

Conseil national de l'alimentation

“Avis n° 36

Avis sur la Notion de qualité .

Élaboré sur le rapport du groupe de travail constitué par le CNA, présidé par Jean-Claude Olivier du collège des producteurs agricoles, Bertil Sylvander de l'INRA-UREQUA en étant le rapporteur.

Avis n° 36 du CNA adopté le 26 mars 2002 par procédure écrite.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
Ministère chargé de la Santé
Secrétariat d'État chargé des PME, du Commerce,
de l'Artisanat et de la Consommation

CNA



Résumé

La qualité est une construction sociale.

En marge des progrès qui ont marqué le cours des siècles pour assurer aux consommateurs que tous les produits qu'ils achètent sont sains et propres à la consommation et pour leur apporter une connaissance honnête et suffisante sur la qualité achetée, les économies contemporaines ont engendré, à partir d'un marché « générique », le développement de catégories particulières de produits qui portent des « signes de qualité » dans le cadre de stratégies de différenciation. Ces signes sont, pour la plupart, privés et engagent le nom et la responsabilité d'un acteur identifié. Dans de nombreux pays, et en tout premier lieu en France, on a vu également émerger des signes publics, voire officiels, qui tout à la fois entendent définir et distinguer des produits spécifiques et leurs conditions de production (principe d'objectivité) et garantir au consommateur que l'objectif est atteint (principe de crédibilité). Pour réaliser l'ensemble de ces objectifs, génériques et spécifiques, les acteurs privés et les pouvoirs publics ont été amenés à négocier les définitions de qualité à atteindre, les conditions pour les atteindre et les modalités des informations à élaborer et à échanger. Ce processus est appelé la construction sociale de la qualité. En tant que processus social, il est sujet à critiques, diagnostics et améliorations de la part des parties prenantes. Il apparaît donc que le processus en cours au sein du CNA fait partie intégrante de cette construction sociale.

Vers une qualité générique rigoureuse et sans ambiguïté.

La qualité générique repose principalement sur la sécurité sanitaire et le niveau nutritionnel des denrées offertes sur un marché de masse au consommateur. Malgré les crises récentes, le niveau de cette qualité est reconnu comme en amélioration constante. Cela n'exclut en rien qu'une vigilance accrue soit de mise, en raison de nouveaux risques liés à la complexité des filières. Les moyens classiques que sont la certification d'entreprise, la normalisation, l'assurance qualité, etc. doivent être développés et internationalisés. Dans le même temps, les repères de qualité que sont, à ce niveau, le prix, l'étiquetage, la dénomination de vente ou la marque doivent faire l'objet d'une observation et d'une clarification, de manière à ce que l'allégation, la connotation ou l'omission ne soient plus des pratiques de nature à induire le consommateur en erreur. Une démarche professionnelle volontaire doit être privilégiée, de manière à anticiper les problèmes et à s'éloigner d'une approche judiciaire des problèmes.

Vers une amélioration et une internationalisation de la politique des Signes officiels de qualité.

Les Signes officiels de qualité, créés à des époques et dans des contextes divers du développement agroalimentaire, ont été réinvestis au cours des années 1990 par les pouvoirs publics, pour constituer un ensemble rigoureux et évolutif, qui a des forces indubitables (segmentation du marché, promotion des revenus agricoles, aménagement du territoire par exemple) et aussi quelques faiblesses (manque de lisibilité et de relations entre signes, information peu cohérente, accompagnement des acteurs encore lourd). Les analyses et consultations montrent que ces interventions publiques sont utiles et ont même valeur d'exemple, mais qu'elles pourraient gagner en cohérence et en rigueur. En outre, elles doivent mieux s'intégrer dans le cadre communautaire, voire inspirer l'harmonisation des règles et doctrines européennes et trouver leur place au niveau mondial.

Vers une politique globale de la qualité débattue socialement, hiérarchisée et arbitrée.

Si, dans des filières simples aux techniques maîtrisées, les progrès de la science et de la technologie permettent de régulariser certaines caractéristiques des produits, la complexité des sociétés modernes provoque l'apparition de nouveaux problèmes de qualité.

En effet, les dynamiques multiples de ces sociétés (technologies innovantes, nombreuses, pas toujours pertinentes ni maîtrisées, relations entre acteurs dans les filières, coexistences de structures économiques disparates, aléas de la recherche, arbitrages politiques de circonstance, internationalisation) engendrent une incertitude croissante sur les qualités finales des produits à la fois dans leur définition et dans leur réalisation, qui font de moins en moins l'unanimité sociale, alors même que la majorité de la population a atteint un seuil de satiété quantitative.

Par ailleurs, de nouvelles attentes sociales se font jour et sont dans l'esprit des consommateurs connectées à la qualité alimentaire : c'est ce qui est appelé ici « qualité sociétale », constituée par exemple par le respect de l'environnement, le recyclage des boues d'épuration, la culture des OGM, la biodiversité, les modifications de climat, le bilan énergétique des productions, la gestion de l'eau, le travail des enfants dans le tiers-monde et en Europe, le commerce équitable, le bien-être animal, etc.

Il faut donc passer d'une approche unidimensionnelle de la qualité, même si elle est vue comme 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 certains points saillants des modes de production vérifiables et traçables, à éclairer de nouvelles lignes d'intervention réglementaires et à éclairer, simplifier et sécuriser les choix des consommateurs, replacés dans leur consommation d'ensemble.

Sommaire

–	Préambule	6
–	Contexte socio-politique	6
–	Méthodes et contexte institutionnel	6
A_	Introduction	6
1_	Principes généraux sur la notion de qualité	7
1.1_	Définition de la notion de qualité : la qualité est une construction sociale	7
1.1.1_	La qualité par essence sociale, est perçue subjectivement	8
1.1.2_	La nécessité de l'échange économique induit une négociation dite « locale » de la qualité	8
1.1.3_	Le passage à l'accord global	8
1.2_	Le fonctionnement du marché	9
2_	La qualité générique : l'information et l'internationalisation	10
2.1_	Le niveau moyen de la qualité générique est bon	10
2.1.1_	Les attentes des consommateurs	10
2.1.2_	Qualité générique et certification dans la concurrence internationale	10
2.2_	Les moyens de vérifier la qualité générique peuvent être améliorés	11
2.2.1_	L'information par les relais indirects	11
2.2.2_	L'information-produit	11
2.2.3_	Le prix, signal de qualité	11
2.2.4_	La marque privée, signal de qualité	12
2.2.5_	L'étiquetage, signal de qualité	12
2.2.5.1_	Quelques exemples en matière d'étiquetage nutritionnel	13
2.2.5.2_	En ce qui concerne les mentions valorisantes et les dénominations de vente	13

3_	<i>La qualité spécifique : l'évolution des Signes officiels d'identification de la qualité</i>	14
3.1_	<i>Les référentiels techniques et de qualité des produits</i>	15
3.1.1_	<i>Les Appellations d'origine contrôlée</i>	15
3.1.2_	<i>Le Label Rouge</i>	16
3.1.3_	<i>La Certification de Conformité</i>	17
3.1.4_	<i>Les produits issus de l'agriculture biologique</i>	17
3.1.5_	<i>L'internationalisation des SOIQ et la politique de qualité au niveau communautaire</i>	18
3.1.6_	<i>Autres produits et modes de production</i>	20
3.2_	<i>Les procédures d'instruction des dossiers</i>	22
3.2.1_	<i>L'hétérogénéité des concepts</i>	22
3.2.2_	<i>Le système administratif peut encore gagner en flexibilité</i>	22
3.2.3_	<i>Le système pourrait mieux accompagner les entreprises et les filières</i>	23
3.3_	<i>Les contrôles et le suivi des Organismes certificateurs</i>	23
3.4_	<i>La communication au consommateur et la consommation</i>	24
3.5_	<i>L'accompagnement socio-économique</i>	26
4_	<i>Vers une qualité sociétale</i>	27
4.1_	<i>La réponse des SOIQ aux exigences sociétales</i>	28
4.1.1_	<i>La convergence pragmatique des SOIQ</i>	28
4.1.2_	<i>Le couplage des signes de qualité</i>	28
4.2_	<i>Des réponses plus globales aux préoccupations sociétales</i>	29
5_	<i>Avis du Conseil national de l'alimentation</i>	30
5.1_	<i>D'un point de vue général</i>	30
5.2_	<i>Qualité générique</i>	30
5.3_	<i>Qualité spécifique</i>	31
5.4_	<i>Qualité sociétale</i>	33
6_	<i>Annexes</i>	34
6.1_	<i>Bibliographie</i>	34
6.2_	<i>Constitution du groupe de travail</i>	35



Préambule

Lors de sa séance du 8 juin 2000, le Conseil national de l'alimentation a institué un groupe de travail intitulé « Notion de qualité ». Ce groupe a 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.

Ce rapport vise donc à faire le diagnostic d'une situation générale en matière de qualité des produits en ne prenant en compte la qualité des services (selon la version 2000 de l'ISO 9000) et les systèmes qualité que lorsque cela est pertinent par rapport aux problèmes posés. Dans le même ordre d'idée, le rapport ne prend pas en compte spécifiquement les questions de qualité dite « seuil » : dispositions sur l'hygiène, OGM, ESB, etc., qui sont traitées dans d'autres rapports et groupes de travail. Enfin, le rapport ne couvre pas les problématiques spécifiques produit par produit, mais doit dégager des principes de travail pour améliorer les dispositifs généraux d'encadrement de leur qualité.

Contexte socio-politique

Le contexte socio-politique global est marqué par les controverses en cours sur la mondialisation (négociations internationales notamment sur le round du millenium), par les crises ou situations de débat intense telles que celles sur les OGM et leur étiquetage, l'encéphalopathie spongiforme bovine, la traçabilité dans les filières animales et en général, et des événements plus ponctuels tels que ceux de la dioxine ou de la Listeria.

Alors que des progrès techniques et économiques importants ont marqué les dernières décennies, il semble que les citoyens consommateurs aient été alertés sur certains dysfonctionnements, à l'occasion desquels ils ont découvert les évolutions des dernières décennies et la complexité du secteur agroalimentaire contemporain, eux qui étaient restés centrés implicitement sur des modèles traditionnels, avec la complicité plus ou moins active des politiques marketing. Une certaine crise de confiance envers le secteur dans son ensemble, la recherche et les pouvoirs publics a pu ainsi se développer.

Les États généraux de l'alimentation, tenus au cours de l'année 2000, ont été l'occasion de mieux prendre la mesure de ces phénomènes et de se mettre en phase avec l'opinion. Des thèmes tels que la sécurité bien sûr mais aussi tels que les disparités sociales, la traçabilité, l'information, l'environnement, le commerce équitable ou le bien être animal ont été évoqués.

C'est pourquoi un élargissement de l'analyse de la notion de qualité a semblé indispensable, à partir d'une analyse sereine des dispositifs actuels et dans l'optique de décloisonner les réflexions.

Méthodes et contexte institutionnel

Outre l'analyse de la littérature existante, la méthode a été celle des auditions d'experts et personnalités du monde agroalimentaire, selon les thèmes souhaités par les membres du groupe.

Compte tenu du thème très général du groupe et du fait que de nombreuses questions spécifiques fortement reliées à la qualité étaient traitées par d'autres groupes de travail du CNA (traçabilité, politique nutritionnelle, agriculture raisonnée, étiquetage, disparités sociales, etc.), il a été décidé d'adopter un plan un peu original, par rapport à d'autres rapports du Conseil. Après une présentation théorique, ce rapport aborde la qualité générique, puis la qualité spécifique, pour élargir l'analyse à une approche de la qualité sociétale, plus en phase avec les aspirations contemporaines des citoyens-consommateurs. Ce plan reflète finalement l'orientation plus conceptuelle du groupe de travail.

A_ Introduction

Les questions liées à la qualité ont pris au cours des dernières décennies une grande importance sociale et économique. Leur analyse révèle dans le secteur agroalimentaire un écheveau complexe où la qualité fait parfois figure de notion « attrape tout ».

La globalisation des économies met les entreprises devant un enjeu de compétitivité internationale dont l'ampleur est sans précédent. La saturation de la consommation dans les pays développés accentue ce phénomène en entraînant une nécessité de différenciation des produits et de segmentation des marchés, liée aussi aux bouleversements des modes de vie des consommateurs.

La Politique agricole commune (qui a connu un succès indéniable, par rapport à ses objectifs initiaux), la pression sur les prix exercée par une grande distribution en plein développement, la globalisation des économies et des échanges internationaux, ainsi qu'une libéralisation des politiques industrielles ont, certes, entraîné des progrès, mais ne sont pas restées sans influence sur un certain nombre de problèmes de qualité, qu'il s'agisse de questions de sécurité sanitaire, de nutrition ou de qualités technologiques. Ces éléments démontrent la fragilité du système alimentaire, surtout en termes d'image. Les politiques passées montrent aussi leurs limites tant en terme de fragilité de certaines zones ou secteurs de production qu'en terme de santé ou de sécurité des consommateurs. Le tournant de la nouvelle PAC de 1992, aussi bien que les dispositifs européens sur la qualité spécifique et l'origine visent en partie à répondre à ces préoccupations. L'adaptation des agricultures à l'intégration européenne et au commerce mondial met au premier plan des thèmes tels que les nouvelles fonctions de l'espace rural, la qualification des territoires et des entreprises, les protections de qualité (Label, Biologique, Appellations d'origine, protections européennes) et l'environnement et la sécurité du consommateur. Néanmoins, de nombreuses controverses s'aiguisent au niveau mondial (dont celle sur la protection des activités par rapport à la liberté de la concurrence, les OGM ou l'utilisation de diverses substances en élevage) et leur issue aura des conséquences considérables sur des pays, des régions et des secteurs entiers.

Les entreprises sont au centre de la tourmente, tant dans leurs rapports concurrentiels que dans leur aptitude à répondre aux besoins des consommateurs. À l'impératif de compétitivité en termes de coûts s'adjoint pour elles une obligation d'excellence en termes de sécurité, d'innovation et de marketing (qui se traduit dans l'évolution des gammes de qualités), de flexibilité et de capacité de coordination dans un contexte d'incertitude. L'actualité à propos de l'encéphalopathie spongiforme bovine ou de la transgénèse le confirme de manière manifeste.

Dans le contexte général de tendance à la globalisation et d'intégration des économies, de préoccupation croissante des citoyens et consommateurs pour la sécurité, la qualité et l'environnement, et dans le cadre des réformes des politiques agricoles et de la concurrence, les décideurs publics et privés sont confrontés à la nécessité d'opérer des arbitrages complexes (compétitivité et aménagement du territoire, contradiction entre économie et sécurité par exemple), alors même que tendent à apparaître des modèles diversifiés de développement technique et que se maintient la diversité des structures économiques, des secteurs et des régions. Il leur faut donc, d'une part, procéder à des « innovations globales » au sein même de l'existant dans un contexte général d'incertitudes et, d'autre part, arbitrer en permanence entre des impératifs souvent contradictoires.

1_ Principes généraux sur la notion de qualité .

1.1_ Définition de la notion de qualité : la qualité est une construction sociale .

Depuis 1970, de nombreux rapports et ouvrages de fond sur cette thématique ont été réalisés. Ils s'accordent tous à reconnaître l'aspect complexe et polysémique de la notion de qualité. De la norme ISO 8402, qui affirme la prééminence des besoins et donc le caractère subjectif de la définition de la qualité ⁽¹⁾, jusqu'aux politiques publiques et à la recherche, qui sont conduites nécessairement à effectuer des arbitrages, on voit bien que diverses approches coexistent. Les frictions et l'imprécision qui en découle reflètent sans doute une indétermination générale sur le lieu où se définit la qualité : est-elle définie par l'offreur ou par le demandeur ? Par l'acteur ou par le système ? Par une interaction « locale » entre acteurs (qualité interpersonnelle) ou par une norme exogène (qualité institutionnelle) ? Ces questions, à la fois simples et sans réponse théorique *a priori*, sont au cœur des décisions quotidiennes des acteurs réels. Ces derniers se rendent bien compte qu'ils doivent simultanément tenir compte de défi-

⁽¹⁾ « La qualité est l'ensemble des propriétés et caractéristiques d'un produit, d'un processus ou d'un service qui lui confèrent son aptitude à satisfaire des besoins implicites ou explicites ».

nitions exogènes des qualités – qui peuvent se révéler contradictoires ou ambiguës – et qu'ils doivent construire – individuellement, en groupe et en relation avec leurs clients – une conception de la qualité qui soit cohérente avec leurs stratégies et/ou leurs ressources spécifiques. C'est cette construction sociale complexe qu'on peut appeler *processus de qualification* et dont la compréhension fait l'objet d'une réelle demande de la part du monde économique.

