et un demandeur. Le passage à un accord plus global, qui est une des conditions de l'élargissement d'un marché, doit se réaliser sur un consensus social qui peut être par exemple une unité de représentation sociologique (culture alimentaire régionale ou nationale). La qualité est donc avant tout une construction sociale.

Au-delà de ces aspects théoriques, l'évidence est que le fonctionnement d'un marché peut donner lieu à des controverses scientifiques ou socio-politiques (vache folle, OGM) à même de le déstabiliser parfois profondément et durablement lorsqu'il n'existe pas « d'accord » ou qu'il est remis en cause. De fait, les questions relatives à la qualité concernent tout à la fois, les produits courants (qualité générique) et les produits bénéficiant d'un signe ou d'une reconnaissance officielle de qualité, telle que les labels, ou d'origine (qualité spécifique). Parce que la qualité est une construction sociale, certaines attentes des consommateurs valent pour tous les produits mis sur le marché, y compris les produits premiers prix. Pour tous les produits, la qualité sanitaire, nutritionnelle, le respect de l'environnement et le souci éthique doivent être rigoureux et sans ambiguïté et les moyens de vérifier la qualité générique doivent être développés. L'information sur les produits doit globalement être améliorée et les consommateurs attendent que le prix, la marque privée, l'étiquetage soient des signaux de qualité.

En ce qui concerne la qualité spécifique (signes officiels), les consommateurs indiquent que le goût devrait être le principal élément de distinction par rapport aux produits courants. Ils

demandent que les référentiels techniques soient exigeants et les contrôles rigoureux pour que les démarches des filières qui se donnent des contraintes supplémentaires puissent demeurer crédibles.

Des améliorations doivent être apportées au dispositif de certification officielle de la qualité des denrées alimentaires pour que les signes puissent coexister avec moins d'ambiguïté, et pour que le contenu de chacun d'eux soit plus facilement accessible aux consommateurs qui ne sont pas nécessairement experts. L'objectif d'une internationalisation des signes d'identification de la qualité et de l'origine doit être affirmé, au moins au niveau communautaire, et les signes doivent aussi s'ouvrir à la prise en compte de certaines attentes nouvelles des consommateurs.

Sur ce dernier point, le rapport du CNA identifie une « qualité sociétale » qui résulte de la capacité des consommateurs - citoyens à faire des liens entre qualité et conditions de production et à y subordonner leur acte d'achat. Depuis quelques années, l'intérêt va croissant pour les modifications du climat, l'utilisation des ressources énergétiques, le travail des enfants, le commerce équitable, le bien-être animal, etc. Ces attentes ne sont plus marginales. Les stratégies des entreprises devront progressivement prendre en compte ces aspirations, sans doute dans des stratégies de différenciation, mais il est prévisible que progressivement ces attentes sociétales intégreront le socle commun de la qualité des denrées alimentaires.

Enfin, parce que tous les consommateurs n'ont pas le même niveau de connaissance en matière de production d'aliments, il est indispensable qu'ils soient mieux informés des processus de production actuels, du sens et de la portée que recouvrent certaines notions, notamment l'agriculture raisonnée et la production fermière.

Les principales recommandations

D'un point de vue général

- Parce que la qualité alimentaire est une construction sociale, le CNA estime que les questions sur les référentiels de qualité (privés ou publics), les contrôles, l'accompagnement par des politiques publiques ou professionnelles, la communication publique ou privée doivent faire l'objet de mécanismes de concertation approfondie.
- Dans cet esprit, le CNA estime que les règles de qualité doivent résulter en premier lieu de l'élaboration et du développement de disciplines professionnelles volontaires sur des doctrines claires et robustes. Dans le cas de dysfonctionnements, la législation doit prendre le relais. Le CNA recommande aux opérateurs économiques et aux pouvoirs publics de veiller à ce que cet ordre logique soit respecté.
- Il considère que la qualité doit être traitée avec les mêmes outils qu'elle soit « générique » (produits ordinaires), « spécifique » (signes officiels de qualité ou d'origine) ou « sociétale ». La concertation doit contribuer à établir des référentiels ou des guides de bonnes pratiques, en tant que de besoin, pour les différentes acceptions de la qualité.

La qualité des produits courants (« qualité générique »)

- Le CNA estime que les moyens institutionnels et normatifs de la qualité générique doivent continuer d'être promus et développés (certification d'entreprise, normes de produits, normes de systèmes, certification de service, notamment dans la restauration collective et dans la distribution), dans une optique internationale renforcée, seul moyen d'éviter d'une part des distorsions de concurrence et d'autre part que l'ouverture des frontières ne se traduise par un nivellement des qualités par le bas.

- Le Conseil constate que, dans le domaine générique, des attentes fortes des consommateurs induisent chez les fabricants des stratégies d'allégation, de connotation ou d'omission beaucoup moins encadrées que dans le domaine de la qualité spécifique.

