

# Conseil national de l'alimentation

Avis n° 45

## *Avis sur le développement des signes d'identification de la qualité et de l'origine des produits agricoles et alimentaires, nationaux et communautaires*

*Elaboré sur le rapport du groupe de travail constitué par le CNA,  
présidé par Claude BELLOT du collège de la transformation, Louis LAGRANGE,  
Christine MONTICELLI et Bertil SYLVANDER en étant les rapporteurs*

Ministère de l'agriculture, de l'alimentation,  
de la pêche et des affaires rurales  
Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées  
Secrétariat d'Etat aux PME, au commerce,  
à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation

Avis n° 45 adopté le 30 octobre 2003

# CNA



## Sommaire

<i>1. Les signes d'identification de la qualité et de l'origine : pour quoi faire</i>	<i>6</i>
<i>1.1. Rappel historique sur le système qualité français</i>	<i>6</i>
<i>1.1.1. Les signes d'identification de la qualité et de l'origine</i>	<i>6</i>
<i>1.1.1.1. Le Label rouge</i>	<i>6</i>
<i>1.1.1.2. La certification de conformité de produit</i>	<i>6</i>
<i>1.1.1.3. Les appellations d'origine</i>	<i>7</i>
<i>1.1.2. Les structures</i>	<i>7</i>
<i>1.1.2.1. La Commission nationale des Labels et de la certification</i>	<i>7</i>
<i>1.1.2.2. L'Institut national des appellations d'origine</i>	<i>8</i>
<i>1.2. L'intérêt pour les opérateurs économiques</i>	<i>8</i>
<i>1.2.1. Différenciation des produits et segmentation des marchés</i>	<i>8</i>
<i>1.2.2. Stabilisation des marchés</i>	<i>9</i>
<i>1.3. L'intérêt pour les consommateurs</i>	<i>10</i>
<i>1.3.1. Les attitudes des consommateurs en matière de qualité</i>	<i>10</i>
<i>1.3.2. Les attitudes envers les SIQO</i>	<i>11</i>
<i>1.3.2.1. Image et notoriété</i>	<i>11</i>
<i>1.3.2.2. Le contenu de la " promesse commerciale " SIQO</i>	<i>11</i>
<i>1.3.3. Attentes des consommateurs</i>	<i>11</i>
<i>1.4. L'intérêt pour les Pouvoirs publics</i>	<i>12</i>
<i>1.4.1. Des outils au service des stratégies territoriales</i>	<i>12</i>
<i>1.4.2. Des outils utiles pour un développement économique à long terme</i>	<i>12</i>

2.	<i>Etat des lieux du développement des signes d'identification de la qualité et de l'origine</i>	13
2.1.	<i>Etat des lieux du développement des SIQO en France</i>	13
2.1.1.	<i>Les sources d'information et leurs limites</i>	13
2.1.1.1.	<i>Principales sources d'information</i>	13
2.1.1.2.	<i>Les limites des sources d'information actuelles</i>	13
2.1.1.2.1.	<i>Manque de cohérence entre les systèmes d'information</i>	13
2.1.1.2.2.	<i>Le SCEES s'est peu intéressé aux filières avec SIQO</i>	14
2.1.1.2.3.	<i>Absence de fichier unique et homogène des SIQO</i>	14
2.1.1.2.4.	<i>Le fichier actuel des Labels et CCP</i>	14
2.1.1.2.5.	<i>Le fichier actuel des AOC</i>	14
2.1.1.2.6.	<i>Conclusion</i>	14
2.1.2.	<i>Situation économique des AOC en 2001</i>	15
2.1.3.	<i>Situation économique des Labels rouges en 2001</i>	15
2.1.3.1.	<i>Données globales</i>	15
2.1.3.2.	<i>Le Label rouge " volaille " a la part de marché la plus élevée</i>	17
2.1.4.	<i>Situation économique des CCP en 2001</i>	17
2.1.4.1.	<i>Données globales</i>	17
2.1.5.	<i>Situation économique de l'agriculture biologique en 2001</i>	18
2.1.5.1.	<i>Situation des productions végétales</i>	18
2.1.5.2.	<i>Situation des productions animales</i>	19
2.2.	<i>Etat des lieux du développement des SIQO dans les pays de l'UE</i>	19
2.2.1.	<i>Les principales sources d'information et leurs limites</i>	19
2.2.2.	<i>Situation des AOP et IGP</i>	20
2.2.2.1.	<i>Données globales pour la France</i>	20
2.2.2.2.	<i>Données par pays et par famille de produits</i>	21
2.2.3.	<i>Situation des attestations de spécificité</i>	22
2.2.4.	<i>Situation de l'agriculture biologique</i>	22
2.3.	<i>Quelques données sur les autres mentions</i>	23
2.4.	<i>Bilan économique de l'évolution des SIQO en France</i>	24
2.4.1.	<i>Synthèse de la situation en 2001</i>	24
2.4.2.	<i>Un développement important mais variable suivant les SIQO (comparaison 1997-2001)</i>	24
2.4.2.1.	<i>Augmentation du nombre d'exploitations (1997-2001)</i>	24
2.4.2.2.	<i>Augmentation du chiffre d'affaires HT (1997-2001)</i>	25
2.4.3.	<i>Un développement inégal des SIQO suivant les produits</i>	26
2.4.4.	<i>Un débouché essentiellement national, et international pour les AOC viticoles</i>	26
3.	<i>Eléments d'analyse</i>	26
3.1.	<i>La cohérence du positionnement des signes nationaux les uns par rapport aux autres reste posée</i>	26
3.1.1.	<i>Le positionnement de l'AOC</i>	26
3.1.2.	<i>Le positionnement du Label rouge</i>	27
3.1.3.	<i>Le positionnement de la CCP</i>	28
3.1.4.	<i>Conclusion</i>	30
3.2.	<i>Les signes pourraient être plus accessibles</i>	30
3.3.	<i>Améliorer la compréhension des signes par les consommateurs est possible</i>	31
3.3.1.	<i>Le problème de la perception du plus qualité</i>	31
3.3.2.	<i>Méconnaissance de l'existence des signes et de leur contenu</i>	31
3.3.3.	<i>Trop grande multiplicité des signes</i>	31
3.3.4.	<i>Le problème des faux signes et des détournements</i>	32