On doit tenir pour acquis aujourd'hui qu'il est vain de prétendre définir une notion de qualité qui s'imposerait à tous et que c'est le processus de qualification qui peut et doit être l'objet d'une analyse rigoureuse. L'énoncé positif ainsi donné couvre d'évidence les questions de non qualité et les processus de déqualification.

Les principes suivants sont proposés :

1.1.1_ *La qualité par essence sociale, est perçue subjectivement .*

La qualité étant par essence sociale et perçue subjectivement, on doit analyser d'abord la diversité des notions de qualité, avant de constater le compromis et l'ajustement.

Chaque acteur socio-économique a son appréhension de la qualité, irréductible en principe à celle des autres acteurs.

Au niveau individuel strict, cette définition est déjà l'objet d'un arbitrage entre de multiples dimensions (nutritionnelle, hygiénique, organoleptique, de service, symbolique, etc.), qui peut être présentée suivant une schématisation classique des 4 S de Mainguy (Santé, Sécurité, Service et Satisfaction), auxquels on a pu rajouter les S de « symbole » ou de « société » et auxquels P. Creyssel rajoute le R de régularité.

Pour chaque type d'acteur, cette subjectivité se traduit par une diversité appelée classiquement horizontale de la qualité. Elle s'exerce pour tous les types d'acteurs. Ainsi les consommateurs ont des préférences différentes (par exemple des préférences culturelles variables dans l'histoire et dans le temps). Les acteurs productifs ont des stratégies évidemment très différentes les uns des autres (il y a par exemple des différences de conception de la qualité entre industriels et artisans, entre grandes surfaces et petits commerces, entre restaurants gastronomiques et fast food, etc.). Ces phénomènes se retrouvent au niveau international, ce qui contribue à expliquer l'âpreté des négociations à ce niveau. En terme de stratégies marketing, cette diversité horizontale est entretenue par un mouvement constant tendant à ce que les opérateurs se démarquent de la concurrence, suivant une logique ascendante : chaque fois qu'une qualité est imitée et/ou généralisée, les acteurs trouvent de nouveaux axes de distinction qualitative.

Les diversités de positions stratégiques tout au long de la chaîne alimentaire engendrent une diversité des offres et des demandes de qualité, à la fois pour des raisons concurrentielles (se différencier par le produit, le mode d'obtention, le coût et le prix) et technologiques (les choix stratégiques ont des effets sur les qualités technologiques des produits demandés). Ces choix peuvent se traduire par des contradictions entre les intérêts (d'où des ajustements parfois difficiles entre amont de l'agriculture et producteurs, agriculteurs et transformateurs, transformateurs et distributeurs, distributeurs et consommateurs).

1.1.2_ *La nécessité de l'échange économique induit une négociation dite « locale » de la qualité .*

Aucune vie économique ne serait possible sans la conclusion d'un accord entre l'offreur et le demandeur. Cet accord interpersonnel est appelé à se généraliser, c'est-à-dire à valoir sur un ensemble d'offreurs et un ensemble de demandeurs, pour que le marché fonctionne : c'est la qualification du produit. On peut alors échanger sans avoir à renégocier une partie de la définition du produit, jusqu'à l'échange à distance, qui suppose que les deux partenaires ont atteint l'accord et qu'ils se font confiance.

Un accord entre de nombreux acteurs conduit à une généralité de la qualité : accords professionnels (anciens codes des usages) ou interprofessionnels, accords de filières ou accord autour d'une norme négociée et volontaire (normes Afnor par exemple) ou enfin accord dans le cadre d'une législation générale.

1.1.3_ *Le passage à l'accord global .*

Avant même d'analyser les réglementations, il faut signaler que le premier phénomène est la réalisation d'un consensus social, qui peut être fondé sur une unité de représentations sociologiques (c'est la naissance d'une culture alimentaire régionale ou nationale). Le plus grand nombre a alors une concep-

tion homogène de ce qu'est la qualité d'un bien : pendant un demi-siècle, la photo en couleur était perçue comme une qualité supérieure par rapport à la photo en noir et blanc (jusqu'à une mode de la photo artistique en noir et blanc). Nous sommes alors en présence de la qualité dite « verticale ».

Pour arriver à ce consensus et en cas de conflit spontanément irréductible, il peut arriver que l'intervention publique s'impose. On a alors négociation, débat politique et réglementation. Ces processus témoignent encore de la relativité de la notion, car les réglementations sont historiquement situées. Pensons, par exemple, à la négociation sociale qu'il a fallu mener pour imposer l'étiquetage des produits, interdire l'usage des pesticides organochlorés ou organophosphorés, etc. Il est clair aujourd'hui que ce processus se transpose aux niveaux européen et international.

Dans ces cas, on assiste, avant décision à des controverses socio-politiques où sont invoquées des justifications pour argumenter. Ces justifications sont d'ordres divers, selon les cultures et les époques et elles se heurtent les unes aux autres : efficacité économique, intérêt personnel, préconisations ou interdits religieux, pensée magique (tabous), intérêt collectif (santé publique, lutte contre le chômage), recours à la connaissance scientifique. Chacun de ces registres voit sa légitimité évoluer dans l'histoire, ce qui induit des arrières pensées et des stratégies indirectes lorsqu'un registre n'est plus légitime : le simple intérêt individuel a perdu de sa légitimité et se retrouve souvent déguisé sous d'autres habits ! Le recours à la science est relativement récent dans l'histoire et très récent comme principe supérieur au niveau international (accords de Marrakech).

À ce titre, les controverses scientifiques jouent un rôle important dans la prise de décision. Cependant, il faut noter qu'elles-mêmes ne sont pas exemptes d'arrières pensées. Aussi, l'expertise et la décision politique sur des bases scientifiques doivent elles-mêmes se doter de règles ⁽²⁾. L'organisation de l'agrément des substances chimiques par l'AFSSA en est un bel exemple, car il illustre l'ensemble des règles définies pour s'assurer que les experts sont indépendants, que les décisions sont fondées scientifiquement, que les taux retenus respectent les principes en vigueur, etc. La montée de l'incertitude scientifique (reliée à la complexité des phénomènes) a encore provoqué une avancée de ces principes par la discussion du principe de précaution. Récemment, la montée sociale du principe de responsabilité a eu des effets sur la prise de décision. Les effets sont positifs, car les décideurs se sentent plus responsables qu'auparavant, et négatifs aussi, car d'une part ils incitent à la surenchère : en cas d'incertitude, chacun a tendance à se démarquer en adoptant une attitude radicale, qui peut être coûteuse socialement ; d'autre part, ce principe peut conduire le politique à affirmer publiquement qu'il appliquera les recommandations des scientifiques, ce qui revient à confondre les responsabilités.

1.2_ Le fonctionnement du marché .

Dans la problématique évoquée ici, le fonctionnement du marché résulte d'un double mouvement, issu de la double dimension horizontale et verticale de la qualité.

D'une part, les acteurs en situation concurrentielle ont tendance à constamment se démarquer les uns des autres par l'innovation, ce qui conduit à redéfinir la qualité en permanence et à créer des nouvelles qualités horizontales, en tenant pour acquis globalement des niveaux de qualité dès lors qu'ils font l'objet d'un consensus.

D'autre part, quand la qualité a atteint ce consensus, ils ont tendance à être opportunistes, c'est-à-dire éventuellement à utiliser à leur avantage ce qu'on appelle l'asymétrie de l'information. L'offreur disposant d'informations que n'a pas le demandeur, il lui est possible de « tricher » sur la qualité offerte. Dans ce cas, le rôle de l'institution est de mettre en place un dispositif de vérification et d'information qui corrige cette asymétrie. Ce processus est à l'œuvre le long des filières (normalisation des matières premières, par exemple) et bien évidemment au niveau du marché final. L'étiquetage informatif, les marques, et les Signes officiels de qualité... ou même le prix peuvent alors jouer le rôle de signaux de qualité. Sous réserve qu'il leur fasse confiance, les dispositifs en place (réglementation, contrôles, sanctions) permettent à l'acheteur de vérifier que la qualité attendue est bien celle qui est obtenue.

⁽²⁾ Voir le rapport n° 22 du CNA sur la « Place de la science et des autres considérations dans les décisions nationales et internationales en matière de politique alimentaire », qui admet le caractère relatif de l'expertise scientifique dans la décision politique.

2_ *La qualité générique : l'information et l'internationalisation* .

Aujourd'hui, 80 % de la consommation alimentaire concerne cette qualité générique. Malgré le climat de crises sanitaires, dont certaines sont plus objectivement fondées que d'autres (ESB, par exemple), les consommateurs sont à la fois réalistes dans leurs attentes, plus centrées sur la nutrition et le goût, et vigilants sur les aspects sanitaires. Le niveau général de cette qualité étant reconnu bon, nous axerons plus nos réflexions sur l'information et sur les conditions de la concurrence internationale.

Le domaine générique est typiquement celui où les qualités sanitaires et nutritionnelles font l'objet d'un consensus. L'essentiel y est donc d'une part d'assurer ce niveau de qualité implicite à un consommateur qui le considère comme un dû (qualité verticale) et d'autre part de réaffirmer qu'à partir de ce socle, la diversité des qualités subjectives (qualités horizontales) est l'affaire des stratégies d'entreprises.

2.1_ *Le niveau moyen de la qualité générique est bon* .

Hors de tout dispositif particulier, un produit alimentaire doit être propre à la consommation, ce qui revient à dire que la qualité générique doit être d'un niveau satisfaisant. Actuellement, les observateurs s'accordent à dire que c'est généralement le cas, malgré les crises sanitaires récentes. Les avancées des dernières années ont été déterminantes à cet égard, avec notamment l'application progressive du principe de précaution, l'adoption d'une directive européenne cadre sur l'hygiène des aliments et la version 2000 de la norme ISO 9000. Notons que ces diverses avancées se sont traduites par une implication croissante des entreprises alimentaires dans la qualité générique, ce qui entraîne des surcroûts de coûts de maîtrise des risques.

2.1.1_ *Les attentes des consommateurs* .

Les consommateurs sont en grande majorité sécurisés par leur alimentation, comme le montrent les récents travaux du CREDOC : 80 % des citations cumulées comme critère de qualité concernent le goût, 58 % concernent l'aspect nutritionnel et 52 % la sécurité sanitaire, qui pour la plupart des répondants semble aller de soi ⁽³⁾. L'étude CREDOC-INCA montrait en 1999 qu'en question ouverte, les principales préoccupations sont respectivement l'obésité (32 %), les maladies cardiovasculaires (22 %), le cholestérol (20 %), les contaminations (14 %), le diabète (11 %), la santé (10 %), la fraîcheur (5 %), les graisses (5 %), les excès (4 %) ⁽⁴⁾ et les carences (4 %). On peut en déduire que les attentes sont beaucoup plus liées à la nutrition qu'à la maîtrise des risques sanitaires, cette dernière étant supposée aller de soi, d'où un sentiment de colère de la part des consommateurs lorsqu'une affaire éclate. L'étude réalisée par IPSOS pour les États généraux de l'alimentation en décembre 2000 allait dans le même sens ⁽⁵⁾.

Les consommateurs et leurs organisations restent donc vigilants sur la qualité sanitaire, comme les comportements d'achats liés aux crises de l'ESB et les attitudes sur les OGM le montrent. Par conséquent, contrairement à ce qui est souvent rapporté dans la presse et selon les enseignements des États généraux de l'alimentation, il n'y a pas de « psychose alimentaire », mais une inquiétude et une confiance mitigée dans les institutions publiques et la recherche, alors que les organisations de consommateurs sont plébiscitées.

2.1.2_ *Qualité générique et certification dans la concurrence internationale* .

Il semble crucial de continuer à mettre en œuvre les moyens classiques pour assurer une qualité générique au consommateur : réglementation, principe de précaution s'il y a lieu, étiquetage, mais aussi certification d'entreprise ISO 9000, normalisation des produits, normalisation des méthodes et techniques d'analyse, normalisation des services (notamment dans la restauration collective). En effet, dans un contexte d'internationalisation des échanges et de globalisation des règles institutionnelles, le danger d'une disparité accrue des conditions de la concurrence inquiète les entreprises agroalimentaires.

⁽³⁾ En première citation, les chiffres sont respectivement 40 %, 17 % et 15 %. CREDOC-INC (2001) : la perception de la qualité alimentaire par les consommateurs, étude réalisée en mars 2001.

⁽⁴⁾ On vérifie cela en demandant aux enquêtés quels sont les produits présentant le plus de risques pour la santé : graisses (27 %), viande (21 %), aliments sucrés (11 %), aliments transgéniques (8 %), restauration (5 %), alcools (6 %), chimie (4 %).

⁽⁵⁾ IPSOS (2000) : « Les français, la qualité et la sécurité des aliments », États généraux de l'alimentation, octobre 2000.

À cet égard, les conclusions du rapport Brune (1993) peuvent être rappelées, car elles recommandaient une politique volontariste en matière de certification. Si la plupart de celles-ci ont été appliquées pour ce qui est des dispositifs institutionnels, il reste du travail concernant la certification produit de et à l'étranger, la certification d'entreprise, plus avancée à l'étranger qu'en France (en tous cas en première transformation) et l'internationalisation des Organismes certificateurs, encore peu avancée. Or, ces mesures sont essentielles pour développer dans de bonnes conditions l'internationalisation des marchés, compte tenu du fait qu'une internationalisation sans certification suffisante aggraverait le danger de dégradation de la qualité ⁽⁶⁾.

2.2_ *Les moyens de vérifier la qualité générique peuvent être améliorés* .

Les consommateurs, désireux de vérifier que la qualité générique correspond à leurs attentes, se trouvent dans un véritable maquis. En effet, le nombre de variétés de produits actuellement présentes sur le marché est habituellement estimé à plus de 400 000 références. Pour chaque produit, les modes de production agricole, les technologies, les ingrédients utilisés, l'étiquetage et les qualités finales sont variables et il n'est évidemment ni possible ni forcément pertinent de fournir toute information sur le produit lui-même. Cependant, les informations clés font souvent défaut ou sont très hétérogènes, par manque de faisabilité et parfois par manque de bonne volonté de certains fabricants et les organisations de consommateurs ont du mal à les rassembler.

Comme cela a été souvent mentionné dans les avis du CNA, il importe de procéder de manière complémentaire entre d'une part, une information et une éducation générale, qui privilégie les relais d'opinion et les organisations représentatives et d'autre part, l'information-produit (étiquetage, promotion, marque).

2.2.1_ *L'information par les relais indirects* .

Les moyens informatiques et l'accès généralisé au Web, dans les institutions et les organisations, rendent aujourd'hui possible une politique d'accès à une information technique complexe et complète, comme le démontrent les conclusions du rapport « traçabilité » du CNA ⁽⁷⁾.

2.2.2_ *L'information-produit* .

On ne peut pas demander aux consommateurs de devenir des experts sur toutes les questions de qualité et les études montrent qu'ils ne le souhaitent pas, aimant aussi rêver sur les produits. Les entreprises usent et parfois abusent de ce penchant. Leur stratégie consiste à jouer en permanence sur deux registres, pas toujours compatibles entre eux et même souvent contradictoires : d'une part, informer, de manière exacte et pertinente (que cela soit ou non requis par la réglementation, selon les cas) et d'autre part, séduire, parfois par des connotations, des allégations ou des omissions, etc.

Les théoriciens (Nelson, 1972), distinguent les caractéristiques de recherche, pour lesquelles une analyse comparée permet d'avoir l'information avant l'achat, les caractéristiques d'expérience, pour lesquels le consommateur connaît la qualité après l'achat (service, goût) et les caractéristiques de confiance, pour lesquelles le consommateur ne pourra jamais évaluer la qualité par lui-même et doit faire confiance aux institutions.

Dans ces conditions, les signaux de qualité doivent viser une synthèse satisfaisante entre ces différents aspects (prix, étiquetage, marque), sachant que, même si les relais institutionnels sont efficaces, c'est le consommateur qui, en fin de compte, choisit et achète le produit.

2.2.3_ *Le prix, signal de qualité* .

En ce qui concerne le prix, on peut tout d'abord remarquer que son statut est mitigé dans l'esprit des consommateurs. Selon le CREDOC (2001), 58 % d'entre eux trouvent normal qu'une amélioration de qualité se traduise par une augmentation de son coût, ce qui revient à dire, que le prix joue plus ou moins volontairement un rôle de signe de qualité aux yeux d'une majorité de consommateurs (J. L.

⁽⁶⁾ Ce point est relevé opportunément par le rapport du groupe de travail « Politique nutritionnelle ».

⁽⁷⁾ Cette mesure a été demandée le 31 janvier 2000 par le Comité consultatif européen des consommateurs (www.europa.eu.int/com/consumers).

Lambert, 1990). Dans le même temps, 66 % des répondants pensent que les premiers prix « *ne sont pas moins bons* » en général et 55 % sont de cet avis en matière nutritionnelle.