- Concernant **la marque**, le CNA rappelle qu'il s'agit d'un signe de qualité privé, qui peut effectivement jouer le rôle de garantie dans les cas où elle est suffisamment réputée pour qu'une déceptivité soit coûteuse à son propriétaire. Le conseil estime que le décret en Conseil d'Etat, prévu pour préciser les conditions d'utilisation simultanée d'une marque privée et d'un signe officiel de qualité, devrait être pris aussi vite que possible.

- Dans le cas de **l'étiquetage** et de **la dénomination de vente**, le CNA prend acte des progrès réalisés en la matière, mais rappelle que, dans de nombreux cas, les pratiques d'allégation, de connotation ou d'omission génèrent des ambiguïtés. Le CNA suggère que ces pratiques soient identifiées, analysées et spécifiées, dans le cadre d'un observatoire, pour mieux les connaître et protéger ainsi à la fois les consommateurs et les stratégies commerciales honnêtes. Ce rôle pourrait être rempli par l'institut national de la consommation.

- Le CNA observe que, pour certains produits qui jouissent d'une réputation et d'une attente forte de la part des consommateurs, existe une insuffisance ou une absence de définition par la loi. Le Conseil estime que des progrès peuvent être accomplis dans l'intérêt des consommateurs en utilisant des outils réglementaires ou volontaires tels que **les codes d'usages**.

- De même, si l'information complète et impartiale des consommateurs a fait de gros progrès, dus en particulier aux organismes d'information adossés à des interprofessions, le Conseil qui constate que de tels centres ne sont pas encore généralisés, encourage leur généralisation à tous les secteurs et leur renforcement.

- Par ailleurs, les fortes attentes des consommateurs en matière de qualité ne peuvent être comblées par le seul étiquetage, qui se limite nécessairement à une information résumée. Les progrès d'Internet et la généralisation de son accès permettront aux consommateurs et à leurs organisations de collecter une information plus ciblée, complète et fiable qu'aujourd'hui. Le CNA considère que des initiatives pour structurer et évaluer cet outil devraient être prises aussi bien par des organisations professionnelles et consoméristes que par les pouvoirs publics.

Les signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (« qualité spécifique »)

- Le Conseil estime souhaitable d'aller vers plus de cohérence globale entre les signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine et parfois au sein de chaque signe (définition des conditions ou modes de production, objectivation des différences sur des critères constants et mesurables par rapport à des standards identifiés et connus scientifiquement).

- Le Conseil estime souhaitable que des incitations soient données pour que les AOC codifient mieux leurs référentiels liés au terroir et à la typicité, en explicitant notamment les éléments (pratiques de culture, terroir, etc.) qui ne peuvent être reproduits ailleurs et pour systématiser, dans les Certifications de conformité et les Labels rouges, des référentiels par type de produit.

- Vis-à-vis de l'agriculture biologique, l'attente sociale est celle d'une maîtrise des résultats. Un groupe d'expertise scientifique enquête d'ores et déjà sur les qualités nutritionnelle et sanitaire des produits biologiques. Le Conseil propose qu'une réflexion soit menée pour connaître l'impact environnemental de ce mode de production.

- Le Conseil estime qu'un bilan devrait être établi sur la pénétration institutionnelle et commerciale des signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine en Europe et sur les marchés internationaux, ainsi que sur leur cohérence avec les autres systèmes.

- Le CNA remarque que les attestations de spécificité, définies par un règlement communautaire de 1992, ne sont pas utilisées dans les faits. Il estime que cette situation devrait faire l'objet d'une analyse, afin que des spécialités industrielles aujourd'hui génériques, voient leurs recettes protégées.

- En matière de protections géographiques internationales, le CNA soutient la position européenne sur l'application et le renforcement des accords ADPIC sur la protection internationale des droits de propriété intellectuelle.

- En matière de définition d'autres modes de production tels que « **l'agriculture raisonnée** » et la « **production fermière** », le CNA prend acte de la volonté des pouvoirs publics d'intervenir par décret.

- Dans le cas de « **l'agriculture raisonnée** », le Conseil, qui n'a pas été consulté sur ce sujet, constate qu'un référentiel tendant à mettre en œuvre une démarche globale de l'exploitation agricole, par principe évolutif, est proposé par le Conseil supérieur d'orientation agricole et qu'un dispositif de qualification et de contrôle des exploitations par tierce partie est retenu par les pouvoirs publics. Le Conseil considère que des efforts d'harmonisation des pratiques sont indispensables car de nombreuses initiatives privées, nationales et internationales, mettant en avant les termes « agriculture raisonnée » ou des termes équivalents, risquent d'induire des distorsions de concurrence ou des confusions. D'autre part, le Conseil suivra attentivement la mise en place et le développement de cette démarche ainsi que l'impact sur le consommateur.

- Sur les **productions fermières**, le Conseil estime important :

- ◆ de définir un concept général unique de « **produit fermier** », qui peut seul être clairement compréhensible par les consommateurs, et de veiller à ce qu'aucune des trois familles concernées (Labels Rouges, AOC et ventes à la ferme) ne puisse subir de préjudice lié à la question de la réservation du nom « fermier ».