3.4.	<i>Le contexte international nécessite un renforcement de la politique communautaire en matière de qualité et d'origine</i>	32
3.4.1.	<i>Les orientations internationales</i>	32
3.4.2.	<i>Les objectifs et effets escomptés du règlement 2081/92</i>	33
3.4.3.	<i>Les limites des conditions actuelles d'application des règlements communautaires</i>	34
3.4.3.1.	<i>Les problèmes de disparité initiale entre Etats membres</i>	34
3.4.3.2.	<i>Les problèmes liés à l'existence d'un principe fort de subsidiarité</i>	34
3.4.3.2.1.	<i>Au niveau de l'instruction et de l'agrément</i>	34
3.4.3.2.2.	<i>Au niveau de l'encadrement des produits sous AOP et IGP : contrôles et sanctions</i>	35
3.4.3.3.	<i>Les problèmes liés au manque de connaissance des protections communautaires par les consommateurs</i>	36
3.4.3.4.	<i>Problèmes rencontrés dans l'application du règlement 2082/92</i>	36
3.4.4.	<i>Conclusion</i>	37
4.	<i>Voies d'amélioration</i>	38
4.1.	<i>Simplifier l'accès à la certification officielle</i>	38
4.1.1.	<i>Les voies d'amélioration de portée générale</i>	38
4.1.2.	<i>Les voies de rationalisation des fonctions des sections de la CNLC</i>	39
4.1.2.1.	<i>En ce qui concerne la section " examen des référentiels "</i>	39
4.1.2.2.	<i>En ce qui concerne la section " agrément des organismes certificateurs "</i>	39
4.1.3.	<i>Les voies de rationalisation du fonctionnement des Comités de l'INAO</i>	40
4.1.3.1.	<i>Ecrire la " doctrine IGP" en relation avec la section " examen des référentiels " de la CNLC</i>	40
4.1.3.2.	<i>Le rôle de l'INAO en matière de contrôle</i>	40
4.2.	<i>Stimuler la demande de produits certifiés</i>	41
4.2.1.	<i>En améliorant la lisibilité du dispositif</i>	41
4.2.1.1.	<i>Identification</i>	41
4.2.1.2.	<i>Communication</i>	41
4.2.2.	<i>En redonnant une cohérence d'ensemble aux SIQO</i>	42
4.2.2.1.	<i>Connaître les spécificités attendues par les consommateurs</i>	42
4.2.2.2.	<i>Articuler logiquement les promesses commerciales de chaque signe</i>	42
4.2.2.3.	<i>Définir des règles de couplage des signes et des mentions valorisantes</i>	43
4.3.	<i>Trouver la juste place pour l'état</i>	43
5.	<i>Avis du conseil national de l'alimentation</i>	44
6.	<i>Composition du groupe de travail</i>	51

## Préambule

Ce rapport concerne les signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) définis par la loi d'orientation agricole de 1999<sup>1</sup>. Les SIQO pris en compte par le groupe de travail sont les appellations d'origine contrôlées, les labels agricoles, les certifications de conformité de produits et les protections européennes (appellations d'origine protégées, indications géographiques protégées et attestations de spécificité). Dans la mesure du possible, les signes de qualité non officiels (" Hors SIQO ") seront évoqués : marques commerciales individuelles ou collectives des opérateurs économiques ou des collectivités territoriales.

Les signes d'identification de la qualité et de l'origine sont issus d'une évolution historique lente et riche, souvent étroitement liée aux contextes économiques et sociaux des différentes époques, et ce depuis près d'un siècle (si on part de la loi de 1905). L'évolution des politiques européennes (dont la politique agricole) au cours des années 1980 et l'action des Pouvoirs publics français ont permis de donner une deuxième légitimité aux SIQO, dans un cadre plus vaste qu'à leur création, et d'en rationaliser la politique et les dispositifs au tout début des années 1990.

Si on a pu ainsi les articuler efficacement dans un ensemble cohérent, jamais l'objectif d'un nivellement n'a été recherché dans un contexte de traditions fortes et de grande diversité des modes de production. Il n'est donc pas toujours possible de comparer les signes terme à terme, sans prendre en considération leur spécificité et leur contexte historique.

Les appellations d'origine contrôlée (AOC) se sont construites sur les notions de *délimitation* (loi de 1905) et de *terroir* (loi de 1919), afin de lutter contre les crises viticoles (usurpations, vins " frelatés ", etc.). L'évidence d'une typicité des produits AOC due au terroir englobant également les *conditions de production*, a fondé la notion d'*origine*, qui n'a rien à voir avec la simple indication de provenance.

Les Labels agricoles<sup>2</sup>, créés en 1965, sont issus des crises de standardisation de la volaille amorcée dans les années 1950. La nécessité de développer un concept technique et des choix de filière qui garantissent une qualité finale a fait naître la notion de *qualité supérieure*.

La certification de conformité de produit (CCP) est beaucoup plus récente. Le recul historique n'est pas suffisant pour que son concept soit totalement stabilisé.

L'agriculture biologique, la dénomination " montagne " et les " produits fermiers " ne seront abordés qu'incidemment. En outre, le groupe de travail se situe délibérément dans le prolongement de l'avis n° 36 du CNA sur " la notion de qualité " adopté le 26 mars 2002.

Cet avis n° 36 a permis de poser les bases méthodologiques du présent rapport. En particulier, l'adoption par le CNA du principe de *la construction sociale de la qualité* signifie que l'on prend acte du fait que la notion de qualité est le produit de négociations entre tous les acteurs concernés par la question (notamment Pouvoirs publics, opérateurs, organisations professionnelles, organisations de consommateurs). La tâche effectuée par ce groupe de travail relève elle-même du processus de construction sociale : elle met en présence les regards des différents acteurs sur la politique des signes d'identification de la qualité et de l'origine et tend vers une interprétation consensuelle.

Il est rappelé que le mandat donné au groupe de travail n'était pas de favoriser le développement quantitatif des signes d'identification de la qualité et de l'origine, ou de contribuer à leur promotion, mais de mieux évaluer leur intérêt pour les acteurs économiques et les consommateurs, d'identifier et proposer des solutions pour lever les obstacles rencontrés par ces signes dans leur développement.