Les professionnels reconnaissent qu'il y a bien évidemment un lien par exemple entre l'utilisation de matières premières « nobles » et le coût (exemple des matières grasses végétales dans le chocolat ou du beurre en pâtisserie). Ces phénomènes peuvent être compensés par deux correctifs : d'une part les économies de coût réalisées dans le cadre de démarches de management de la qualité, et d'autre part les baisses de coût réalisées par la concentration industrielle et par de gros volumes d'achats.

Quoi qu'il en soit, si l'on peut mettre en œuvre des gardes fous de manière à ce que la discrimination sociale par les prix et la qualité soit réduite au minimum ⁽⁸⁾ et si l'on peut souhaiter qu'il y ait une vérité des coûts et des prix, de manière à ne pas biaiser le signal, on ne peut pas grand-chose sur son usage par les protagonistes de la transaction. Le problème est donc plus celui de l'information sur la qualité. Une observation sociale des coûts de la qualité et des prix pourrait donc être nécessaire, à la manière de ce qui se faisait autrefois dans le cadre du Centre d'études des revenus et des coûts.

2.2.4_ *La marque privée, signal de qualité* .

La marque privée a pour but de provoquer le ré-achat du produit, en jouant sur la satisfaction du consommateur et sur l'effet réputation, qui permet à celui-ci d'identifier le produit. L'entreprise est ainsi supposée conduire une politique volontariste de qualité sur le long terme. Dans les cas où elle combine des efforts réels en matière de qualité et un marketing relationnel avec les clients, les marques peuvent être assimilées à un signal de qualité. C'est notamment le cas des petites entreprises désireuses de se faire référencer par la grande distribution.

De nombreuses entreprises, y compris dans la grande distribution, adoptent de telles stratégies qui consistent à construire des relations de confiance, par des moyens qui se diversifient (manifestations commerciales, publicité, promotion relationnelle, information transparente sur la filière, etc.). Lorsque le processus est mené à son terme, la marque est quasi institutionnalisée et le coût d'une défection devient élevé et prohibitif pour l'entreprise. C'est sur cette base que les professionnels demandent que les politiques de marque soient considérées, et non par rapport aux comportements opportunistes et parasites.

2.2.5_ *L'étiquetage, signal de qualité* .

L'étiquetage informatif, devenu obligatoire en 1972, consiste à donner au consommateur les informations les plus pertinentes sur la qualité du produit. On distingue les mentions obligatoires des mentions volontaires. Les éléments des premières sont nombreux : dénomination de vente, date de fabrication, lot de fabrication, quantité nette, prix, nom et adresse du fabricant ou de l'importateur, composition du produit par ordre décroissant, pourcentage d'ingrédient si celui-ci figure dans la dénomination de vente, date limite de consommation (DLC) et/ou date d'utilisation optimale (DLUO), etc. ⁽⁹⁾.

Il n'entre pas dans les missions du groupe d'analyser ni de proposer des modifications de cet étiquetage, car un autre groupe travaille sur ce thème. En revanche, nous pouvons attirer l'attention sur les phénomènes d'allégation, de connotation ou d'omission, qui, combinées avec les mécanismes de perception par les consommateurs, peuvent le détourner de son objectif.

Dans le cadre de la réglementation, qui encadre relativement bien l'allégation ⁽¹⁰⁾, la conception de l'étiquetage résulte d'un jeu mutuel entre le fabricant et l'usager et des anticipations du premier sur le comportement du second. Le mécanisme est fondé sur un processus complexe, notamment axé sur la perception de la technologie par le consommateur, où les variables suivantes figurent :

– La *technologie* (au sens large) est-elle évaluée scientifiquement comme positive, négative ou neutre pour le consommateur, compte tenu de l'état de la science et du principe de précaution ?

– Est-elle perçue ou non par le consommateur et si oui, l'est-elle positivement, négativement ou de manière neutre ?

⁽⁸⁾ Voir les travaux du groupe de travail « Clivages sociaux par la qualité ».

⁽⁹⁾ On sait que l'étiquetage nutritionnel est facultatif, sauf si il y a allégation nutritionnelle et que tout étiquetage « thérapeutique » est interdit en Europe, contrairement aux USA.

⁽¹⁰⁾ Voir l'avis n° 21 du CNA du 30 juin 1998 sur les allégations.

- L'information (de présence ou d'absence de technologie) est-elle donnée ou non ?
- Dans quelle logique de consommation l'information sera-t-elle traitée par l'acheteur ?

2.2.5.1_ *Quelques exemples en matière d'étiquetage nutritionnel.*

On sait que la matière grasse a été diversement appréciée dans l'histoire. Dans un passé où les besoins nutritionnels n'étaient pas complètement couverts et où on avait besoin de calories pour travailler, la mention d'un taux élevé de matières grasses était valorisante. D'où la mention du taux de matière grasse sur l'extrait sec dans les fromages (connotation). Cette mention est souvent assimilée par les consommateurs aux taux mentionnés sur 100 g de produits, d'où une situation générale portant à confusion, qui montre que les principes généraux de cet étiquetage ne sont pas encore pleinement satisfaisants.

On admet volontiers que ce n'est pas le rôle de l'étiquetage que de faire l'éducation nutritionnelle des consommateurs. Mais il est clair, comme l'a noté le groupe de travail sur la politique nutritionnelle, que nous passons d'une problématique de nutriments à une problématique d'aliments. Nous devons aller plus loin et parler d'alimentation ou de composition nutritionnelle de la ration et ensuite aller jusqu'aux pratiques alimentaires, qui influent sur la nutrition ⁽¹¹⁾.

Les allégations nutritionnelles sur le taux de tel ou tel nutriment, singulièrement dans le cas des aliments, avalisent implicitement l'idée fautive qu'une alimentation normale ne peut, par elle-même, combler les besoins nutritionnels quotidiens. La mention « *naturellement riche en vitamine C* » devrait donc être préférée aux produits enrichis. Ainsi, certaines mentions nutritionnelles, même exactes formellement, peuvent être contraires à certains fondements de l'éducation nutritionnelle. C'est le cas par exemple des jus de fruits enrichis en calcium. Un état des lieux devrait être fait sur ce sujet.

Soulignons par ailleurs que l'on doit continuer à définir techniquement des produits essentiels tels que le pain et en réserver les dénominations de vente, sur le cas du pain complet (non défini) ou du pain aux céréales (de seigle, etc.), par rapport au pain de farine blanche dont les nutritionnistes s'accordent à critiquer les calories vides et le taux de sel excessif.

Finalement, il semble qu'entre l'éducation nutritionnelle, sur laquelle on dispose déjà d'outils, et l'étiquetage, qui est un moyen limité pour une telle éducation, il y a de la place pour que se multiplient des institutions intermédiaires, telles que les centres d'information par produit. Nous disposons du CIV, du CIDIL, du CEDUS, de l'APRIFEL, auxquels pourrait s'adjoindre un centre d'information sur le pain, sur les céréales, etc.

2.2.5.2_ *En ce qui concerne les mentions valorisantes et les dénominations de vente.*

C'est dans cet univers que l'on atteint souvent des limites en matière de nom de fantaisie et d'allégations de toutes natures.

Les études montrent que les consommateurs sont de plus en plus demandeurs d'informations sur les modes de production et d'élaboration des produits. La récente étude CREDOC-INC montre que 79 % des consommateurs attendent plus d'information sur ce thème. L'enquête INCA (1999), pour sa part, estime que les trois thèmes sur lesquels les consommateurs souhaitent plus d'information sont :

- Les procédés de transformation des aliments : 72 %
- Les conditions d'élevage (alimentation animale, antibiotiques, bien être animal) : 65,1 %
- Et les conditions de culture (usage des pesticides et des fertilisants) : 63,5 %

Ces attentes s'accompagnent, selon les sociologues, d'une nostalgie pour un passé révolu et souvent idéalisé, mais il dénote également l'intérêt, suite aux crises sanitaires récentes, pour l'origine des produits, leurs modes de production et pour la traçabilité.

Un réel effort est à faire dans ce domaine, pour mettre à plat les références aux modes de production ⁽¹²⁾. Car si ces références sont bien encadrées dans le domaine des Signes officiels de qualité (voir paragraphe 3), il n'en est pas de même en qualité générique, où, paradoxalement, la liberté d'alléguer est

⁽¹¹⁾ Les sondages mentionnés par le rapport « Politique nutritionnelle » montrent que les français sont de plus en plus informés des effets des pratiques alimentaires et des modes de vie sur la santé. Le rapport du CNA de 1999 sur la « place de l'éducation alimentaire dans la construction des comportements alimentaires » insistait sur le fait que de plus en plus de consommateurs font le lien entre les prises, la régularité, la diversité, l'activité et le plaisir. C'est pourquoi il valorisait la référence aux modèles alimentaires traditionnels, que l'on a tendance à oublier aujourd'hui.

⁽¹²⁾ Un groupe de travail est en cours sur cette question. Rappelons que l'avis n° 16 du CNA, du 3 avril 1997 le mentionnait déjà.

forte et souvent détournée d'une information honnête, ce qui pose des problèmes de distorsion de concurrence et fausse le choix du consommateur.

Ainsi fleurissent des marques valorisant les paysans, le terroir, le bon goût d'autrefois, et des mentions valorisantes faisant référence à la tradition, aux recettes à l'ancienne, le tout sur des confitures, des purées, des limonades et boissons, etc. De même, les mentions parasites telles que « saveur de l'année » ou « produit de l'année » sont de nature à induire le consommateur en erreur et sont donc condamnées par certaines organisations de consommateurs.

Les recours en justice constituent une bonne source pour évaluer la protection du consommateur en la matière. On observe que certains prévenus n'ont aucun argument pour justifier leurs allégations, mais que d'autres prennent soin de se situer très exactement en deçà de l'abus caractérisé. Les jugements sont amenés à être prononcés formellement et relativiser de fait, quand ils l'identifient, le processus de la connotation ⁽¹³⁾. D'autre part, ils se fondent, pour évaluer l'impact des messages sur le consommateur, sur la notion, peu scientifique, de « *consommateur moyen, normalement intelligent, instruit et attentif* » ou sur le « *consommateur normalement avisé* ». Ils se livrent enfin à des analyses qui font peu de cas des recherches en marketing, lorsqu'ils affirment par exemple qu'une marque déposée en 1973 est de ce simple fait « *clairement identifiée par le consommateur* ». Soulignons précisément le fait que les catégories sociales les moins formées sont les plus vulnérables à ce sujet, ce qui représente un problème épineux de discrimination sociale ⁽¹⁴⁾.

Il serait donc judicieux que les analyses effectuées et les décisions se fondent plus sur des résultats de recherches en sciences sociales que sur des estimations trop souvent subjectives ou même de simples sondages d'opinion. Ce point a déjà été soulevé par le groupe de travail sur la « politique nutritionnelle », qui demande que des moyens soient dégagés pour analyser les réactions des consommateurs aux informations nutritionnelles. D'autre part, l'avis n° 21 du CNA sur les « allégations faisant un lien entre alimentation et santé » estimait nécessaire de sensibiliser le corps judiciaire à ces questions, ce qui demeure à faire. C'est donc quasiment sur l'ensemble des questions de consommation qu'une telle action devrait être menée.

En conclusion, on peut noter que les professionnels les plus rigoureux et honnêtes s'inquiètent de ces phénomènes. Certains n'hésitent pas à dénoncer les surenchères coûteuses et complaisantes envers certaines aspirations supposées des consommateurs (telles que la nostalgie). Ils reconnaissent souvent que seule une intervention de l'État peut arbitrer ces problèmes et stopper les surenchères.

3_ *La qualité spécifique : l'évolution des Signes officiels d'identification de la qualité* .

Une politique des SOIQ s'est forgée au cours du temps, au travers de contextes économiques et d'époques fort différents. La présentation qui en est faite par ses promoteurs met à juste titre en évidence les progrès parfois considérables qu'elle a permis et les avantages sensibles qu'elle apporte aux entreprises et aux consommateurs : segmentation du marché, objectivation de définition des modes de production, valeur ajoutée aux produits et promotion des revenus agricoles, maintien de l'emploi et des activités en zones défavorisées, lutte contre la concurrence déloyale en France et en Europe, etc. Reconnaisant la subjectivité de la notion de qualité, il faut souligner que la loi d'orientation agricole de 1999 parle désormais de signe d'identification dans le cadre d'une politique de l'origine et de la qualité.

La politique des SOIQ a en outre montré récemment de réelles capacités d'anticipation et d'adaptation. Les crises récentes ont mis en évidence que des dispositions de fond avaient été prises sur les facteurs objectifs de qualité, sans forcément le communiquer aux consommateurs, dispositions qui se sont révélées capitales pour contrecarrer les risques de perte de confiance.

Aujourd'hui, la consommation des produits sous ces quatre signes (AOC, Labels Rouges, Certification de conformité et agriculture biologique) représente environ 23 milliards d'euros (148 milliards de francs) de chiffre d'affaires, soit environ 19 % de la consommation alimentaire des ménages.

⁽¹³⁾ Les linguistes invoquent de plus la métaphore et la métonymie (Leusie, Sylvander et al., 2000).

⁽¹⁴⁾ Voir les travaux du groupe « Clivages sociaux par la qualité ».

Néanmoins, il faut admettre que toute politique, héritée d'un passé multiforme et où les institutions concernées sont diverses, court le risque d'une hétérogénéité, masquée par la tentation d'une rationalisation *a posteriori*.

Nous examinerons successivement les référentiels techniques, les procédures d'instruction des dossiers, les contrôles et le suivi des OC, la communication et l'accompagnement socio-économique.

3.1_ Les référentiels techniques et de qualité des produits .

3.1.1_ Les Appellations d'origine contrôlée .

Les Appellations d'origine, définies en 1919 exclusivement dans le secteur des vins et spiritueux, deviennent « Contrôlées » en 1935, avec la création de l'INAO. Cet institut, qui ne gérait dans un premier temps que les vins et spiritueux, a hérité de tous les types de produits alimentaires à partir de 1990⁽¹⁵⁾, réforme qui intègre en particulier les fromages, à partir de l'expérience de Roquefort, reconnu par la loi du 26 juillet 1925 et de la création du Comité national des appellations d'origine des fromages (CNAOF, loi du 28 novembre 1955). Ainsi, la démarche, qui dans les produits autres que les vins se limitait à une approche judiciaire, donne-t-elle lieu, depuis 1990, à une procédure complète d'inscription et de réservation de dénomination de vente.

Ce signe « implique un lien étroit entre le produit, le terroir et le savoir-faire de l'homme et elle prend la forme d'une dénomination géographique : province, région, localité. Pour être reconnu AOC, le produit doit provenir d'une aire de production délimitée, répondre à des conditions de production précises, inscrites dans un cahier des charges et faire l'objet d'une procédure d'agrément, aboutissant à une reconnaissance officielle par décret signé par les ministres chargés de l'Agriculture et de la Consommation »⁽¹⁶⁾.

Les AOC comptent 543 appellations enregistrées, dont 480 en vins, 42 en produits laitiers et 21 en autres produits. Les vins VQPRD (AOC et VDQS) représentent environ 15 milliards d'euros (100 milliards de francs) de chiffre d'affaires (54 % du vignoble français, 45 % des parts de marché en volume dans le secteur et 72,5 % en valeur). Les produits laitiers et autres produits représentent environ 2 milliards d'euros (13 milliards de francs) et 15 % environ des parts de marché.

Tableau 1 : Les volumes de production en AOC.

	Nombre	Volumes (en tonnes)	Croissance 2000/1999
Produits laitiers	42	209711	+2,6 %
dont fromages	38	186770	+2,9 %
dont beurre et crème	4	22941	-3,5 %
Fruits et légumes	9	39204	+8,7 %
Vollailles	1	1143730 <i>têtes</i>	+14 %
Viande	?	227	+5 %
Produits oleicoles	?	1002	-9 %
Miels	2	155	-2 %

Source : INAO

Les professionnels des Appellations d'origine contrôlées ont démontré leur capacité à développer des secteurs dynamiques et compétitifs à l'exportation (en vin et en spiritueux), de segmenter le marché sur des produits de haute qualité, à ancrer la production dans le terroir et à promouvoir un aménagement du territoire. Cela s'est effectué historiquement sur la base des AOC en France et des VQPRD en Europe.

L'examen critique montre que la typicité n'est pas fondée sur une approche scientifique objective, mais dès les premières années (loi du 6 mai 1919) sur une approche patrimoniale, où les facteurs techniques sont intimement liés aux facteurs humains (Roncin et Scheffer, 2000). Cette approche est

⁽¹⁵⁾ Loi du 6 mai 1919, loi du 18 décembre 1949, décret loi du 30 juillet 1935, loi n° 90-558 du 2 juillet 1990 et décret n° 91-358 du 15 avril 1991. Les Appellations d'origine ne sont définies précisément que dans la loi du 6 juillet 1966, d'une manière qui a fortement inspiré le règlement européen 2081/92.