- ◆ d'engager une concertation, le dispositif de gestion des produits fermiers ne faisant pas l'unanimité.

- Si la politique des signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine est riche de ses résultats, elle reste assez diverse dans ses concepts et ses procédures, qui gagneraient à être plus cohérentes, plus souples et plus réactives. Le Conseil estime que la pression des contrôles *a posteriori* devrait être accrue sensiblement et que les opérateurs économiques devraient être mieux accompagnés par des services administratifs qui manquent aujourd'hui de moyens pour faire face au succès de cette politique. Le Conseil estime en outre que les procédures administratives pourraient être plus harmonisées (similarité de documents destinés à des services administratifs différents). Par ailleurs, le Conseil considère que l'implication des distributeurs dans la politique des signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine devrait être encouragée, par souci d'assurer la cohérence et l'efficacité de cette politique, sous réserve que ces acteurs en admettent les principes de fond. Le CNA est favorable au lancement d'une concertation sur ce point dans les meilleurs délais.

- En matière de certification, le CNA recommande que soit élaboré un outil permanent et transparent d'évaluation de l'activité des organismes certificateurs. Cet outil pourrait être lié à l'élaboration d'un guide des auditeurs d'agrément et d'accréditation, qui homogénéiserait un travail dont la qualité est reconnue. Le Conseil estime que l'ensemble de ce processus justifierait que les services administratifs et la Commission nationale des labels et certifications (CNLC) engagent une démarche d'assurance qualité.

- Le CNA considère par ailleurs que la neutralité et l'indépendance des organismes certificateurs seraient encore mieux assurées si les organisations de consommateurs pouvaient participer plus effectivement aux comités de certification, ce qui suppose qu'ils disposent des ressources suffisantes.

- Par ailleurs, l'inégal traitement des organismes certificateurs au niveau européen étant susceptible de créer des distorsions de concurrence, le CNA estime souhaitable de comparer les situations et d'examiner la possibilité d'aller vers une accréditation obligatoire au niveau européen.

- En matière de communication, le CNA prend acte de la notoriété des signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine et de la crédibilité de leurs messages respectifs. En revanche, il regrette leur manque de lisibilité collective, souvent mise en évidence dans les études de consommation. Il souhaite qu'une plus grande cohérence entre signes soit recherchée, aussi bien par des moyens graphiques que par l'étude du couplage des signes entre eux, qui affirmerait l'apport spécifique de chacun dans une cohérence d'ensemble. Le Conseil suggère qu'un groupe de travail, au sein de la CNLC, puisse approfondir la question.

- Par ailleurs, alors que l'intérêt des consommateurs pour les modes de production va croissant, l'état actuel du système ne permet pas d'assurer une information des consommateurs portant sur le lien entre mode de production et qualité du produit et de le faire d'une manière lisible pour les consommateurs. Tout en étant conscient des difficultés institutionnelles et commerciales, le CNA demande à ce qu'une réflexion de fond sur cette question soit menée.

L'évolution vers la « qualité sociétale »

- La prise en compte complète des attentes sociétales est un chantier qui pourrait durer une ou deux décennies. Si ce chantier est de large terme, il doit être ouvert rapidement. Il suppose des réflexions et dispositifs variés et souples, dans une première phase. Sans pour autant revenir sur leur principe de base de lien prouvé entre conditions de production et qualité finale, les signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine, qui ont souvent su anticiper, ne peuvent se désintéresser de ce phénomène. Le CNA souhaite par conséquent que les signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine fassent évoluer leurs référentiels et leur certification de manière à prendre en compte ces attentes au fur et à mesure de leur montée en puissance, en vérifiant les bases scientifiques de ces dimensions nouvelles, codifiant les modes de production spécifiques dans des référentiels et guides de bonnes pratiques, et en les faisant contrôler par tierce partie (certification et/ou qualification).

- En dehors des signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine, le travail devra être poursuivi sur la question des bases scientifiques, techniques et culturelles, des référentiels de qualité sociétale et sur leur définition, sur les allégations en la matière, sur les systèmes de contrôle/qualification/certification à promouvoir, de manière à ce que des stratégies privées ne puissent utiliser de façon inexacte ou inappropriée les attentes des citoyens-consommateurs. Le CNA considère que des travaux d'étude doivent être encouragés dans ce sens.

- Après une phase de diversification des modèles de production au cours des années 1980 et 90, les préoccupations sociétales mettent en lumière des contradictions entre différentes dimensions, dont la dimension économique. Le CNA préconise la création d'un outil délibératif, qui pourrait être le CNA lui-même, capable de repérer et valider les attentes du consommateur-citoyen, d'étudier les cohérences et contradictions, y compris dans leurs implications économiques, de hiérarchiser les choix en ayant recours à une délibération fondée sur des outils scientifiques de priorisation.