---

1. La loi d'orientation agricole de 1999 parle de signes d'identification et ne mentionne pas le caractère officiel, qui va de soi et est souvent utilisé dans le langage courant. Dans le rapport, le qualificatif "officiel" sera utilisé pour indiquer que ce dispositif est organisé par l'Etat, à la différence des dispositifs privés.

2. En toute rigueur, la loi a défini le concept de "Label agricole". Toutefois, dans la suite du texte, les termes "Label agricole" et "Label rouge" seront utilisés indifféremment en raison de l'usage courant.

Conformément à ce mandat, la réflexion s'est construite autour des cinq axes de questionnement suivants :

1. Etat des lieux des signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine en France ; comparaison avec les autres pays de l'Union européenne.
2. Conditions d'obtention de ces signes : procédures, délais, différences d'interprétation entre les pays de l'Union européenne.
3. Attentes des opérateurs économiques (producteurs agricoles, IAA, artisans, commerçants, restaurateurs, distributeurs) en matière d'encadrement officiel de la qualité et de l'origine des produits alimentaires : quelles utilisations de ces signes ? quels bénéfices ? quelles attentes ?
4. Reconnaissance et attentes des consommateurs en matière d'encadrement officiel de la qualité et de l'origine des produits alimentaires :  
quelles perceptions par les consommateurs ?  
quels bénéfices pour les consommateurs ?
5. Améliorations à apporter au système actuel d'encadrement officiel de la qualité et de l'origine des produits alimentaires.

Il est rappelé que, si les AOC sont très développées dans le secteur viti-vinicole, l'option a été prise par le groupe de travail de ne pas articuler son analyse sur ce secteur au motif principal que les autres signes n'y sont pas développés et que de fait les professionnels se sentaient peu concernés par la réflexion du CNA.

## *1. Les signes d'identification de la qualité et de l'origine : pour quoi faire ?*

### *1.1. Rappel historique sur le système qualité français*

#### *1.1.1. Les signes d'identification de la qualité et de l'origine*

La loi d'orientation agricole de 1999 mentionne cinq signes d'identification de la qualité et de l'origine et mentions valorisantes qui se substituent au vocable des " *signes officiels de qualité* " en les listant de façon précise : l'AOC, le Label rouge, la certification de conformité produit, la certification du mode de production biologique et la dénomination " montagne ".

##### *1.1.1.1. Le Label rouge*

Le Label agricole a été créé par la loi d'orientation agricole de 1960<sup>3</sup>. Le décret d'application, signé en 1965, attribue les premiers Labels au poulet jaune des Landes et à l'ail rose de Lautrec, puis au poulet de Loué. C'est en 1973 que le Label se dote d'un logo qui va construire sa notoriété.

Selon la loi d'orientation de 1999, le Label 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* ".

Il est très fortement mis en avant par de nombreuses filières professionnelles, dont il contribue activement à la réussite économique.

Le Label rouge intègre une dimension filière particulièrement importante qui se traduit par l'utilisation obligatoire de matières premières certifiées pour la fabrication de produits élaborés eux-mêmes certifiés.

##### *1.1.1.2. La certification de conformité de produit <sup>4</sup>*

Définie par le décret n° 90-859 du 25 septembre 1990, la certification de conformité " *atteste*

3. 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.

4. Ces conclusions devront être replacées dans le contexte de l'évaluation de politiques publiques, relative à la CCP et confiée par la DPEI à M. Egizio VALCHESCHINI, directeur de recherche à l'INRA.

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 ". A la différence du Label rouge, la CCP 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 ("*Critère Qualité Certifié*"), propriété de l'association des organismes certificateurs - CEPRAL - est facultative.

### 1.1.1.3. Les appellations d'origine

Les principes et réalisations qui fondent les appellations d'origine sont en constante évolution depuis près d'un siècle. Ils ont donné naissance au concept d'origine. Celui-ci n'est superposable ni au concept de qualité, ni à celui de conformité, défendus respectivement par le Label rouge et la CCP. Le législateur les a d'ailleurs bien distingués dans l'intitulé "*signes d'identification de la qualité et de l'origine*".

Au sein du système français des signes d'identification de la qualité et de l'origine, l'AOC a été définie par la loi du 6 juillet 1966 comme "*la dénomination géographique d'un pays, d'une région ou d'une localité servant à désigner un produit qui en est originaire et dont la qualité ou les caractères sont dus exclusivement ou essentiellement au milieu géographique comprenant les facteurs naturels et humains*". Cette définition est reprise *in extenso* dans le Code rural au chapitre IV "*Valorisation des produits agricoles*".

Selon le règlement communautaire 2081/92, l'AOP est "*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*". Il définit également l'IGP alors que l'attestation de spécificité a été définie par le règlement 2082/92 du même jour.

La comparaison des définitions de l'AOC et de l'AOP montre que la France a largement inspiré la définition communautaire. Il en découle un principe d'équivalence entre les deux notions que la loi du 3 janvier 1994, dite "*loi qualité*" qui organise en France les démarches officielles de qualité et d'origine, a consacré.

## 1.1.2. Les structures

### 1.1.2.1. La Commission nationale des Labels et de la certification

Lors de la création de la CCP, la Commission nationale des Labels et de la certification de conformité de produits agroalimentaires (CNLC) était composée de trois sections :

- une section " Label rouge " qui s'occupait à la fois des cahiers des charges et des organismes certificateurs ;
- une section " certification de conformité de produits " qui ne s'occupait que des organismes certificateurs et évaluait donc uniquement le plan de contrôle interne et le plan de contrôle externe, sachant qu'à cette occasion, si la différence des produits demandant la certification avec les produits courants n'était pas suffisante, on essayait d'améliorer le dossier sans réel pouvoir ;
- une section " agriculture biologique " qui avait en charge l'établissement des règles à appliquer pour la certification du mode de production biologique et le suivi des organismes certificateurs.