⁽¹⁶⁾ Rapport du ministère de l'Agriculture et de la Pêche – DPEI, pour les États généraux de l'alimentation, décembre 2000.

encore en construction et donne lieu à quelques imprécisions. Dans une acception horizontale, on peut référer le produit à un type, dont il est censé se rapprocher. Dans ce cas, l'hypothèse implicite est que le produit est relativement homogène et régulier. Or dans le même temps, on revendique le caractère artisanal du mode de production (alors que certaines AOC peuvent être le fait de groupes industriels), ce qui est censé engendrer une variation potentielle autour du type même si les conditions de production bornent les pratiques possibles. D'autre part, dans une acception verticale de la typicité, le lien au terroir (facteurs naturels et humains) devrait être de mieux en mieux établi scientifiquement. De récents travaux de recherche s'y sont consacrés au cours des années 1990 (C. Béranger, 2000). Dans le même temps, on est ainsi conduit à codifier techniquement, donc à assurer les conditions d'une reproductibilité, ce qui tendrait à mettre en question le principe même de l'AOC.

Les voies de meilleure légitimation, pour se rapprocher de ce que nous avons appelé « accord global » au niveau international, consisteraient à argumenter sur les conditions et les difficultés de la transmissibilité et de la transportabilité des savoir-faire, qui devraient faire l'objet de recherches. Ces éléments pourraient étayer sérieusement l'argumentation européenne sur les droits de la propriété intellectuelle, dans le cadre de la renégociation des accords ADPIC en cours ⁽¹⁷⁾, qui ne sont potentiellement pas défavorables aux Appellations d'origine contrôlées.

3.1.2_ Le Label Rouge .

Le Label Rouge, créée par la loi d'orientation agricole de 1960 ⁽¹⁸⁾, est une « certification qui atteste qu'un produit agricole ou qu'une denrée alimentaire possède un ensemble de caractéristiques préalablement fixées qui garantissent un niveau de qualité supérieure le distinguant des produits courants similaires. Le Label Rouge est une marque collective propriété du ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP) ».

Le secteur du Label Rouge compte 26 Organismes certificateurs (OC), 420 labels et un chiffre d'affaires de 1,5 milliard d'euros (10 milliards de francs). Le secteur leader, le plus développé, est le secteur avicole, avec 174 labels volailles, vendues en carcasses ou en découpes fraîches ou surgelées. En 2000, 112 millions de volailles ont été labellisés. Les poulets fermiers représentent 35 % de la production nationale en carcasses. Dans le secteur des viandes, les labels s'appliquent aux gros bovins de race limousine, charolaise et Maine Anjou, à des veaux élevés sous la mère, à des ovins et à des porcs fermiers.

Tableau 2 : Les volumes de production en labels.

	Volumes (en tonnes)	Croissance 2000/1999
Fruits et légumes	23 600	+100 %
Viandes	65 133	+12 %
Charcuterie	27 500	+55 %
Volailles	112,8 millions de têtes	+12 %
Produits de la mer	5 724	+41 %
Œufs	146,5 millions d'unités	+12,7 %
Foie gras	6 227	+30,3 %
Produits laitiers	21 159	+22,8 %

Source : CERQUA

Les Labels Rouges ont parfaitement fonctionné dans des filières où une certaine intensification de la production a pu être atteinte et où les technologies spécifiques assuraient une différence objective et mesurable sur le produit, principalement en termes organoleptiques. La filière volaille en est un exemple parfait, qui valorise bien l'originalité d'un concept fondée sur une démarche collective de filière.

Cependant, la définition technique des produits sous Label Rouge n'est pas toujours homogène (hétérogénéité au sein même des volailles, viande porcine ou même viande bovine). D'autre part, les

⁽¹⁷⁾ Dans le cadre des accords du GATT de 1994 à Marakkech, instituant l'OMC.

⁽¹⁸⁾ Loi 60-808 du 5 août 1960, modifiée par les lois 78-23 du 10 janvier 1978, 80-502, du 4 juillet 1980, 88-1202 du 30 décembre 1988, décret n° 83-507 du 17 juin 1983, modifié par décret 88-193 du 26 février 1988, décret 90-187 du 28 février 1990, décret 90-836 du 20 septembre 1990.

entreprises innovantes manquent parfois de standard équivalent pour asseoir leur dossier sur une comparaison, dans les nombreux cas où on ne travaille plus à différencier un produit du standard. Cette question peut même se poser en volailles où la part de marché importante (30 % en poulet-carcasse) affaiblit la notion même de standard. Ainsi, se trouve posé un problème de fond : la qualité étant subjective (dans sa composante « horizontale », comme nous l'avons vu), est-il toujours aisé de définir la qualité supérieure ?

Le label, qui a si bien réussi en volailles marque le pas sur d'autres produits. C'est pourquoi, à l'instar des efforts faits en 2000 pour objectiver la qualité du porc label et mieux le différencier du porc standard (définition d'un référentiel reposant sur un schéma génétique spécifique), des travaux de recherche et de développement sont nécessaires pour diversifier la démarche label.

3.1.3_ La Certification de Conformité .

Définies par le décret n° 90-859 du 25 septembre 1990, la certification de conformité « atteste qu'une denrée alimentaire ou qu'un produit agricole non alimentaire et non transformé est conforme à des caractéristiques spécifiques ou à des règles préalablement fixées, portant sur la fabrication, la transformation ou le conditionnement. Ces caractéristiques doivent être objectives, traçables, mesurables et significatives pour le consommateur ». À la différence du Label Rouge, la certification de conformité vise un produit, mais pas tout son processus d'élaboration. Dans ce cadre, le référentiel peut être élaboré par une entreprise, un groupe d'entreprises ou une structure associative. L'utilisation du logo de l'association des Organismes certificateurs (« Atout certifié qualité ») est facultative.

Aujourd'hui, la certification de conformité représente un chiffre d'affaires de 2 milliards d'euros (12,9 milliards de francs) et concerne particulièrement le secteur des viandes bovines, qui s'est fortement développé en 1996-1998, suite à la première crise de l'ESB, et a continué son essor depuis.

Tableau 3 : Les volumes de production en Certificat de conformité.

	Volumes (en tonnes)	Croissance 2000/1999
Fruits et légumes	139 400	-8,2 %
Viandes	244 750	+19,7 %
Charcuterie	45 030	-17,8 %
Volailles	46 747	+24 %
Produits de la mer	nc	nc
Œufs	376 millions d'unités	+46 %
Foie gras	4 000	+3,5 %
Produits laitiers	1 741	-54,3 %
Pâtes et choucroutes	38 948	+640 %

Source : CERQUA

Du fait de la plus grande responsabilité des professionnels dans la définition des référentiels et d'une démarche plus individuelle, la certification de conformité fait l'objet d'une certaine indétermination dans son positionnement, qui fait que ce signe ne fait pas encore l'unanimité. Elle joue simultanément sur deux orientations : elle définit pour certains produits des caractéristiques particulières sans référence à un niveau de gamme (veau, produits végétaux) et occupe pour d'autres produits le milieu de gamme (volailles, viande bovine). Dans le deuxième cas, la question du standard de référence peut se poser au même titre qu'en labels.

Des efforts de recherche-développement du même type que ceux signalés en labels sont nécessaires en certification de conformité, même si une segmentation entre les signes de qualité reste nécessaire.

3.1.4_ Les produits issus de l'agriculture biologique .

L'agriculture biologique a été définie dans la loi d'orientation agricole de 1980⁽¹⁹⁾. Il s'agit d'un mode de production défini parfois en négatif comme n'utilisant pas de produits chimiques de synthèse, tant en fertilisation qu'en moyens de traitements phytoparasitaires et parfois en positif comme usant de pratiques

⁽¹⁹⁾ Loi n° 80-502 du 4 juillet 1980, décret n° 81-227 du 10 mars 1981.

spécifiques de production (engrais verts, compost, lutte biologique) et n'utilisant que les produits de traitement ou de fertilisation figurant sur une liste positive. Les dispositions françaises se sont élaborées en concertation étroite avec la réglementation européenne, ce qui dote aujourd'hui l'agriculture biologique d'un cahier des charges en productions végétales et depuis 2000 d'un cahier des charges en productions animales. On peut regretter à cet égard l'absence persistante et préoccupante d'un référentiel en vins biologiques, absence difficilement justifiable, compte tenu des avancées sur l'ensemble du secteur.

Alors que la France était leader européen en 1980, d'autres États-membres (Danemark, Allemagne, Autriche, Italie) ont su exploiter avant la France les mesures « agri-environnementales » décidées à Bruxelles et ont fortement développé leur agriculture biologique, jusqu'à 5 % du marché⁽²⁰⁾. La France s'est dotée d'un plan de développement de l'agriculture biologique en 1997, qui vise 25 000 agriculteurs et 1 million d'hectares en 2005. En 2000, 9 235 exploitations agricoles étaient en agriculture biologique ou en conversion, soit 1,6 % des exploitations françaises, sur 370 000 hectares. On comptait 4 500 transformateurs et préparateurs de produits biologiques, réalisant un chiffre d'affaires de 0,9 milliard d'euros (6 milliards de francs) en 1999⁽²¹⁾ et probablement 1,4 milliard d'euros (9 milliards de francs) en 2001, soit 1,2 % du marché de la transformation.

L'agriculture biologique a une forte image dans l'opinion et vend ses produits sur un marché en forte croissance, encore accélérée par les crises (ESB et dioxine) dans tous les pays occidentaux (+20 % annuels). Elle a été intégrée dans le dispositif général des SOIQ et a une section spéciale au sein de la CNLC. Il s'agit d'une obligation de moyens et non de résultat, mais on peut regretter que l'impact de ce mode de production sur la qualité finale du produit et sur l'environnement ne fasse l'objet ni de recherches approfondies, ni de référentiels techniques, ni de mesures de communication, malgré l'attente de consommateurs, qui, pour les plus récents d'entre eux, ne perçoivent l'agriculture biologique que par rapport à la qualité finale des produits. Bien qu'elle soit récusée par certains professionnels, cette réelle attente de résultat ne peut rester ignorée⁽²²⁾. Un groupe de travail vient de démarrer au sein de l'AFSSA, en vue de faire le point de la bibliographie scientifique sur cette question dans le domaine sanitaire et nutritionnel. Un travail équivalent devrait être fait dans le domaine de l'impact sur l'environnement.

Des travaux parcellaires commencent à voir le jour sur ces questions, montrant des différences de composition nutritionnelle (en oligo-éléments principalement) et un impact positif sur l'environnement (sur les taux de pesticides et sur le taux étalé à moyen terme de pollution par les nitrates)⁽²³⁾. Ces travaux doivent être multipliés et validés scientifiquement, de manière à ce que la puissance publique puisse déterminer son attitude. L'INRA a décidé en 2000 de lancer un programme de recherche dont une part concernera ces questions.

3.1.5_ *L'internationalisation des SOIQ et la politique de qualité au niveau communautaire*

Sur le fond, il convient de noter que tous les signes officiels français sont eurocompatibles et qu'ils s'articulent avec les protections européennes.

Le Label Rouge a du mal à s'internationaliser. Longtemps méconnu et mal compris dans les États-membres, le concept n'a pas encore fait école, malgré l'intérêt nouveau qu'il suscite. Les volailles label ont connu quelques succès à l'export, qui ne se traduisent pas encore par des exportations massives. Parallèlement, la démarche label s'est ouverte aux produits communautaires, sous réserve de réciprocité (voir le saumon d'Écosse), mais le mouvement est encore limité. La différenciation du standard dans les pays d'Europe du Nord ne peut se faire que progressivement, en passant du surgelé au frais, puis à des animaux à durée de vie plus longue et à conditions d'élevage améliorées. Le règlement européen 1906/90 spécifique aux volailles va dans ce sens, reprenant de nombreux éléments du référentiel Label

⁽²⁰⁾ Voir la déclaration commune de cinq ministres de l'Agriculture lors de la conférence de Copenhague en mai 2001.

⁽²¹⁾ Voir Riba, Sylvander, Bellon, Gautronneau et Savini : « L'INRA et l'agriculture biologique, vers un programme de recherche ».

⁽²²⁾ La position de la Commission nationale des labels et de la certification (CNLC) est ici un peu en porte à faux, car elle a considéré en juillet 1999 que la certification des produits de l'agriculture raisonnée n'était pas possible précisément en raison de l'absence d'impact sur la qualité.

⁽²³⁾ Bourdais, 1998 ; Trewavas 2001. Les hypothèses présentées pour les différences nutritionnelles seraient liées au taux de matière sèche, aux interactions moléculaires entre les traces de pesticides et les oligoéléments et à une perturbation du métabolisme des plantes due aux excès d'azote.

Rouge. Il devrait faire l'objet d'un bilan. L'attestation de spécificité, définie dans le règlement 2082/92, est la disposition qui se rapprocherait le plus du label (dans la mesure où le produit doit se distinguer nettement d'autres produits similaires, à ceci près qu'elle ne concerne que les produits fabriqués de manière traditionnelle ou avec des matières premières traditionnelles, ce qui est trop réducteur pour le label, qu'on peut considérer comme une combinaison de techniques industrielles et artisanales).

La certification de conformité, conçue par P. Creyssel comme un signe eurocompatible, a une philosophie proche de la pensée anglo-saxonne, en ce qu'elle ne définit pas d'emblée la qualité. Néanmoins, l'interprétation française plus stricte a tendance à l'isoler. Là aussi, cette politique ne sera viable à long terme commercialement que s'il y a effet de modèle.

La politique de l'origine a été prise en charge au niveau européen par le règlement 2081/92, qui définit les **Appellations d'origine protégée (AOP)** et les **Indications géographiques protégées (IGP)**. Ce texte concerne les produits agricoles destinés à l'alimentation humaine énumérés à l'annexe II du traité de Rome, mais il exclut les vins et spiritueux.

Les définitions sont les suivantes (règlement 2081/92, art. 2) :

– « *Appellation d'origine* » : le nom d'une région, d'un lieu déterminé ou, dans des cas exceptionnels, d'un pays, qui sert à désigner un produit agricole ou une denrée alimentaire originaire de cette région, de ce lieu déterminé ou de ce pays et dont la qualité ou les caractères sont dus essentiellement ou exclusivement au milieu géographique comprenant les facteurs naturels et humains, et dont la production, la transformation et l'élaboration ont lieu dans l'aire géographique délimitée ;

– « *Indication géographique* » : le nom d'une région, d'un lieu déterminé ou, dans des cas exceptionnels, d'un pays, qui sert à désigner un produit agricole ou une denrée alimentaire originaire de cette région, de ce lieu déterminé ou de ce pays et dont une qualité déterminée, la réputation ou une autre caractéristique peut être attribuée à cette origine géographique et dont la production et/ou la transformation et/ou l'élaboration ont lieu dans l'aire géographique délimitée.

Au 1^{er} novembre 2001, 127 AOP et IGP étaient enregistrées à Bruxelles, dont 60 AOP et 67 IGP. Leur chiffre d'affaires était de 1,97 milliard d'euros en AOP (12,9 milliards de francs) et de 1,65 milliard d'euros en IGP (10,8 milliards de francs) (Lassaut, 2001).

Ce texte définit, on le voit, les AOP de manière proche de la définition française de 1966 et montre une plus grande souplesse concernant les IGP (il est fait mention d'« *une qualité ou caractéristique ou réputation* » qui « *peut être attribuée à la production et/ou à la transformation* »).

Alors que les procédures AOP-IGP sont nouvelles ou indépendantes des dispositions nationales chez nos partenaires, la politique française d'application a consisté à connecter fortement le règlement européen aux dispositifs des SOIQ français, en réservant la procédure IGP aux produits disposant d'un CCP ou d'un label ⁽²⁴⁾.

Cette décision, logique en tout cas pour les AOC, présente l'avantage d'affirmer la politique française et de la rendre cohérente avec le règlement européen, au risque de rendre le système plus lourd, moins souple et moins adapté à la production industrielle ; elle peut ainsi isoler la France, si les autres États-membres ne prennent pas modèle sur elle. Par ailleurs, on peut s'étonner que le mode de production biologique ne soit pas intégré à ces dispositifs de connexion avec les IGP. Même en l'absence de qualités finales avérées, le critère de la réputation pourrait tout à fait être invoqué, comme pour beaucoup d'autres IGP. Des recherches récentes montrent l'intérêt que les consommateurs portent au lien entre le mode de production biologique et l'origine géographique ⁽²⁵⁾.

Aujourd'hui, l'examen de l'application du règlement montre la diversité des interprétations selon les pays (entre ceux qui avaient une politique préexistante, comme la France, l'Espagne et l'Italie et ceux pour qui le concept est nouveau) et selon les produits (Barjolle et Sylvander, 2000). Malgré les points positifs que sont la volonté de la Commission européenne de promouvoir des signes de qualité (en réservant un logo particulier à chaque signe) et le développement des AOP-IGP dans les États-membres (Dolphins, 2001), cette situation risque d'entraîner des disparités de concurrence en Europe.

Au niveau mondial, l'arrangement de Lisbonne de 1958 avait amené les pays signataires à reconnaître mutuellement leurs Appellations d'origine. Le règlement 2081/92 a pris le relais de cette politique, en

⁽²⁴⁾ Loi du 3 janvier 1994 et loi du 19 juillet 1999.

⁽²⁵⁾ Sirieix-L ; Schaer-B (1999 et 2000).

créant le nouveau concept des IGP, plus compatible aux contraintes internationales. Toutefois, si le statut des Appellations d'origine s'avère difficile, sinon impossible, à faire accepter par la logique anglo-saxonne de la concurrence, la protection de la propriété intellectuelle est en revanche une voie praticable. Cette idée a été reprise dans le cadre des accords de Marrakech, qui prévoient, dans leurs articles 23 à 25, un règlement sur les droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (accords ADPIC ou TRIPPS en anglais). Dans le cadre du cycle du Millenium, les négociateurs européens travaillent actuellement à en concrétiser l'application, au moyen d'une liste de réservation du même type que celle qui existe pour les AOP et IGP ⁽²⁶⁾.

L'attestation de spécificité, qui se fonde sur des recettes traditionnelles, prévue dans le règlement 2082/92, n'a pas eu de succès, contrairement à l'AOP et à l'IGP, dans la mesure où les demandeurs sont susceptibles de ne voir protéger qu'une recette, reproductible partout dans le monde. Si ce texte est amélioré, cette voie pourrait être empruntée par le monde industriel soucieux de protéger certaines spécialités génériques telles que les fromages (camembert, coulommiers), les charcuteries, les biscuits ou certains produits laitiers frais (crème fraîche, etc.).

L'agriculture biologique est le seul mode de production défini en tant que tel à la fois dans les États-membres et au niveau européen. Le règlement 2092/91 du 24 juin 1991 définit les cahiers des charges des produits végétaux et remplace les textes français. Le règlement CEE 1804/1999 définit les Règles de production des produits animaux (REPAB) et a été suivi de textes d'application dans les États-membres. En France, le REPAB-F (arrêté interministériel du 28 août 2000) interprète de manière stricte plusieurs dispositions européennes, alors que d'autres pays sont soit plus stricts (l'Allemagne sur la production d'œufs), soit moins stricte (par exemple le Danemark sur le lien au sol). Des distorsions de concurrence existent au niveau communautaire, d'autant plus que les logos européens et nationaux ne reflètent pas clairement ces différentes qualités. Là aussi, la politique française plus stricte ne sera profitable aux professionnels français que si elle sert de modèle à l'extérieur.

Au niveau mondial, de nombreux pays tiers se sont dotés de législations sur l'agriculture biologique, dont les USA. Le Codex Alimentarius est en passe d'aboutir sur un règlement, ainsi que les pays en voie de développement, mais ces derniers contestent la rigueur des pays riches, comme un outil protectionniste. La diversité des législations peut donc engendrer des situations de distorsions de concurrence préoccupantes à divers titres.

3.1.6_ *Autres produits et modes de production*

En ce qui concerne l'agriculture raisonnée ou le « management environnemental », les groupes promoteurs de ce type de production ou démarche (Réseau FARRE, Quali-terre, Fertimieux, Irrimieux, CEDAPA et agriculture durable, Agri-confiance « qualité et environnement », etc.) ont fait des efforts plus ou moins intenses et diversement reconnus pour élaborer et appliquer des pratiques plus respectueuses de l'environnement. Ils aspirent à ce que leurs efforts soient davantage connus du public et se réjouiraient que ces démarches puissent exercer une influence sur la valorisation de leurs productions, ce qui revient à dire qu'ils attendent que les consommateurs reconnaissent la spécificité de leurs produits. Certains ont lancé des marques dans cette optique.

Cette attente soulève néanmoins deux types de problèmes, que nous discuterons plus bas. D'une part, elle pose la question de la disposition des consommateurs à reconnaître sur le marché et à payer pour une qualité qui n'est pas forcément celle du produit mais celle d'un éventuel impact du mode de production sur l'environnement. Or, cette reconnaissance par le marché ne va pas de soi. Certaines organisations de consommateurs sont réticentes envers les initiatives liées à des fournisseurs d'intrants ou à des distributeurs. D'autre part, devant cette incertitude, des acteurs économiques de filières (fruits et légumes) ont envisagé de faire reconnaître ce type de modes de production dans le cadre de la politique des SOIQ et plus précisément en CCP. La section des référentiels a statué en juillet 1999, en disant à juste titre que cette reconnaissance était impossible, car la spécificité du mode de production ne se traduisait pas par des caractéristiques spécifiques des produits.

⁽²⁶⁾ Un projet d'action concertée est actuellement en cours, qui a pour but de faire le bilan des recherches dans ce domaine en vue de consolider la position européenne dans ces négociations : projet Dolphins (www.origin-food.org).

Suite au rapport Paillot (2000), le Conseil supérieur d'orientation agricole du ministère de l'Agriculture et de la Pêche a rendu un avis sur l'agriculture raisonnée et ce dernier prépare un décret, prévu par la loi sur les nouvelles régulations économiques, qui définira et encadrera le terme « agriculture raisonnée ». Cette question est d'autant plus urgente que des démarches commerciales privées usent et abusent du vocable « agriculture raisonnée », sans aucune garantie sérieuse pour le consommateur et en usurpant la place des producteurs, seuls habilités en principe à promouvoir leurs efforts.

En ce qui concerne le mode de production fermière et les produits fermiers, la situation est assez ambiguë, à plusieurs égards. D'un point de vue réglementaire, la dénomination fermière a été définie dans quelques secteurs. Il s'agit notamment des productions suivantes :

– La production fromagère est réglementée par le décret du 30 décembre 1988 relatif à l'organisation du marché du lait concernant les fromages. L'étiquetage des fromages peut comporter le terme « fermier » ou toute autre indication laissant entendre une origine fermière lorsque le fromage est fabriqué selon des techniques traditionnelles par un producteur agricole ne traitant que le lait de sa propre exploitation sur les lieux même de celle-ci. Cette définition s'applique à toutes les productions fromagères qu'elles bénéficient ou non d'une garantie officielle de qualité. Toutefois 8 fromages AOC précisent des conditions spécifiques au produit fermier.

– La production de volailles est, quant à elle, réglementée par le règlement communautaire de 26 juin 1990. Il autorise, à l'exclusion de toute autre mention, les expressions : alimenté avec pourcentage de céréales, maïs, avoine, élevé à l'intérieur, système extensif, fermier élevé en plein air et fermier élevé en liberté. L'utilisation de ces termes est subordonnée, d'une part, au respect des conditions techniques définies par le règlement portant sur la taille et la densité des bâtiments et des parcours, le mode d'alimentation et l'âge d'abattage, d'autre part, par la réalisation d'un plan de contrôle. En France, l'utilisation des termes « fermier élevé en plein air » et « fermier élevé en liberté » est réservée aux produits bénéficiant d'une AOC, d'un Label Rouge, ou d'une certification du mode de production biologique. Seuls, les producteurs fermiers qui vendent directement ou localement leurs produits peuvent aussi utiliser ces termes (Loi du 28 novembre 2000 sur la santé des animaux et sur la qualité sanitaire des denrées d'origine animale).

Pour les autres secteurs, il est regrettable que, contrairement à ce que prévoyait la loi d'orientation de 1999, aucun décret n'ait encore défini les termes « fermier » et « de la ferme ». Il est urgent qu'une définition soit arrêtée. Le même constat peut être fait pour les produits du terroir. Le CNA s'étonne que les conclusions du rapport Vigne n'aient fait l'objet d'aucune communication.

Sur ce contexte réglementaire, on assiste à un développement des produits transformés et/ou vendus à la ferme, autorisés à se dénommer « fermiers » dans le rayon départemental et des cantons limitrophes ou « de ferme ». Ce dernier phénomène a été étudié par plusieurs recherches qui touchent à la production, à la mise en marché, aux attentes des consommateurs, aux dispositifs législatifs et à l'analyse sensorielle des produits. Ces travaux attestent d'un phénomène social assez nouveau, de pratiques spécifiques (transformation uniquement des produits de la ferme, absence de congélation, travail direct de l'exploitant, artisanat) et de différences sensorielles d'avec les produits industriels, quoique dans une dispersion forte autour d'un type (François, 1998). Ce phénomène est relayé par le « réseau produits fermiers » (des établissements d'enseignement agricole qui commercialisent des produits fermiers), par l'Association nationale des producteurs fermiers, la FNSEA et plus récemment par les Chambres d'agriculture.

Ce contexte assez confus conduit à ce que des volailles produites dans des conditions dissemblables utilisent la même mention : labels semi-industriels jouissant d'une réservation du nom du fait de leur différence technique réelle d'avec les volailles standards, produits de transformation fermière, productions AOC artisanales. Certains consommateurs font la différence, surtout si les produits sont bien identifiés (Saint-Nectaire fermier/laitier) et on peut dire que le marché est segmenté et peu concurrentiel (peu de parasitisme entre les volailles label fermier et les volailles de ferme). Suite aux recommandations du rapport Brune (1993) et compte tenu de la difficulté à codifier le mode de production fermière et les caractéristiques du produit final, la CNLC ne souhaite pas créer un nouveau signe officiel. Cela n'empêche pas qu'un problème reste posé et que la réservation de la dénomination « fermière » à l'une des trois familles apparaît de moins en moins légitime. C'est pourquoi, le ministère de l'Agriculture a initié la préparation d'un texte sur les produits fermiers et la production fermière.

3.2_ *Les procédures d'instruction des dossiers* .

L'attribution des SOIQ se fonde sur un système extrêmement élaboré (par comparaison à nos partenaires européens) et en amélioration permanente. Il souffre cependant de quelques faiblesses.

3.2.1_ *L'hétérogénéité des concepts* .

Présentée plus haut, elle se ressent dans des différences de principes et de procédures, qui sont encore loin d'être unifiées. Par exemple, alors que la démarche collective est prônée dans le Label Rouge et l'AOC (pour la définition des modes de production et le contrôle), elle ne l'est pas dans les certifications de conformité. Et si elle existe bien en agriculture biologique, elle concerne surtout la définition et la promotion du concept, mais pas le système de contrôle qui reste individuel, ni l'organisation économique, plus présente dans les autres signes. Bien entendu, cela ne signifie pas qu'une sorte de pensée unique doit être promue, mais qu'une clarification est nécessaire afin de sauvegarder la diversité tout en ayant une meilleure cohérence d'ensemble.

3.2.2_ *Le système administratif peut encore gagner en flexibilité* .

L'examen des demandes d'Appellations d'origine par l'INAO et l'examen des cahiers des charges par la CNLC est un moyen d'obtenir l'accord global, qui donne sa force au système. Dans le domaine des AOC, qui doivent selon ses promoteurs se mériter, la procédure est longue : commission d'enquête professionnelle, expertises, rapport au comité national, navettes, avis du comité national, proposition de décret au ministre. Le fait de spécialiser les comités par produit ⁽²⁷⁾ est en même temps un gage d'efficacité et un risque de manquer de généralité conceptuelle. La longueur de la procédure renforce la valeur de l'AOC et se révèle source de rigueur et d'approfondissement.

Dans le domaine de la CNLC, l'examen est d'autant plus efficace que des référentiels sectoriels existent, comme en volailles. En leur absence, la procédure est souvent perçue comme longue et lourde, malgré les gros progrès enregistrés au cours de l'année 2001. Certains proposent de l'assouplir en responsabilisant les acteurs et en effectuant un contrôle *a posteriori* (quitte à alourdir les sanctions en cas d'abus). La généralisation de référentiels par groupes de produits irait aussi dans ce sens.

La lenteur des procédures, due à leur rigueur mais aussi aux trop faibles moyens administratifs au regard du développement des SOIQ, obère aujourd'hui leur développement harmonieux. Leur complexité (dont il faut relever les fondements positifs), fait pendant à un certain laxisme de partenaires européens, qui interprètent les règlements de qualité et d'origine de manière beaucoup plus souple, moins coûteuse, et plus rapide. Sans bien sûr aller dans ce sens, il est clair qu'un effort devra être fait pour rendre le système plus « flexible ».

La séparation des procédures, qui contribue certes à la rigueur du système, conduit les opérateurs à multiplier les documents souvent très similaires, par exemple pour les labels, les dossiers d'examen des référentiels (traités par la DPEI) et ceux des plans de contrôles (traités par la DGAL). Une harmonisation n'obérerait pas l'efficacité et allègerait le système.

En outre, le système manque d'outils de diagnostic technique et économique rapide et fiable. Il s'est doté d'un dispositif d'analyse sensorielle bien construit pour l'évaluation des Labels Rouges, mais qui n'a pas encore l'efficacité souhaitée.

Enfin, flexibilité peut aussi signifier évolutivité. Le système de certification a montré son évolutivité au cours du temps, si l'on prend en compte toutes les étapes qui ont marqué son histoire : fondation, nouvelle loi d'orientation en 1988, création des CCP en 1990, connexion à la politique européenne (1992-1994), passage à la certification à la norme 45011 (1993), adaptation à la nouvelle norme 45011, traversée des crises sanitaires, loi de 1999, etc.

Néanmoins, l'accélération de l'ouverture des marchés, la nécessité pour les entreprises de réagir vite et d'anticiper les phénomènes, la difficulté de concevoir une politique marketing et d'innovation dans le cadre de dispositions d'étiquetage contraignantes sont autant de facteurs qui imposent une réactivité encore plus forte.

⁽²⁷⁾ 4 comités en 2001 : Comité national vins, Comité national produits laitiers, Comité national « autres produits alimentaires », Comité national IGP, depuis la loi d'orientation agricole de 2001.

3.2.3_ *Le système pourrait mieux accompagner les entreprises et les filières .*

Les demandeurs d'agrément de SOIQ connaissent mal les règles, procédures et savoir-faire nécessaires pour s'ajuster avec souplesse aux circonstances. Malgré tous les efforts, il y a souvent confusion entre les signes et les systèmes et une recherche de hiérarchisation artificielle des signes entre eux. On note également une confusion fréquente entre certification (privée et publique), qualification et traçabilité. Obnubilés par les procédures administratives et juridiques, les acteurs n'ont que peu d'accompagnement éclairé sur le fait que l'obtention d'un SOIQ, loin d'être une condition à elle seule du succès économique, doit d'abord s'insérer dans une véritable stratégie collective et d'entreprise et qu'elle doit être gérée de manière coordonnée entre les acteurs demandeurs.

3.3_ *Les contrôles et le suivi des Organismes certificateurs .*

L'introduction de ce chapitre l'a rappelé, la politique des SOIQ n'est pas issue d'un plan préétabli, mais s'est construite par ajouts successifs sur près d'un siècle. C'est pourquoi en particulier l'application des contrôles, qui est le propre de toute politique qualité et qui recèle bien des enjeux sensibles, doit être harmonisée sur le moyen terme. Un effort doit être fait pour assurer une application complète et homogène de la norme 45011 dans la décennie qui vient.

Dans le dispositif actuel, il est souvent fait allusion au fait que les Appellations d'origine contrôlées ne font pas l'objet d'un contrôle suivant les mêmes principes que les autres signes de qualité. Dans les AOC, les contrôles des conditions de production, dits « agrément », se font en interne. Même s'il est argué à ce titre que ce « contrôle social » peut être aussi efficace qu'un contrôle de type 45011 et que celui-ci est plus favorable aux petites et moyennes entreprises, car ne coûtant rien aux opérateurs, il reste une disparité au niveau de l'efficacité et de l'indépendance. Une voie possible pourra être tout d'abord de concevoir des plans de contrôle spécifiques aux AOC, comme l'INAO en fait la demande, sur la base des dimensions culturelles particulières de ce signe d'identification, puis soit de confier spécifiquement le contrôle des conditions de production à des Organismes certificateurs, soit de faire évoluer l'INAO vers la norme 45011 comme le permet l'article 10 du règlement 2081/02.

En ce qui concerne les autres signes, la situation des Organismes certificateurs s'est considérablement améliorée depuis une décennie, de par l'ensemble des réformes effectuées. Cependant, pour se prononcer sur la conformité relative des Organismes certificateurs par rapport à la norme 45011, on se heurte à un dilemme. Si on argue que par construction les Organismes certificateurs sont au même niveau, pour préserver l'autorité de l'administration, on les empêche, par manque de transparence, de s'évaluer par rapport à une moyenne et une dispersion (les données individuelles restant confidentielles). Or, les réelles disparités, constatées par les auditeurs et vécues par eux dans leur travail quotidien, seraient sans doute mieux corrigées si cette évaluation comparée se faisait ou du moins si un outil unique et cohérent d'information l'autorisait. Il peut donc être intéressant de commencer par se doter de cet outil informatif et codifié de comparaison des niveaux de conformité des Organismes certificateurs (avec garantie de confidentialité des informations de chaque Organismes certificateurs, rendu possible par leur nombre), sur lequel les auditeurs d'accréditation et d'agrément pourraient travailler. Cela irait de pair avec l'élaboration d'un guide des auditeurs, qui codifierait et harmoniserait mieux leur travail et servirait de base à l'outil informatif évoqué.