En 1994, il est apparu nécessaire d'avoir la possibilité d'agir aussi sur les cahiers des charges en certification de conformité pour qu'il y ait une réelle différenciation entre les produits certifiés et les

produits courants. La nouvelle CNLC s'est alors organisée selon un schéma toujours actuel :

- une section " examen des référentiels " (SER) des Labels rouges et des CCP, ayant pour mission d'accepter les cahiers des charges (caractéristiques certifiées implicites et explicites, communiquées ou non) et de faire évoluer les dossiers en fonction de l'évolution du marché ;
- une section " agrément des organismes certificateurs " (SOC) qui a pour mission d'agrée, quel que soit le signe utilisé (Label rouge, CCP ou agriculture biologique), les organismes certificateurs préalablement accrédités par le COFRAC ;
- une section " agriculture biologique " qui a en charge la définition des règles à respecter pour l'utilisation de la référence à l'agriculture biologique et l'interprétation des dispositions communautaires le cas échéant.

La Commission permanente de la CNLC, qui regroupe le président de la CNLC, les trois présidents des sections et les représentants des diverses administrations, a pour mission de coordonner le travail des sections, d'orienter la politique de la CNLC et de faire des propositions aux Ministres de tutelle (agriculture et consommation).

#### *1.1.2.2. L'Institut national des appellations d'origine*

La tradition juridique des AOC remonte en France à la loi de 1905 qui confie à l'administration la mission de délimiter les zones dont les productions agricoles peuvent bénéficier d'une appellation d'origine. La loi de 1919 ajoute à l'idée de délimitation, objet de pressions politiques, le critère des usages " locaux, loyaux et constants " : la France possède alors une base légale pour la protection des appellations d'origine viticoles. Depuis 1935, les appellations d'origine sont devenues AOC avec la création de l'Institut national des appellations d'origine<sup>5</sup> (INAO), qui a pour mission la reconnaissance des AOC et la préparation des actes réglementaires y afférant. Son organe délibératif, le Comité national, a un pouvoir de proposition auprès des Ministres (agriculture et consommation), lesquels peuvent les accepter ou les refuser mais pas les modifier.

Depuis la loi du 2 juillet 1990, les compétences de l'INAO ont été étendues à l'ensemble des produits alimentaires bruts et transformés<sup>6</sup>. A partir de ce virage très important pour la crédibilité et le développement du concept d'origine, quatre comités nationaux ont été créés : le Comité national des vins et eaux de vie, le Comité national des produits laitiers, le Comité national des produits agroalimentaires et, depuis la loi d'orientation agricole de 1999, le Comité national des IGP.

### *1.2. L'intérêt pour les opérateurs économiques*

Comme le rappelle Gilbert Louis dans le rapport du CES<sup>7</sup>, " *les signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine ne sont pas une réponse opportuniste et récente à des stratégies de segmentation du marché. Il s'agit d'une œuvre de longue haleine, entreprise dès le début du XXe siècle et visant à doter la France d'instruments de compétitivité, par la qualité et l'origine, au bénéfice des consommateurs, des professionnels et de l'aménagement du territoire* ".

#### *1.2.1. Différenciation des produits et segmentation des marchés*

Le recours aux signes d'identification de la qualité et de l'origine ne saurait constituer une stratégie en soi, mais il peut être un élément de la stratégie de l'entreprise, à côté et souvent en complémentarité avec la marque privée. Les acteurs économiques (producteurs agricoles, IAA, artisans, commerçants, restaurateurs, distributeurs) attendent des SIQO une amélioration de leurs performances économiques individuelles.

---

5. Actuellement, son budget annuel atteint 19 millions d'euros en 2003 et il emploie plus de 250 personnes, dont environ 200 sont répartis dans 26 centres régionaux.

6. Une protection par voie judiciaire (jugement sur plainte du lésé) avait ouvert la voie, dès les années 30, à la réglementation de la protection des appellations d'origine fromagères puis des appellations d'origine pour les produits agricoles et denrées alimentaires au sens plus large (exemples : Saint-Emilion en 1921, Comté en 1952, Cantal en 1956).

7. Avis et rapport du Conseil économique et social " Qualité et origine des produits agricoles et alimentaires ", 2001.



Tous les opérateurs économiques recherchent la compétitivité pour rémunérer leurs facteurs de production. Celle-ci s'obtient soit en diminuant les prix, ce qui suppose un abaissement des coûts, soit par une stratégie de différenciation qui permet de rémunérer une plus faible productivité des facteurs de production. Le signal de qualité ou/et d'origine apporté par le SIQO permet d'échapper à la concurrence par les coûts et de créer ce que les économistes appellent une rente de différenciation. Pour les producteurs de petite taille (agriculteurs, artisans, PME), les SIQO représentent un signal de qualité et/ou d'origine exploité collectivement (ce qui diminue l'investissement de départ et les coûts de fonctionnement de la marque) qui constitue parfois la seule voie d'accès rentable et durable au marché et à la marque. En ce sens, les SIQO agissent comme un outil collectif de promotion des produits.

Les prix des produits agricoles et alimentaires avec SIQO sont souvent supérieurs de 5 à 30% par rapport aux produits standards. Ceci explique aussi l'intérêt pour les SIQO des régions où l'agriculture a une faible productivité. L'écart de prix par rapport au produit standard sera potentiellement d'autant plus important que la différenciation sera fondée sur des spécificités objectives et qu'elle sera bien perçue par les consommateurs. Quand on peut les comparer, les prix les plus élevés sont ceux des AOC, devant ceux des Labels et enfin les prix des CCP (Agreste Primeur, n° 128).

Lorsqu'ils développent un SIQO, les acteurs économiques attendent aussi une amélioration collective de leurs performances au niveau de la filière (plus d'emplois, plus de valeur ajoutée, meilleure répartition de la valeur ajoutée entre les opérateurs, notamment au stade de la production agricole) ou d'un territoire (plus d'emplois et de valeur ajoutée, synergie entre les produits alimentaires et les activités touristiques).

Si l'augmentation de la valeur ajoutée et sa répartition entre les différents maillons de la filière est une question essentielle, l'organisation économique collective de la filière (interprofession, groupement qualité, syndicat de gestion de l'AOC) est au cœur de la performance économique durable des SIQO. Néanmoins, il apparaît difficile de fournir une analyse de la répartition de la valeur ajoutée le long des filières<sup>8</sup>.

### 1.2.2. *Stabilisation des marchés*

Souvent élaborés en dehors des crises économiques sectorielles, on constate que le développement des SIQO s'accélère durant ces périodes car ils permettent de réagir à certains risques de standardisation et d'usurpation. Ce fut le cas pour certaines AOC viticoles au début du XX<sup>e</sup>, lorsque les vins faisaient l'objet de pratiques déloyales quant à leur origine et à leurs qualités intrinsèques. Cela est vrai également pour certains Labels rouges volailles. Ainsi, après la première crise de croissance en 1954, l'aviculture a connu une seconde crise en 1962-1963, liée à l'essor de la production avicole industrielle (production de poulets aux " hormones "). Les professionnels qui ne s'étaient pas engagés sur la voie de l'industrialisation ont mis en place des productions spécifiques, qu'ils ont su faire reconnaître par la loi d'orientation agricole de 1960. Ils ont élaboré un modèle technologique fondé sur la génétique, l'alimentation et une moindre densité d'élevage (claustré ou en plein air). Ce mouvement est né dans trois importantes régions de production de poulets : " Poulet des Landes " (1965), " Poulet de Loué " (1965), " Poulet d'Auvergne " (1968). A la fin des années 70, le Label rouge volaille représentait seulement 4 à 5 % du volume de production, mais la possibilité donnée par le législateur de rajouter le qualificatif " fermier " à partir de 1978, ainsi que l'arrivée de gros opérateurs ont permis l'essor du Label rouge volaille. Aujourd'hui, tous les Labels rouges volailles sont fermiers et représentent 11% des abattages contrôlés.

Les crises alimentaires récentes (ESB, dioxine) se sont répercutées sur l'ensemble des filières agroalimentaires et ont favorisé le développement des Labels et surtout des CCP et de l'agriculture biologique, qui avaient su anticiper sur des exigences alors implicites (sécurité, traçabilité) et se doter ainsi de dispositions plus restrictives que la réglementation générale.

Dans un contexte de grande instabilité des marchés agricoles et alimentaires (diminution du soutien des prix et des aides aux exportations vers les pays tiers, crises alimentaires, globalisation des marchés), les SIQO contribuent ainsi à un meilleur équilibre entre l'offre et la demande. Ils apportent

---

8. Beaucoup d'études qui ont essayé de déterminer la répartition actuelle et optimale de la valeur ajoutée le long des filières se sont soldées par des échecs.

aux acteurs économiques les plus fragiles du système alimentaire (producteurs agricoles, artisans, PME) une meilleure sécurité de débouché (prix et quantité). Ceci explique l'engouement des entreprises pour ces signes qui se traduit par une très forte augmentation des demandes de SIQO depuis une quinzaine d'années.

En outre, les produits sous SIQO jouent le rôle de " locomotive " sur la qualité de l'ensemble des produits alimentaires, ce qui contribue à structurer (au sens marketing du terme) les gammes de qualité sur le marché.

### 1.3. *L'intérêt pour les consommateurs*

Pour les consommateurs, les SIQO sont une référence de qualité, dont la procédure est garantie par l'Etat<sup>9</sup>. C'est pourquoi, même si les prix des produits sont en général supérieurs, ils sont bien acceptés des consommateurs. Néanmoins, il demeure d'importantes marges de progrès pour que ces signes atteignent une fiabilité et une lisibilité complètement satisfaisantes. Avant d'aborder cette question, il est important de donner quelques éléments généraux, sur la base des travaux du CREDOC<sup>10</sup>, relatifs à la perception par les consommateurs de la qualité et de l'information qu'ils reçoivent.

#### 1.3.1. *Les attitudes des consommateurs en matière de qualité*

Les diverses enquêtes menées auprès des consommateurs donnent des tendances convergentes. Le goût arrive en tête de leur " critère de qualité " (40 % de première citation) suivi de l'apport nutritionnel (17%) et du risque sanitaire (15%). Lorsqu'on écarte le risque sanitaire qui pour les associations de consommateurs " *n'est pas perçu comme une attente de qualité dans la mesure où il s'agit d'un dû que doivent apporter l'ensemble des produits alimentaires présents sur le marché* ", c'est la fraîcheur du produit qui arrive en troisième position.

Une étude réalisée par une association des consommateurs en collaboration avec le Centre technique régional de la consommation (CTRC) de Rhône Alpes montre que les principaux critères de choix des consommateurs sont l'aspect, le prix, la composition, l'utilisation et la provenance.

Il ressort également des enquêtes que les attentes des consommateurs en matière d'information évoluent sensiblement depuis une dizaine d'années. Le consommateur d'aujourd'hui s'intéresse de près à son alimentation et aux produits. Il lit de plus en plus les étiquettes (75 % en déclaratif, confirmé par les études qualitatives) et exige de plus en plus d'informations fiables.

Parmi les informations recherchées sur l'étiquette, c'est la lecture de la DLC qui arrive en premier (80 %), puis l'origine du produit (au sens exact de " provenance "), puis sa composition (43 %). La recherche d'un signe officiel n'arrive qu'en quatrième place (30 %), avant la composition nutritionnelle (28%). Il s'agit là de moyennes, l'information étant particulièrement demandée sur les produits frais, en vrac ou à la coupe, pour lesquels il existe d'importantes marges de progrès.

Le CREDOC a précisé la perception en matière de qualité en examinant ce que recouvrent ces attentes. Les associations de pensées des répondants montrent que l'association qualité-goût arrive toujours en tête (29 %) suivie immédiatement (22 %) par le couple qualité-type de production (sain, bio, terroir, fraîcheur). Or, de nombreuses études montrent que les conditions de production sont un facteur crucial de qualité dans le domaine alimentaire. Les consommateurs en sont conscients et jugent ne pas avoir assez d'informations sur les procédés de transformation des aliments (75 %), sur les conditions de culture (68%), sur les conditions d'élevage (64 %). En matière de produits, ce sont les viandes, les produits préemballés, la charcuterie, les boissons, les fruits et légumes, et les plats cuisinés qui font l'objet des demandes d'information.