En matière d'indépendance, les situations sont diverses. Une telle remarque peut paraître sévère, quand on connaît les efforts considérables qui ont été consentis pour avoir sans doute le meilleur système d'Europe. Cependant, force est de constater que la concurrence fait rage dans ce secteur de la certification et que les Organismes certificateurs ont forcément pour premier objectif de survivre et de se développer. L'étude des portefeuilles de clientèle, de la taille des clients et des situations locales fait ainsi apparaître un certain degré de dépendance de certains Organismes certificateurs vis-à-vis de leurs clients, qui ne peut pas ne pas se traduire dans certaines faiblesses.

En matière de suivi du travail des OC, un progrès important a été réalisé par le décret 2001-514 du 13 juin 2001, qui modifie celui de 1996, qui réglementait la certification des produits agricoles et alimentaires. Il prévoit :

– L'accréditation préalable des Organismes certificateurs par le COFRAC, préalablement à l'agrément par les pouvoirs publics, ce qui donne un plus de généralité à un système resté encore très spécifique,

– L'adéquation entre les cycles d'audit d'accréditation et ceux de la CNLC pour l'agrément, et l'augmentation de la durée de validité passant de 3 à 5 ans ;

– La redéfinition de la gamme des sanctions dans le cas de dysfonctionnement de l'Organisme certificateur : la première phase consiste en une **mise en demeure** qui est une sorte d'injonction de l'Organisme certificateur à mettre en place des actions correctives, la deuxième phase est une **suspension** de l'agrément qui pourrait se transformer en **retrait** passé un délai de trois mois si aucune action corrective n'est mise en place. Le Conseil d'État a apporté un éclairage sur le rôle d'un Organisme certificateur agréé par les pouvoirs publics en ce sens que cet agrément lui accorde une délégation de service public dans le cadre d'une mission. Si cette confiance est bafouée, les pouvoirs publics doivent pouvoir retirer cet agrément sans état d'âme.

Ce nouveau dispositif responsabilisera de façon accrue les Organismes certificateurs et amènera sans doute la section agrément de la CNLC à se mettre sous assurance qualité. De plus, un travail de réflexion pour élargir le champ de compétence de l'agrément (à tout un secteur d'activité par exemple) permettra de raccourcir les délais de réponse de la section examen des référentiels.

Dès l'automne 2001, les agréments des 28 Organismes certificateurs seront remis à plat afin de redémarrer avec les nouvelles périodicités des cycles d'audit.

En matière de traçabilité, saluons le travail considérable effectué par le groupe de travail qui s'y intéresse⁽²⁸⁾. Celui-ci mentionne, après un état des lieux détaillé, que le travail de construction de la traçabilité n'est pas conduit à son terme. Ce constat vaut notamment pour la plupart des produits sous SOIQ, ce qui constitue une faiblesse potentielle des SOIQ au regard des attentes des consommateurs. On aura donc à se poser la question des initiatives à prendre pour que les filières sous SOIQ continuent d'occuper leur position leader en matière de traçabilité, qui leur a permis de réagir efficacement lors des crises récentes. En particulier, dans le domaine de la filière biologique, les fraudes constatées parfois montrent que le système des certificats pourrait être fortement amélioré, dans le sens, par exemple, de certificats par lots. Ce système a l'inconvénient à court terme d'être coûteux, mais il faut le mettre en rapport avec le coût que représente pour le consommateur et la collectivité le fait d'acheter deux fois plus cher des produits céréaliers élaborés à base de céréales standard.

3.4_ La communication au consommateur et la consommation .

La plupart des enquêtes montrent que la politique française des SOIQ apparaît globalement aux consommateurs comme une garantie sérieuse et fiable. L'enquête CREDOC-INC (2001) fait apparaître qu'à prix égal, le signe officiel de qualité est préféré par 64 % des répondants. La question du prix est cependant souvent soulevée par les organisations de consommateurs pour leur reprocher un certain élitisme. On peut relever néanmoins que :

– Certaines imprécisions et lacunes dans le dispositif entraînent un manque de clarté dans la communication sur les SOIQ aux consommateurs.

– Les SOIQ ont une notoriété globale forte, à commencer par le Label Rouge (réponse assistée 84 %, spontanée 43 %) et dans une moindre mesure le logo AB (30 %) et les Appellations d'origine contrôlées (12 %), la certification de conformité restant peu connue.

– Les messages, en revanche, restent flous dans l'esprit des consommateurs. Vis-à-vis de certaines AOC peu différenciées, le consommateur ne sait pas bien à quoi s'attendre en matière de qualité. Le Label Rouge est notoire et bien perçu, mais l'hétérogénéité (mentionnée en point 3.1) risque de brouiller le message. Les AOC sont notoires sur le vin et un peu sur le fromage, avec un doute sur la différence entre qualité et origine. L'agriculture biologique est assez notoire, mais de plus en plus sur la base d'une imprécision sur la qualité finale. Les CCP souffrent d'un manque de notoriété et d'une incompréhension.

– Les politiques marketing des firmes sont certes tout à fait compatibles avec les SOIQ et leur sont même souvent complémentaires. De nombreux exemples peuvent être cités à l'appui de cette thèse. La segmentation réussie du marché, la stabilité dans le temps des logos, la notoriété et l'image de marque

⁽²⁸⁾ Les travaux de ce groupe ont déjà débouché sur l'adoption par le CNA, le 28 juin 2001, d'un avis sur la traçabilité des denrées alimentaires.

globale de qualité servent de socle à la promotion de la marque privée et dans l'autre sens, l'apposition d'une marque donne une dimension de crédibilité économique et commerciale aux SOIQ. Cependant, dans de nombreux exemples, les SOIQ sont en concurrence (d'un produit à l'autre, mais parfois hélas sur la même étiquette) avec des pratiques de parasitisme à leur encontre, qui affaiblissent considérablement la clarté du message. Ces politiques marketing à courte vue, entretenues par les créatifs des agences de publicité, brouillent le message des SOIQ.

– Les SOIQ font l'objet d'une critique récurrente et forte : celle de leur trop grand nombre et de leur manque de cohérence marketing, à commencer par leur hétérogénéité graphique, qui entraîne un manque d'intelligibilité. Cette idée est vérifiée par plusieurs études : malgré leur bonne image, les SOIQ ne font pas bien passer le message officiel du ministère (label = qualité supérieure ; AOC = typicité, etc.)⁽²⁹⁾. Cela pose la question, de la nécessité ou pas d'un identifiant unique ou d'une déclinaison graphique cohérente, mettant en évidence des messages complémentaires. La question du couplage des signes et de la concurrence-interférence entre eux, à l'ordre du jour de la CNLC actuellement, sera abordée dans le paragraphe 4.

– Enfin, il existe au niveau européen l'équivalent des logos français, pour les AOP et IGP, l'Attestation de spécificité et l'agriculture biologique. Leur usage est facultatif, mais l'État-membre ne peut imposer l'usage du logo national, même si les syndicats professionnels peuvent l'inscrire dans leur règlement d'usage et il ne peut s'opposer à ce qu'un autre État-membre utilise le logo français AOC. Il y a donc un certain manque de cohérence dans l'articulation des politiques nationales et européennes.

En allant plus loin, on aborde la question de la communication sur le contenu des modes de production sous jacents à la qualité finale. On sait que le signal de qualité se fonde toujours sur un résumé d'une information complexe. Prenons l'exemple des volailles Label Rouge. On sait que leur qualité est technologiquement fondée sur l'âge à l'abattage, lui-même conditionné par l'usage de souches à croissance lente. La communication sur le plein air renvoie à la fois à une réponse à la projection anthropomorphique de « liberté » et une réalité technique, les volailles adultes ayant la possibilité de sortir sans être trop exposées aux maladies.

Cette communication synthétique est délicate à mettre en œuvre. Devant les réactions souvent passionnelles des consommateurs, mettant parfois en péril, sur la foi de rumeurs, des professions entières, et devant les risques de surenchère, une amélioration des messages est à l'évidence nécessaire. La question est de savoir si on peut concevoir ce signal sur des concepts trop ardues (et presque « repoussoir ») pour le consommateur. Les crises récentes ont attiré l'attention des consommateurs sur les « conditions de production », alors même qu'ils en ont une connaissance très sommaire. Il peut alors être risqué, voire suicidaire, de communiquer sur la « production raisonnée » ou « intégrée », sur les « boues d'épuration », etc. La difficulté s'accroît encore lorsqu'on prend en considération l'extrême diversité des dispositifs institutionnels liés aux SOIQ et que le consommateur ne perçoit pas ; de l'initiative individuelle de la CCP, dont le logo n'est pas officiel, au monde communautaire, collectif et public des AOC, en passant par le contrôle individuel des entreprises en bio dans une militance collective, et par les réseaux interprofessionnels du label, il y a de quoi se perdre. Enfin, même si on le regrette et si l'on prône la « complémentarité », le simple bon sens du consommateur lui dicte la question inévitable de la hiérarchie des signes entre eux. Comment réagir à cette demande diffuse ?

En outre, il faut garder à l'esprit l'évolution rapide aussi bien des technologies que des attentes des consommateurs et citoyens. La politique des SOIQ se doit de suivre les évolutions de fond, sans pour autant suivre des modes à court terme. Or les caractéristiques essentielles à mettre en avant varient au cours du temps et seules celles qui sont les plus discriminantes et les plus durables sont à conserver.

Enfin, se pose la question des budgets de communication sur les SOIQ. Si historiquement (dans les années 1970), le ministère de l'Agriculture avait consenti des budgets, ces efforts se sont amoindris, à part quelques campagnes. Cependant, cela est sans commune mesure avec les budgets publicitaires des

⁽²⁹⁾ Si on demande aux consommateurs de citer une volaille d'origine contrôlée, ils citeront le poulet de Loué. À l'inverse, si on leur demande de citer un vin de qualité supérieure, ils citeront des vins AOC.

⁽³⁰⁾ Si on gardait la proportion des dépenses publicitaires moyennes de l'industrie agroalimentaire, il faudrait dépenser 4 milliards par an pour promouvoir les SOIQ.

grandes entreprises, qui s'appuient sur le fait contemporain que le capital immatériel est essentiel dans le développement d'une marque ⁽³⁰⁾. Que l'on pense à l'absence de toute communication sur les AOC ou à la faiblesse de la communication sur l'agriculture biologique, par exemple. *A contrario*, il faut insister sur le fait que ces efforts ne pourraient porter leurs fruits, sans danger pour la réputation des SOIQ, que si les concepts étaient clarifiés, dans le sens des questions posées ci dessus, car il n'est évidemment pas recommandé de communiquer sur des concepts flous.

3.5_ L'accompagnement socio-économique ■

Le système actuel n'apparaît pas assez en prise directe sur les réalités économiques nationales et internationales. Bien entendu, il ne s'agit pas de dire que l'administration doit se substituer à l'entreprise. Au contraire, elle doit mieux prendre en compte ses contraintes économiques et commerciales, pour mieux l'accompagner. Il faut par exemple noter qu'un retrait d'agrément à un Organisme certificateur, dans les conditions actuelles, peut mettre en danger une filière, qui est soumise couramment au choix qu'elle a effectué d'un Organisme certificateur et donc à son maintien. Une évolution des règles de choix de l'Organisme certificateur pourrait contribuer à approcher le problème. D'autre part, la lourdeur des procédures obère la capacité d'innovation des entreprises et leur relative transparence les met en situation délicate lorsqu'il s'agit d'une innovation radicale.

Enfin, les divergences d'interprétations, l'opposition parfois entre administrations et la diversité des systèmes de SOIQ et celle des Organismes certificateurs aboutit à une disparité souvent mentionnée des conditions de la concurrence et ce à deux niveaux : à celui des diversités de définition des modes de production et des dénominations et à celui des coûts de certification induits, différents selon les SOIQ, selon les secteurs et les tailles d'entreprises.

On retrouve le même problème au niveau international, car le système des SOIQ tel qu'il est pratiqué en France est beaucoup plus encadré administrativement qu'à l'étranger, ce qui peut poser des problèmes de disparités de concurrence.

Certes, les AOC sont présentes en tant que telles en Espagne et en Italie et le règlement 2081/92 les a reconnues au niveau européen. Mais dans les pays qui les connaissaient avant le règlement, l'encadrement apparaît moins contraignant en matière de définitions de conditions de production (délimitations plus souples en Espagne, instruction des dossiers fait au niveau de régions assez autonomes en Italie). Dans les pays qui appliquent le règlement depuis quelques années (pays du Nord principalement), les procédures sont beaucoup moins sophistiquées et les interprétations fort diverses. Il s'ensuit que, par principe de subsidiarité, on n'a pas de véritable politique des AOP-IGP en Europe, ce qui conduira inévitablement à des disparités de concurrence ⁽³¹⁾.

En ce qui concerne les Labels Rouges, on reste dans une dynamique nationale, malgré les efforts réels pour labelliser des produits étrangers (saumon d'Écosse). Ce système est de plus en plus connu chez nos partenaires, qui commencent à le comprendre, mais il reste trop éloigné de leur culture pour que puisse être envisagée une diffusion de ce concept à moyen terme.

La certification de conformité a été voulue eurocompatible par ses concepteurs et notamment par P. Creyssel (1988 et 1990). De fait, elle se rapproche de la « Certified trade mark » anglaise, qui en serait une interprétation très assouplie. On peut supposer dès lors qu'une diffusion ne pourra se faire que si le système administratif le permet.

L'agriculture biologique est sans doute le plus international des SOIQ, car elle est définie au niveau européen, aux USA, dans de nombreux pays tiers et elle est en passe de l'être au niveau du Codex Alimentarius. Cependant, les référentiels sont très divers d'un pays à l'autre et parfois d'un produit à l'autre. En Europe, l'application du Cahier des charges « productions animales » permet une interprétation nationale, tout en encourageant une convergence. Mais force est de constater que les référentiels sont encore disparates au sein même de l'union. Au niveau mondial, les pays émergents critiquent la politique des pays occidentaux, jugée protectionniste (actes du colloque de Cuba et de l'IFOAM 2000) et les USA ont un cadre général beaucoup plus souple qu'en France.

⁽³¹⁾ D. Barjolle et B. Sylvander, (2000); D. Barjolle et B. Sylvander (2001), rapport final du projet FAIR « PDO-PGI products : markets, supply chains and institutions ».

En définitive, l'ensemble de la filière (y compris la distribution) n'est pas assez responsabilisé. Il a été indiqué dans les développements qui précèdent ce qu'il en était pour la définition des référentiels. La voie d'avenir pourrait être fondée sur la généralisation d'un véritable management de la qualité dans l'entreprise (à l'instar de ce qui se fait en qualité industrielle) et dans la filière. Pour cela, les principes des normes ISO et de l'Assurance Qualité pourraient être adaptés aux filières sous SOIQ. Il faudra également sans doute un jour que les distributeurs soient beaucoup plus associés à la définition et à la mise en pratique des politiques de qualité.

Certes, les distributeurs ont longtemps eu une attitude fort opportuniste vis-à-vis de leur amont en général et des filières sous SOIQ en particulier. Cette attitude, consistant à pratiquer le marché spot (spéculatif), les a longtemps disqualifiés. L'actualité récente (en tout cas depuis 1996) leur a mieux montré qu'une véritable politique de qualité doit se fonder sur une coopération de filière, qui ne soit pas une opération de marketing à court terme.

Les évolutions de contexte devraient conduire à des recherches de partenariats associant la GMS pour la définition des SOIQ (intégrant les contraintes et les opportunités propres aux distributeurs) et dans leur gestion à moyen terme, qui respectent à la fois la concurrence et l'équité des relations commerciales. Un des moyens pour accélérer cette prise de conscience serait d'aller dans le sens de la certification de services liés aux GMS (livraison, rayons traiteur, etc.)

En conclusion, on peut dire que les SOIQ ont su se relégitimer par deux fois dans l'histoire : au début des années 1990, comme éléments de la relance d'une politique agroalimentaire dans le nouveau contexte économique européen, une deuxième fois à l'occasion des crises récentes, comme étant un outil efficace et anticipateur dans les impératifs de sécurité (farines animales, par exemple) et d'information (traçabilité, par exemple). Toutefois, les promoteurs des SOIQ courent le risque de prendre du retard s'ils n'affrontent pas dès aujourd'hui les questions posées.