En conclusion, il faut garder à l'esprit que le tableau brossé est général, mais que les attentes sont évidemment diverses selon les catégories sociales (échelles de revenus, âges, régions) et les produits achetés et consommés.

---

9. Notons que selon l'article L115-24 du code de la consommation, l'Etat ne peut garantir une qualité de produit. En revanche, il garantit la procédure d'obtention des SIQO et les contrôles.

10. Une part de ces développements vient de l'enquête CREDOC faite à la demande de l'INC en mars 2001 et de l'audition de M. Loisel, du Credoc. Questionnement quantitatif sur 803 individus représentatifs de la population française, quotas de sexe, de région, de taille d'agglomération et de PCS du chef de ménage. Terrain du 13 au 17 février 2001.

### *1.3.2. Les attitudes envers les SIQO*

#### *1.3.2.1. Image et notoriété*

Les consommateurs ont une bonne image des SIQO, qui leur inspire confiance à 70 %. De plus la garantie de l'Etat passe mieux que la marque privée à prix égal pour 64 % d'entre eux. L'étude du CTRC de Rhône Alpes confirme que si la marque privée est historiquement le premier repère de qualité, les signes officiels restent plus crédibles. Cependant, au-delà de leur notoriété et de la garantie générale qu'ils apportent, il subsiste des marges de progrès.

Le Label rouge et la marque AB sont les deux signes les plus notoires. En spontané, le Label est cité par 43 % des répondants et le logo AB par 18 % d'entre eux, l'AOC étant citée par 12 %. Cette notoriété est particulièrement forte dans les tranches d'âge 18-35 ans pour tous les signes. En revanche, la CCP et les IGP sont inconnus de la plupart des consommateurs, en France comme en Europe.

Les consommateurs sont 58 % à trouver normal de payer plus cher un produit portant un SIQO, notamment dans le secteur des viandes, volailles, charcuteries et fromages. Pour certains produits comme les volailles, le succès est allé assez loin et la diffusion sociale montre que l'on trouve des acheteurs dans toutes les strates de la population (certains en exclusif, d'autres en occasionnel).

#### *1.3.2.2. Le contenu de la " promesse commerciale " SIQO*

Si la trame générale du message des SIQO semble passée dans l'esprit des consommateurs (les signes officiels signalent des produits qui ont du goût et de l'origine ; ils sont garantis par l'Etat et cette garantie est perçue comme une réassurance en termes de qualité sanitaire et de traçabilité, comme les crises des années précédentes l'ont montré dans la mesure où les produits sous SIQO ont beaucoup mieux résisté aux crises que les produits standards), la perception de leur contenu est encore floue.

En effet, si le concept de " qualité supérieure " semble passé chez les consommateurs de Label rouge, la perception du message véhiculé par ce signe n'est pas encore assez précise : 23 % assimilent le Label au goût mais 48 % l'assimilent à l'origine. Cela est dû probablement à l'association de nombreux noms de Labels aux noms géographiques (" poulet de Loué ", " poulet du Gers ", etc.), autorisée par l'enregistrement IGP, et aux campagnes publicitaires des grandes marques. De même, les produits bio sont perçus par de nombreux consommateurs comme exempts de produits chimiques (61 % des réponses), alors que le cahier des charges ne donne pas d'obligation de résultats mais des obligations de moyens pour un mode de production plus respectueux de l'environnement. Enfin, les AOC sont plus perçues comme une garantie d'origine que comme un signe de qualité (62 % des réponses). La différence de concept entre " origine " et " provenance " étant inconnue du consommateur moyen, il est difficile d'assimiler " origine " et " qualité ". En vins, ce sont plus les châteaux et les crus qui sont connus et appréciés que le sigle AOC en lui-même qui a été plus utilisé par les professionnels et l'INAO comme une protection de l'usage des noms que comme un signe ou un logo publicitaire. De même en fromages, ce sont plus les noms de produits (évoquant la plupart du temps un nom géographique) que le sigle AOC qui sont connus et appréciés des consommateurs.

### *1.3.3. Attentes des consommateurs*

Les associations de consommateurs demandent à ce que la " plus value " offerte par les produits sous SIQO soit plus précise et plus fiable, pour accroître encore sa crédibilité. Elles estiment que le caractère officiel de la certification doit garantir le contenu du référentiel et l'effectivité de son application. Par ailleurs, la garantie de l'Etat doit impliquer rigueur et transparence des contrôles quels que soient les organismes qui en ont la charge et quel que soit le signe (notamment pour les AOC).

Elles préconisent que l'instruction des cahiers des charges fasse l'objet d'une plus grande rigueur et homogénéité, que des dérives soient évitées (en particulier pour l'octroi de SIQO à des produits transformés qui seraient obtenus par des procédés trop éloignés de méthodes artisanales).

Elles demandent par ailleurs que l'ensemble des démarches qualité fassent l'objet d'une qualification en agriculture raisonnée.

Enfin, les associations de consommateurs soulignent la trop grande multiplicité des références à la qualité, mais aussi de SIQO. Celles-ci engendrent une confusion chez la plupart des consommateurs, qui ne repèrent pas leurs spécificités. Ce point, soulevé par de nombreuses études, est crucial et il importe d'améliorer la cohérence marketing de la notion de SIQO.

#### *1.4. L'intérêt pour les Pouvoirs publics*

##### *1.4.1. Des outils au service des stratégies territoriales*

Pour l'Union européenne, les Pouvoirs publics français et les collectivités territoriales (régions et départements), les SIQO représentent un outil d'aménagement du territoire et de développement territorial car ils favorisent le maintien ou/et la création d'activités économiques dans les régions, même si cela n'est pas leur objectif premier.

L'AOP et l'IGP reconnaissent le lien étroit entre un produit et un espace géographique. Ainsi ils permettent d'ancrer le produit, et la valeur créée par sa production, à un territoire.

Les filières avec des SIQO s'imposent souvent des cahiers des charges qui peuvent se traduire par une plus faible productivité des systèmes de production et de distribution, mais qui permettent de rémunérer ce travail supplémentaire. Ainsi, ils contribuent à fixer plus d'emplois et de valeur dans les zones rurales. Cet effet économique des AOP et IGP est particulièrement intéressant dans les régions de montagne qui ont structurellement une faible productivité agricole, et qui sont souvent très éloignées des grands bassins de consommation. Les fromages Roquefort dans l'Aveyron et Comté dans le Jura sont une bonne illustration de l'effet positif de l'AOP dans ces zones.

L'enjeu de ces filières de produits sous signe officiel de qualité et d'origine ne se limite pas à leur contribution directe au développement économique du secteur agricole et alimentaire. Elles contribuent également à la construction de l'image et de la notoriété (communication, répercussion sur les paysages, etc.) d'un grand nombre de régions françaises et représentent des ressources touristiques.

##### *1.4.2. Des outils utiles pour un développement économique à long terme*

Le Label rouge et la CCP ont permis aux consommateurs de disposer d'une amélioration indéniable de la qualité en contrepartie d'un prix généralement supérieur. Ceci a induit un cercle vertueux de la qualité qui s'est répercuté sur l'ensemble des produits alimentaires.

Cette amélioration de la qualité nécessite une organisation de la filière, souvent interprofessionnelle, qui gère une marque collective contrôlée par l'Etat. Il en résulte une gouvernance originale des filières qui associe des acteurs privés, des organisations collectives d'entreprises (dont des interprofessions) et l'Etat.

Pour les producteurs (producteurs agricoles, petites IAA, artisans) et les commerçants, ces signes officiels contribuent à leur rémunération, à l'organisation des filières, au maintien de plus d'emplois dans les régions.

Depuis la mise en place de la politique agricole commune en 1962, les productions avec SIQO ont trouvé des débouchés solvables sans avoir recours à l'intervention. Par ailleurs, les AOC viticoles et les Labels volailles (environ les deux tiers du CA des SIQO) ne bénéficient pas des mesures de soutien des prix ou des revenus. Cette agriculture avec SIQO entraîne donc pour le contribuable un coût beaucoup plus faible que celui de la production agricole standard.

Globalement, le groupe de travail perçoit les SIQO comme des outils utiles pour les acteurs économiques, les consommateurs et la société dans son ensemble, même si de nombreux ajustements doivent être entrepris pour accroître davantage leur efficacité.

## 2. *Etat des lieux du développement des signes d'identification de la qualité et de l'origine*

### 2.1. *Etat des lieux du développement des SIQO en France*

#### 2.1.1. *Les sources d'information et leurs limites*

##### 2.1.1.1. *Principales sources d'information*

L'Etat français a chargé différents organismes de la collecte des informations sur les différents SIQO : les données relatives aux AOC, aux AOP et aux IGP sont collectées par l'INAO auprès des syndicats de défense et de gestion de ces signes ; celles relatives aux Labels<sup>11</sup>, avec ou sans IGP, sont collectées par le Centre de développement des certifications des qualités agricoles et alimentaires (CERQUA) auprès des groupements qualité ; celles relatives aux CCP, avec ou sans IGP, sont collectées par l'association des organismes certificateurs pour la promotion des systèmes de certification de produits du secteur agroalimentaire (CEPRAL) auprès des gestionnaires (entreprises individuelles ou groupes d'entreprises) de ces signes ; enfin, les données relatives à la mention " agriculture biologique " sont collectées par l'Agence Bio. Les statistiques sur les IGP sont collectées par l'INAO et le CERQUA.

##### 2.1.1.2. *Les limites des sources d'information actuelles*

###### 2.1.1.2.1. *Manque de cohérence entre les systèmes d'information*

Ces diverses sources permettent d'avoir une vision relativement détaillée de chaque signe mais des limites existent pour établir des comparaisons et pour connaître leur poids économique relatif. A titre d'exemple, il est difficile d'agrèger certaines données essentielles comme le nombre d'exploitations agricoles, le nombre d'entreprises et de salariés totalement ou partiellement affectés à la production de SIQO, et leur chiffre d'affaires.

Le nombre d'exploitations agricoles qui font des produits sous AOC, LR ou AB est connu, mais pas le nombre d'exploitations agricoles qui produisent des CCP, notamment parce que ce signe peut être utilisé par des acteurs de l'industrie non regroupés en groupement qualité. Par ailleurs, il n'est pas possible de connaître le nombre d'exploitations agricoles qui utilisent plusieurs signes, même si ce nombre est sans doute très faible (<5%). Par ailleurs, les données sur le poids des signes de qualité dans ces exploitations et la taille économique de ces exploitations ne sont pas disponibles.

Le chiffre d'affaires est connu pour l'AOC, le LR et la CCP, mais pas pour l'agriculture biologique. Par ailleurs, il n'est pas calculé au même niveau de la filière pour chacun. Dans le cas des AOC, le chiffre d'affaires HT estimé est égal à : (prix moyen d'achat consommateur X volume consommé en France) + valeur HT des exportations. Pour les LR et IGP, le chiffre d'affaires HT est estimé à la sortie du stade de la transformation (abattage, etc.), ou de la deuxième mise en marché pour les produits non transformés (fruits et légumes). En outre, les informations sur les transformateurs artisanaux et industriels (nombre, taille, localisation, etc.) ne sont pas collectées pour les filières avec AOC, CCP, AB.

Ainsi, la diversité des organismes qui gèrent ces systèmes de collecte de données, la diversité des logiques et des objectifs qui président à la gestion de ces systèmes et, finalement la disparité des données collectées rendent difficiles les agrégations et les comparaisons indispensables pour :

- une connaissance des produits sous signes de qualité et de leur développement,
- une connaissance de la segmentation des marchés selon les signes,
- une connaissance de leur influence sur la capacité concurrentielle des entreprises concernées,
- une connaissance de leur impact en terme d'emploi et d'aménagement du territoire,

---

11. Le Syndicat national des Labels avicoles de France (SYNALAF) publie également des synthèses annuelles.

- une évaluation des politiques de soutien des productions avec des signes de qualité ou d'origine.