4_ *Vers une qualité sociétale* ■

Après avoir considérablement aidé à structurer le marché des produits agroalimentaires par la constitution d'un cadre qui permette aux transactions individuelles de se faire dans la clarté (même pour les produits et acteurs qui sont apparemment moins concernés), la politique des SOIQ atteint actuellement des limites structurelles qu'elle devra surmonter dans les prochaines années. Les nouvelles aspirations sociales posent des enjeux qui dépassent même la politique des SOIQ, mais qui lui permettront de rester un aiguillon dans la politique générique de la qualité.

Ce tournant est lié à l'émergence des préoccupations et attentes sociétales dans l'acte même de consommation de produits. À l'occasion des crises, ceux que nous dénommons maintenant les consommateurs-citoyens ont effectué un véritable apprentissage, ils ont appris à faire des liens entre qualité et conditions de production (même si ces dernières sont peu connues), puis entre elles et l'environnement, puis ils ont appris à comprendre l'information, à se renseigner sur la traçabilité, sur les modes d'alimentation des animaux d'élevage, sur les filières amont de l'agriculture, etc. Ce faisant, ils relient de plus en plus leur acte d'achat à la configuration de la société.

À travers le marché, en effet, se légitiment ou se condamnent des pratiques touchant à cette configuration. Que l'on pense par exemple à de nouvelles attentes telles que l'environnement, le recyclage des boues d'épuration, la culture des OGM, la biodiversité, les modifications de climat, le bilan énergétique des productions, l'approvisionnement énergétique, le travail des enfants dans le tiers-monde et en Europe, le commerce équitable, le bien-être animal, etc. Ce sont ces préoccupations, qui sont moins liées aux intérêts de telle ou telle catégorie de citoyens (qui pourraient alors avoir un aspect corporatiste), qu'à la société dans son ensemble, que nous appelons « sociétale » (dans la mesure où elles doivent faire l'objet d'un arbitrage, comme nous allons le voir).

Bien entendu, il ne s'agit pas d'exagérer la portée actuelle de cette évolution : la plupart des consommateurs continuent de raisonner de manière individualiste. Par exemple, les études montrent que l'environnement est encore un critère secondaire en moyenne, mais qu'il concerne surtout les consommateurs de moins de 30 ans. Il semble cependant que nous ayons affaire à une évolution de fond, qui va de pair avec un niveau d'éducation de plus en plus poussé dans les pays occidentaux, même si elle ne se substitue pas aux anciens critères de qualité qui demeurent très importants dans l'acte d'achat.

Beaucoup de travail reste à faire, bien entendu, pour construire une politique complète et cohérente, qui puisse encadrer des pratiques et stratégies d'allégation d'autant plus préjudiciables en leur absence (on voit se multiplier la référence à l'éthique et à l'environnement dans les stratégies privées). Il faudra :

- Objectiver les modes de production et d'échange et leur effets sur la qualité sociétale, en analysant et développant leurs bases scientifiques, techniques et culturelles. Dans certains cas, on est arrivé à une certaine objectivation (bien-être animal), dans d'autres, on a des pistes générales (métaux lourds, environnement, éthique) dans d'autres enfin, beaucoup reste à faire (commerce équitable).

- Codifier les modes de production et d'échanges, dans des référentiels, des normes (produit, ISO, assurance qualité) ou des guides de bonnes pratiques.

- Mettre en place les dispositifs de contrôle, professionnels dans certains cas, par tiers experts dans d'autres cas et développer des procédures de qualification ou de certification.

Nous commencerons par examiner quelle peut être la réponse des SOIQ, puis nous élargirons le débat à la qualité générique, appelée à devenir sociétale.

4.1_ *La réponse des SOIQ aux exigences sociétales* .

Il est difficile à la politique des SOIQ de se désintéresser du phénomène. Bien entendu, il n'entre pas dans les prérogatives ni dans les finalités des SOIQ de résoudre des questions de société. De plus, les positions prises par la CNLC, fort justes sur le fond, vont dans le sens d'une vérification du lien entre un mode de production et les qualités du produit.

La première réponse des SOIQ sera de garder leur avance en étant à la pointe des attentes en matière d'environnement. À ce niveau et dès que le référentiel ou les bonnes pratiques en agriculture raisonnée seront définis, les gestionnaires des SOIQ ne pourront faire moins que d'exiger que tout signe soit au minimum aligné sur eux. Tout progrès de qualité étant appelé à être imité, la différenciation se fera toujours par le haut, suivant le principe de l'échelle de perroquet, ce qui fait que des exigences telles que le bien-être animal ou le contrôle des OGM viendront peut-être bientôt s'y ajouter.

Ce faisant, les différences actuelles entre les signes et l'exigence du consommateur pour plus de clarté et de simplicité deviendront plus prégnantes, ce qui annonce une certaine convergence des SOIQ à moyen terme. Ceci pourrait avoir deux conséquences : la convergence pragmatique des signes et leur possibilité volontaire de couplage.

4.1.1_ *La convergence pragmatique des SOIQ* .

La prise de conscience actuellement en cours dans les différents univers des SOIQ est celle de leurs performances respectives sur les exigences sociétales listées ci-dessus. Dans cette optique, nous manquons actuellement d'un diagnostic complet et impartial sur leurs propres performances sur ces divers aspects : les AOC et les labels respectent-ils toujours l'environnement (épandage des purins en montagne, paysage, etc.), les labels et le bio respectent-ils toujours le bien-être animal (retard de traitement, etc.), les écarts de modes de production en labels et en bio entre le nord et le sud respectent-ils les principes du commerce équitable? Les productions fromagères d'AOC en zone de plaine se fixent-elles des contraintes en matière d'OGM, etc.

Plus largement, pourra-t-on longtemps ignorer, dans le marquage de ces produits, leur contribution à des objectifs fondamentaux pour le développement harmonieux de la planète ?

4.1.2_ *Le couplage des signes de qualité* .

Sans anticiper ni être volontariste, il apparaît que le couplage des signes est une piste cohérente sur le long terme, notamment avec les exigences sociétales.

Si on laisse un moment de côté les aspects stratégiques, on voit que les rapprochements sont loin d'être absurdes. Par exemple sur le « vin issu de raisins d'agriculture biologique » (dans l'attente d'un référentiel sur le « vin bio », qui commencerait par simplifier la mention), on imagine la logique d'une signature bio et d'une garantie d'origine, fondée sur les conditions de production des AOC (cela correspond d'ailleurs à une demande des consommateurs). De même, le rapprochement bio et label ou CCP est possible, sous réserve qu'il n'y ait pas d'incompatibilité entre certains critères de l'agriculture biologique et les cahiers des charges labels ou CCP (exemple vitamines de synthèse en alimentation animale de certains labels, incompatibles avec la bio).

En faisant abstraction des enjeux institutionnels, ne peut-on se demander si les volailles de Bresse ont des « conditions de production » très éloignés des « cahiers des charges » labels ?

Ces questions peuvent certes apparaître iconoclastes et irréalistes, dans la mesure où, sur le dernier exemple, le couplage AOC-Label ou AOC-CCP est interdit par l'article L-643-8 du code rural.

Il semble que concernant les référentiels, les obstacles soient à relativiser. Mais les obstacles institutionnels existent bien, car ces couplages pourraient éroder l'identité des systèmes en place. C'est pourquoi il conviendrait d'être prudent et pragmatique.

Un deuxième obstacle est constitué par les questions de concurrence sur le marché. Un effet qui semble redouté en matière de couplage des signes est celui d'une concurrence de type « cannibalisme » entre produits. On peut penser par exemple que si était imposée un jour une obligation de résultat à l'agriculture biologique (sur des critères organoleptiques par exemple), celui-ci ferait concurrence au label.

Cette objection est sérieuse sur un marché non différencié et non segmenté. Dans le cas de produits radicalement différents utilisant des signes différents, la question ne se pose en principe pas, sauf à considérer les substitutions par grand groupe de produit (la volaille faisant concurrence à la viande bovine). Dans le cas de produits similaires, il faut se poser la question de la segmentation des marchés. Dans la mesure où des groupes de consommateurs différents identifient la différenciation de produit et où la communication renforce cette perception, les segments de marché sont disjoints et la question de la concurrence ne se pose pas. Il a été établi par exemple que les volailles label et les volailles « de ferme » n'étaient pas concurrentes. De même, les consommateurs de « vin bio » sont convaincus de la supériorité de l'agriculture biologique et l'apposition de la mention AOC n'enlève aucune part de marché aux AOC en général.

Il semble donc que la question du couplage est légitime et cohérente avec l'évolution de la société. Il reste à imaginer les solutions pratiques et peut-être pragmatiques pour que cette orientation ne soit pas préjudiciable aux acteurs.

4.2_ *Des réponses plus globales aux préoccupations sociétales* ■

L'histoire récente (celle des dix dernières années) a vérifié que les SOIQ avaient su légitimer leurs actions plusieurs fois, en restant des fers de lance (ou les locomotives) de la qualité. C'est pourquoi les développements précédents peuvent concerner à moyen terme la qualité générique, c'est-à-dire celle de l'ensemble des produits alimentaires.

Cela pourra se faire suivant trois principes déjà évoqués implicitement : la différenciation/intégration, la convergence et la hiérarchie.

Un des principes du marketing est celui de la différenciation par rapport à la concurrence. Même si les opérateurs et les dispositifs institutionnels sont très innovants, ils imaginent des innovations qualité qui seront tôt ou tard le standard de demain. Une fois l'agriculture raisonnée acquise en SOIQ et l'agriculture biologique arrivée à 5 ou 10 % du marché, ces innovations seront copiées, adaptées et diffusées dans la qualité générique, qui les intégrera.

Dans ces conditions, on peut noter qu'après une période historique qui était en grande partie celle d'un modèle unique (les années 1945 à 1985), on a assisté à une différenciation de plus en plus forte des modèles (1985-2001), comme si l'agriculture cherchait ses modèles de remplacement au modèle intensif précédent. Ces tendances continueront suivant le principe de différenciation : il n'est pas question de faire converger les choses à tout prix, mais il y a fort à parier que le respect de l'environnement, la gestion de l'énergie ou l'accès à l'eau seront des points de convergence, tandis que le commerce équitable pourra rester un point de différenciation.

La dernière question est celle de la hiérarchie, car plus on globalise les exigences plus les cohérences sont difficiles à obtenir : est-on sûr que le bien-être animal est compatible avec l'environnement ? La remise en cause de l'épandage des boues n'est-elle pas contradictoire avec les économies liées au recyclage ? Le bio « haut de gamme » européen n'est-il pas difficile à combiner avec le commerce équitable ? Pour toutes ces questions, qui rappellent que tout n'est pas maximisable simultanément, il faudra sans doute expliciter aux citoyens les choix de qualité sociétale, leurs convergences, leurs contradictions et leurs impacts économiques, afin qu'ils puissent débattre publiquement et établir des hiérarchies, abandonnant du même coup la démagogie et les surenchères.

5_ *Avis du Conseil national de l'alimentation* .

Le Conseil national de l'alimentation appelle l'attention des pouvoirs publics sur les éléments d'analyse qui précèdent. Il formule en outre les recommandations suivantes :

5.1_ *D'un point de vue général* .

1 – Le CNA reprend à son compte l'idée que la qualité alimentaire est une construction sociale, ce qui signifie que, sans méconnaître le rôle fondamental des entreprises et de la concurrence qu'elles se livrent pour répondre aux attentes des acheteurs, 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, l'information et la recherche peuvent et doivent faire l'objet de mécanismes de concertation approfondie, pouvant déboucher sur des diagnostics qui permettent de vérifier régulièrement s'il y a accord local ou accord global sur une dimension de la qualité. Une clause de rendez-vous réguliers pourrait être nécessaire au sein du CNA. S'il y a un consensus dans les attentes, la question d'une information homogène et régulière devient centrale, comme celle des moyens les plus adéquats.

2 – Lorsque les attentes deviennent consensuelles, le CNA considère que la qualité doit être traitée avec les mêmes outils conceptuels qu'elle soit générique (présente de manière massive sur les marchés), spécifique (encadrée par la politique de Signes officiels de qualité) ou sociétale (c'est-à-dire tenant compte des attentes sociétales : respect de l'environnement, bien être animal, commerce équitable, éthique, etc.). Le vocabulaire utilisé doit être de plus en plus convergent et l'instance chargée de 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.

5.2_ *Qualité générique* .

3 – En ce qui concerne la qualité générique, le CNA réaffirme que la fourniture d'aliments et de nutriments, l'information explicite sur les meilleures conditions d'utilisation, les pratiques alimentaires constituent un tout, qui doit garantir des qualités sanitaire et nutritionnelle les meilleures possibles et en continue amélioration, à un prix accessible au plus grand nombre.

4 – Dans ce domaine et une fois ces exigences fondamentales garanties dans l'espace et dans le temps, les qualités issues d'un accord dit « local », c'est-à-dire issues d'une rencontre privée entre une entreprise et un client sur le marché, ne doivent pas faire l'objet d'une intervention publique. Les stratégies commerciales privées doivent dans le cas le plus général être exclues de l'intervention publique.

5 – 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.

6 – Le Conseil constate que, dans le domaine générique, des attentes fortes du consommateur induisent chez les fabricants des stratégies d'allégation, de connotation ou d'omission beaucoup moins encadrées que dans le domaine de la qualité spécifique. Elles peuvent utiliser aussi bien les politiques de prix, l'étiquetage ou la marque.

6.1 – En ce qui concerne le prix, considérant que celui-ci est pour beaucoup de consommateurs un indicateur – réel ou supposé, en tout cas implicite – de qualité, il serait bon qu'une information objective soit disponible publiquement pour établir le lien entre coût et qualité. Le CNA propose que l'élaboration de cette information reprenne, avec l'aide du ministère de l'Agriculture, les méthodes de ce qui se faisait autrefois dans le cadre du CERC (Centre d'études des revenus et des coûts).

6.2 – 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. Dans ces conditions, la marque peut utilement compléter les dispositifs publics, et spécialement vis-à-vis des Signes officiels de qualité, tout en étant du domaine réservé aux stratégies individuelles. Cet outil de signalement privé est déjà présent la plupart du temps sur les produits sous SOIQ et cela doit être encouragé, sans préjudice de l'application de l'article 59 de la loi sur les nouvelles régulations économiques. Le Conseil estime que le décret en Conseil d'État, 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.

6.3 – 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, parfois un sentiment de tromperie chez le consommateur, voire même des contentieux portés devant les tribunaux sur des thèmes, qui vont de l'intérêt supposé de tel ou tel mode de production à la valeur nutritionnelle des aliments.

Le CNA suggère que ces pratiques soient identifiées, analysées et spécifiées, dans le cadre d'un observatoire hébergé par exemple par l'Institut national de la consommation, en vue de mieux les connaître et de protéger ainsi à la fois les consommateurs et les stratégies commerciales honnêtes. Lorsque des différences réelles et significatives existeraient, par exemple par rapport aux modes de production, leur mention prendrait ainsi plus de poids.

7 – 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. Plusieurs exemples peuvent être cités parmi lesquels, à titre d'illustration, les pains spéciaux (« complets », « de campagne », « de tradition », « au son », « aux cinq céréales », etc.). Le Conseil estime que des progrès peuvent être accomplis à cette fin dans l'intérêt des consommateurs grâce à des outils réglementaires ou volontaires tels que les codes d'usages.

8 – 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 tels le CIDIL, l'APRIFEL, le CEDUS, le CIV ou le CIC, le Conseil constate que de tels centres ne sont pas encore généralisés. Le CNA encourage la généralisation de ce type de centres 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 doit se limiter 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 de la part des organisations professionnelles et consoméristes que de la part des pouvoirs publics.

9 – Si le rôle de la justice n'est pas contestable, compte tenu des progrès enregistrés dans la lutte contre les abus, il n'est néanmoins pas souhaitable que la jurisprudence fixe trop fréquemment les règles de qualité. Une méthode peut être d'encourager l'élaboration et le développement de disciplines professionnelles volontaires sur des doctrines claires et robustes. Cette démarche volontaire, similaire dans son esprit à celle des codes des usages professionnels et de la normalisation, doit être encouragée et développée partout où cela est possible, sans bien entendu engendrer d'obstacles techniques, ni d'entente sur les prix. Dans le cas de dysfonctionnements, la législation doit alors prendre le relais. Le CNA recommande aux opérateurs économiques et aux pouvoirs publics d'une part de veiller à ce que cet ordre logique soit respecté et d'autre part d'identifier les domaines où une législation ou réglementation est nécessaire.

10 – Enfin, le Conseil est favorable à l'enregistrement et au suivi des cas problématiques qui devraient donner lieu à des recherches de fond sur les attitudes et comportements des consommateurs, en leur présence, de manière à ce que les décisions de justice se fondent sur des analyses plus rigoureuses. De même, les effets concrets et mesurés des allégations, connotations et omissions devraient être mieux étudiés.

5.3_ *Qualité spécifique* .

Le CNA salue le travail considérable qui a été accompli en France en matière de qualité spécifique, qui permet d'informer de manière objective le consommateur, de segmenter le marché, de maintenir les revenus et l'emploi agricoles et rural et qui ont la faculté d'anticiper les crises, de sécuriser les consommateurs et d'être indirectement un appoint de la politique de qualité générique.

11 – En matière de référentiels, le Conseil estime souhaitable d'aller vers plus de cohérence globale des référentiels entre les SOIQ 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 que des incitations pourraient être données, par exemple, de manière à ce que les AOC codifient mieux leurs référentiels liés au terroir et à la typicité, en développant par exemple la référence à

la non transportabilité des pratiques, à ce que soit systématisé dans les Certifications de conformité et les Labels Rouges le type de réflexion effectué sur le porc label et généralisés autant que faire se peut les référentiels par type de produit. Une connexion accrue avec la recherche permettrait de poursuivre efficacement cet objectif.

En matière d'agriculture biologique, le retard pris pour l'élaboration d'un référentiel sur le vin biologique est sans doute préjudiciable commercialement. Le CNA propose que le groupe de l'INAO, qui travaille actuellement sur les vins de pays, analyse les problèmes posés par cette question.

Plus globalement dans le secteur de l'agriculture biologique, l'idée d'une maîtrise des résultats figure dans les attentes sociales et l'initiative de l'AFSSA de lancer un groupe d'expertise scientifique sur les qualités nutritionnelle et sanitaire des produits biologiques doit être saluée et encouragée. Le Conseil propose qu'un tel travail soit mené dans d'autres thématiques telles que par exemple l'impact environnemental de ce mode de production.

12 – Sur les plans communautaire et international, le Conseil estime qu'un bilan devrait être établi sur la pénétration institutionnelle et commerciale des SOIQ et sur leur cohérence avec les autres systèmes. Ce bilan pourrait concerner l'état d'éventuelles distorsions de concurrence (dues à des disparités de référentiels et de coûts induits) entre signes semblables au niveau européen et mondial.

Le Conseil remarque que certaines interprétations des règlements peuvent parfois être défavorables aux demandeurs français. Ainsi, pour les IGP, on a parfois tendance à mettre en avant, en France, la nécessité de localiser la production ou une partie significative de celle-ci dans la zone délimitée pour des produits transformés, alors que les IGP étrangères sont moins exigeantes sur ce même principe. En outre, le Conseil remarque que, malgré la difficulté, l'accès à l'IGP des produits issus de l'agriculture biologique serait possible en principe à condition bien sûr que des cahiers des charges spécifiques liés à une région soient élaborés.

En outre, ce bilan devrait tenir compte des différenciations fondées sur d'autres dispositifs (tels que, par exemple, le règlement volaille 1906/90).

Enfin, le CNA considère que les Attestations de spécificité, définies par le règlement 2081/92 et non utilisées dans les faits, devraient faire l'objet d'une analyse, afin que des spécialités industrielles aujourd'hui génériques, voient leurs recettes protégées.

13 – En matière de protections géographiques internationales, le CNA soutient la position européenne sur l'application et le renforcement des accords ADPIC (règlement sur les droits de propriété intellectuelle touchant au commerce international).

14 – En matière de définition d'autres modes de production tels que « **l'agriculture raisonnée** » et la « **production fermière** », le CNA, qui n'a pas été consulté sur ces sujets, prend acte de la volonté des pouvoirs publics d'intervenir par décret.

14.1 – Dans le cas de « **l'agriculture raisonnée** », le Conseil 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. Le Conseil suivra attentivement la mise en place et le développement de cette démarche ainsi que l'impact sur le consommateur.

14.2 – 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.

15 – Si la politique des SOIQ 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, les outils de diagnostic technique et économique sont inégaux et pourraient être améliorés. Enfin, le Conseil considère que l'implication des distributeurs dans la politique des SOIQ devrait être encouragée, par souci de cohérence avec une politique interprofessionnelle, 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.

16 – En matière de certification, le CNA salue le décret récent, qui vise à mieux encadrer l'activité des Organismes certificateurs. Dans cette dynamique, il souhaite que soit élaboré un outil permanent et transparent d'évaluation de l'activité des Organismes certificateurs, les uns vis-à-vis des autres, qui permette aussi bien aux auditeurs qu'aux acteurs eux-mêmes (dans la confidentialité les uns vis-à-vis des autres) de repérer les forces et les faiblesses et les niveaux de conformité de chacun. Cet outil pourrait être lié étroitement 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 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 qui ne disposent pas toujours des ressources suffisantes pouvaient être indemnisées lorsqu'elles participent aux comités de certification. Cela passe sans doute par un renforcement de leurs subventions.

17 – Le Conseil estime qu'une réflexion sur la certification et le contrôle dans l'ensemble des SOIQ pourrait permettre une harmonisation des politiques de contrôle entre le secteur des labels, CCP, agriculture biologique et AOC, de manière à ce qu'efficacité, indépendance et transparence, recherchées par des instruments différents, puissent reposer sur des principes uniques. Enfin, l'inégal traitement des Organismes certificateurs au niveau européen étant susceptible de créer des situations de distorsion de concurrence, il serait souhaitable de mieux connaître ces situations comparées et d'examiner la possibilité d'aller vers une accréditation obligatoire au niveau européen.

18 – Si la question de la traçabilité n'est évidemment pas du même ordre que la politique des signes de qualité, le CNA rappelle qu'elle ne doit pas être utilisée à des fins de marketing. En revanche, il estime que les contrôles dans les filières de qualité spécifiques pourraient être plus efficaces en se reliant mieux aux techniques de la traçabilité. Il va de soi que chaque SOIQ doit élaborer des systèmes de contrôle spécifiques à sa nature. En particulier, le CNA considère que la certification par lots est sans doute envisageable et que par conséquent, elle doit être étudiée.

19 – En matière de communication, le CNA prend acte de la notoriété des SOIQ 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, dans un contexte où l'intérêt des consommateurs pour les modes de production va croissant, la communication sur les qualités du produit final pose problème dans l'état actuel du système, car il faudrait assurer à la fois le lien entre mode de production, qualité du produit et lisibilité des messages. Tout en étant conscient des difficultés institutionnelles et commerciales, le CNA demande à ce qu'une réflexion de fond sur cette question soit menée. Parallèlement, le Conseil suggère que les moyens financiers alloués à la communication soient augmentés et fondés sur des critères objectifs régulièrement évalués.

5.4_ *Qualité sociétale* .

Le CNA constate que les attentes des consommateurs ont beaucoup évolué durant la dernière décennie. À la suite des crises récentes, de plus en plus de consommateurs font le lien entre la qualité des produits, les modes de production et l'évolution globale de l'agriculture et de la société. Ce faisant, ils se posent autant en citoyens qu'en acheteurs et ce aussi bien dans le débat social que sur le marché et dans une dynamique d'élévation de leurs compétences. On peut citer par exemple : l'environnement, le recyclage des boues d'épuration, la culture des OGM, la biodiversité, les modifications de climat, l'approvisionnement énergétique, le travail des enfants dans le tiers-monde et en Europe, le commerce équitable, le bien

être animal, etc. Ce sont des préoccupations, qui sont moins liées aux intérêts de telle ou telle catégorie de citoyens, qu'à la société dans son ensemble, d'où leur qualification de « sociétales ».

20 – La prise en compte de ces attentes est un chantier qui pourrait durer une ou deux décennies. Elle suppose des réflexions et dispositifs variés et souples, dans une première phase. Les SOIQ, qui ont souvent su anticiper, ne peuvent se désintéresser de ce phénomène, sans pour autant revenir sur leur principe de base de lien prouvé entre conditions de production et qualité finale. Le CNA souhaite par conséquent que les SOIQ 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).

Ces mesures pourraient être prises de manière cohérente entre les divers SOIQ, ce qui faciliterait les couplages entre signes, puisque cela les amènerait à établir leurs diagnostics sur de nouvelles dimensions. D'ores et déjà, le Conseil estime que l'environnement et le bien-être animal sont les thèmes qui pourraient être considérés dans un premier temps.

21 – En dehors des SOIQ, 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 inopportune les attentes des citoyens-consommateurs. Le CNA considère que des travaux d'étude doivent être encouragés dans ce sens, en vue d'anticiper convenablement le phénomène.

22 – Après une phase de diversification des modèles de production et d'échange au cours des années 1980 et 90, les préoccupations sociétales amènent à globaliser les analyses, car elles mettent en lumière des contradictions entre différentes dimensions, dont bien entendu la dimension économique.

Le CNA préconise la création d'un outil délibératif, qu'il pourrait lui-même utiliser, capable (i) de repérer et valider les attentes du consommateur-citoyen, (ii) d'étudier les cohérences et contradictions, y compris dans leurs implications économiques (iii) de hiérarchiser les choix en ayant recours à une délibération fondée sur des outils scientifiques de priorisation.

6_ Annexes .

6.1_ Bibliographie .

Barjolle, D. ; Sylvander, B., Some factors of success for origin labelled products in agri-food supply chains in Europe : market, internal resources and institutions, Actes et Communications, 2000, N° 17, pp 45-71.

Bellon, S. ; Gautronneau, Y. ; Riba, G. ; Savini, I. ; Sylvander, B. L'agriculture biologique et l'INRA : vers un programme de recherche, INRA Mensuel N° 104, mars avril 2000, pp 1-25.

Bourdais, J.-L., Agrobiologie et environnement : une comparaison des systèmes de production agrobiologiques et conventionnels en Aquitaine sur la base d'indicateurs, CEMAGREF, septembre 1998, 42 p.

François, M., Spécificité des produits transformés à la ferme Contribution au séminaire du réseau LSIRD (Livestock systems in Integrated Rural Development), Dublin, 1998.

FRCIVAM, Les produits fermiers prennent de la hauteur, Fédération régionale des centres d'information et de vulgarisation pour l'agriculture et le milieu rural Midi-Pyrénées; Fenouillet, Actes du colloque, Villefranche de Lauragais (FRA) du 7 novembre 1990 au 8 novembre 1990, 147 p.

Lassaut, B. Le secteur des produits d'origine en France : un bilan, Rapport d'action concertée européenne « Dolphins », septembre 2001.

Louis, G. Qualité et origine des produits agricoles et alimentaires, Journal officiel, mars 2001, 210 p.

Lucatelli, S., Appellations d'origine et indications géographiques dans les pays membres de l'OCDE : implications économiques et juridiques, OCDE, janvier 2001, 83 p.

Nicolas, F. (éd.); Valceschini, E. (éd.); Paillotin, G. (préf.) Agro-alimentaire : une économie de la qualité, INRA Edition, février 1995, 433 p.

Paillotin, G; Rousset, D., Tais-toi et mange! L'agriculteur, le scientifique et le consommateur, Bayard, 1999, 182 p.

Scheffer, S. ; Sylvander, B. The effect of institutional changes on qualification processes : a survey at the French Institute for denomination of origins (INAO), pp 463-482, In : Arfini, P. (éd.); Mora, C. (éd.) Typical and traditional products : rural effect and agro-industrial problems, Parme University, 1998, 556 p.

Scheffer, S. ; Roncin, F. Qualification des produits et des terroirs dans la reconnaissance en Appellation d'origine contrôlée, *Économie Rurale*, N° 258, juillet août 2000, pp 54-68.

SECODIP, Le consommateur a-t-il une bio-logique ? Enquête SECODIP ; janvier 2001, 65 p.

Sirieix, L. ; Schaer, B. Les produits biologiques locaux : quelles perspectives ? Colloque : Signes officiels de qualité et développement agricole, Clermont-Ferrand, 14 avril 1999 ; 15 avril 1999 – SFER, Société française d'économie rurale, Paris. – In Lagrange, L. (éd.). – Signes officiels de qualité et développement agricole : aspects techniques et économiques, 348 p. – Paris : Lavoisier, 1999, pp 242-246.

Sirieix-L ; Schaer-B, A cross-cultural research on consumers' attitudes and behaviours towards organic and regional foods, *Agrarwirtschaft*. 2000, 49 : 12, 452-457 :

Sirieix, L. ; Schaer, B., A cross-cultural research on consumers attitudes.

and behaviors towards organic and regional foods, Colloque : Signes officiels de qualité et développement agricole, Clermont-Ferrand, 14 avril 1999 ; 15 avril 1999 – SFER, Société française d'économie rurale, Paris. – In Lagrange, L. (éd.). – Signes officiels de qualité et développement agricole : aspects techniques et économiques, 348 p. – Paris : Lavoisier, 1999, pp. 242-246.

Sylvander, B. (éd.) ; Barjolle, D. (éd.) ; Arfini, P. (éd.) The socio-economics of origin labelled products in agrifood supply chains : spatial, institutional and co-ordination aspects, 67. EAAE Seminar, : Le Mans (FRA), 28 octobre 1999-30 octobre 1999, Actes et communications N° 17.

Trewavas, A. Organic agriculture began as an ideology, but can it meet today's needs? *Nature*, N° 412, 22 March 2001, pp 409-410.

Volatier, J.-L. Enquête individuelle et nationale sur les consommations alimentaires, Éditions Tec & Doc, octobre 2000, 158 p.

6.2_ Constitution du groupe de travail .

Président : Jean Claude Olivier (Confédération Paysanne).

Rapporteur : Bertil Sylvander (INRA-UREQUA).

Secrétaires : Aline Sancho (DGCCRF), Sidonie Suberville (DGAL).

Collège consommateur : Denise Rache (INDECOSA-CGT), Bernard Orphelin (Léo Lagrange).

Collège producteur : Sigrid Nicolas (FNSEA).

Collège transformateur : Anne Bellancourt (ANIA), Jean-François Coutrel (ANIA), François Falconnet (ANIA), Isabelle Fillaud (CGAD), Thierry Geslain (ANIA), Catherine Leroy (ANIA).

Collège distribution : Bernard Piton (CGI), Philippe Imbert (FCD), François Malaterre (FCD), Thierry Moyroud (FCD).

Collège restauration : Dominique Crepet (CSHCF), Jacqueline Drouelle (SNRLH), Bénédicte Morgat (CCC).

Représentants des administrations : Philippe Bonbled (DGAL), Bernard Coly (DPEI), Jean-Yves Martin (DGAL), Daniel Nairaud (DGAL), Jean-Claude Roche (DGCCRF).

Personnalités invitées : Alain Barraud (IRQA), Christian Bechet (INAO), Georges Bories (INRA), Jean-Marie Codron (INRA), Victor Ferreira (Max Haveelard), Martine François (GRET), Mariette Gerber (INSERM), Philippe Girardin (INRA), Delphine Hernot (FIA), Hubert Iron (ITAB), Jean-Louis Lambert (ENITIAA), Bernard Lassaut (INRA), Pierre Le Neindre (INRA), Patrick Legrand (INRA), Jean-Pierre Loisel (CREDOC), Sylvie Pouteau (INRA), Christian Remesy (INRA).

• **Le CNA est une instance consultative indépendante ■**

Le Conseil national de l'alimentation (CNA) est consulté par les ministres en charge de l'Agriculture, de la Santé et de la Consommation sur la définition de la « politique alimentaire » française. Il peut, en particulier, être interrogé sur « l'adaptation de la consommation aux besoins nutritionnels, la sécurité alimentaire des consommateurs, la qualité des denrées alimentaires, l'information des consommateurs ». Il peut s'autosaisir.

Le CNA représente toute la « chaîne alimentaire » ■

Le CNA est composé de 47 membres représentant toutes les composantes de la « chaîne alimentaire » et de la société civile : associations de consommateurs et d'usagers (9 membres), producteurs agricoles (9 membres), transformation et artisanat (9 membres), distribution (3 membres), restauration (6 membres), syndicats des salariés de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la distribution (5 membres), personnalités scientifiques qualifiées (6 membres), représentants des ministères techniques concernés et de l'AFSSA, qui participent aux débats avec voix consultative. Il est présidé par Monsieur Christian Babusiaux.

Le CNA émet des avis et recommandations ■

Dès qu'il est saisi d'une question par les pouvoirs publics ou par son président, le CNA, qui tient des réunions plénières environ tous les deux mois, constitue un groupe de travail présidé par l'un de ses membres. Le rapporteur est un membre du CNA ou une personnalité extérieure. Le groupe, qui doit être composé de personnes aux « sensibilités différentes », se réunit alors régulièrement pour préparer un rapport et un projet d'avis. Ce texte, si possible « longuement réfléchi » et « consensuel », est ensuite soumis à la formation plénière du CNA.

Contact secrétariat du CNA ■

251, rue de Vaugirard, 75732 Paris CEDEX 15 – Tél. 01 49 55 80 78 – Fax 01 49 55 59 48