#### *2.1.1.2.2. Le SCEES s'est peu intéressé aux filières avec SIQO*

Avant 2002, le Service central des enquêtes et études statistiques (SCEES) ne réalisait pas d'enquête spécifique sur les filières avec SIQO, peut-être faute de moyens mais surtout en raison de difficultés conceptuelles importantes. Il en résulte que les données collectées par le SCEES jusqu'à cette date sont très disparates, les abattages de volailles LR exceptés (enquête auprès des abattoirs de volailles et de lapins). Le dernier recensement général agricole, réalisé en 2000 auprès de l'ensemble des exploitations agricoles, qui contenait une seule question sur les SIQO, permet d'avoir le nombre d'exploitations par signe de qualité.

C'est en 2002 qu'une première génération d'enquête nationale a été mise en place sur les données économiques de 2001 des produits agroalimentaires disposant d'une AOC, d'un LR, ou d'une CCP. Cette enquête a été également réalisée auprès des gestionnaires de signes (situation au 31/12/2001 : 621 gestionnaires dont 121 en LR, 175 en CCP, 325 en AOC et VQPRD ; 1141 produits dont 435 LR et Labels régionaux, 246 CCP, 460 AOC ou VQPRD). Une partie des résultats de cette enquête est disponible (Agreste Primeur n°128, mai 2003). Il est important de préciser que le volet " agriculture biologique " a été abandonné pour cette première génération d'enquête, faute de disposer d'un fichier agrégé national des opérateurs " AB " au 31/12/2001.

#### *2.1.1.2.3. Absence de fichier unique et homogène des SIQO*

Il n'existe pas de fichier commun à l'ensemble des services publics et organismes chargés officiellement de collecter des données qui permette de disposer d'une liste actualisée en temps réel des gestionnaires de signes et des produits concernés par des SIQO. L'analyse du CNA confirme les difficultés rencontrées par le SCEES pour constituer le fichier des produits et des gestionnaires de signe, indispensable pour mettre en place son enquête nationale réalisée en 2002. Les bases de données disponibles sont celle de la DPEI pour les Labels et CCP, et celle de l'INAO pour les AOC.

#### *2.1.1.2.4. Le fichier actuel des Labels et CCP*

Un outil appelé " SQUAL ", développé sous ACCESS, est utilisé par le Bureau des signes de qualité et de l'agriculture biologique de la DPEI. Il permet de suivre l'avancée des dossiers de demande d'agrément ou de certification mais le SCEES et le réseau des Services régionaux de statistique agricole (SRSA) ont décelé plusieurs problèmes techniques qui nuisent à un fonctionnement optimal de la base.

#### *2.1.1.2.5. Le fichier actuel des AOC*

Concernant les AOC, l'INAO dispose de fichiers comportant les listes et les adresses des comités interprofessionnels viticoles, des syndicats des fromages et beurres, des syndicats des appellations d'origine contrôlées des autres produits agroalimentaires. Le SCEES a également relevé quelques problèmes techniques pour l'exploitation de cette base.

#### *2.1.1.2.6. Conclusion*

Les auditions réalisées et les informations collectées permettent d'avoir une vision relativement précise des systèmes d'information français relatifs aux signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine. En revanche les données quantitatives relatives aux autres signaux de la qualité et de l'origine (marques commerciales privées, " autres signes non officiels ", etc.) sont très lacunaires car il n'existe pas de système d'information organisé sur ce domaine. Il en est de même pour les données relatives à la dénomination " montagne", dont la mise en application a débuté en 2001, et aux " produits fermiers"<sup>12</sup>, ce qui explique qu'ils n'ont pas été pris en compte dans cet état des lieux.

En ce qui concerne les données relatives à l'UE dans son ensemble et à chaque pays en particulier, les auditions réalisées nous ont seulement permis de connaître l'embryon de système d'information mis en place par la Commission européenne.

12. Le recensement général de l'agriculture de 2000 indique que 61 384 exploitations agricoles pratiquaient " une transformation pour la vente de produits de la ferme " et 101 988 réalisaient la " vente directe de produits agricoles (transformés ou non) ", sans que l'on connaisse la part dans le chiffre d'affaires de l'exploitation.

### 2.1.2. Situation économique des AOC en 2001

Le rapport d'activité 2001 de l'INAO dénombre 534 AOC dont 466 AOC viticoles, 45 AOC fromages, beurres et crèmes et 23 AOC autres produits. Toutes les AOC autres que viticoles, ces dernières relevant de la réglementation communautaire des Vins délimités de qualité supérieure (VQPRD), disposaient d'une AOP ou étaient dans la phase d'enregistrement. Par ailleurs, il y avait 65 IGP. 113 000 exploitations agricoles étaient concernées par la démarche AOC et 25 000 par la démarche IGP.

**Tableau 1.** Chiffre d'affaires des AOC par famille de produits (2001)

AOC	CA HT (en milliards euros)	% du CA HT total AOC
Vins	13,49	79,12 %
Eaux de vie	1,52	8,91 %
Produits laitiers	1,86	10,91 %
Autres produits	0,18	1,06 %
TOTAL AOC	17,05	100 %

Sources : CFCE-DGDDI-INAO-SECODIP-CIVC

Le chiffre d'affaires HT, estimé au niveau de la consommation nationale et des exportations, s'élevait à 17,05 milliards d'euros : 13,49 milliards d'euros pour les vins avec AOC ou VQPRD, soit plus de 82 % de la valeur de la production totale de vin français ; 1,52 milliards d'euros pour les eaux-de-vie ; 1,86 milliards pour les produits laitiers (principalement les fromages) ; 0,18 milliard d'euros pour les autres produits (fruits, légumes, olives, épices, etc.).

La production viticole AOC (vins et eaux de vie) représente 88 % du CA HT des AOC, les produits laitiers 11 % et les autres produits 1 %. Environ un tiers du CA des AOC est réalisé à l'exportation, essentiellement par les vins et les eaux de vie. La production viticole AOC (vins et eaux de vie) constitue le premier solde positif du commerce extérieur agroalimentaire français.

Les AOC, qui à l'origine consacraient la notoriété d'un produit après de longues années d'examen, ont tendance actuellement à viser des produits plus récents et à raccourcir la procédure de reconnaissance.

Le chiffre d'affaires HT des IGP (LR et CCP), apprécié à la sortie de la transformation (IAA et artisans), représentait 1 milliard d'euros HT.

### 2.1.3. Situation économique des Labels rouges en 2001

#### 2.1.3.1. Données globales

Le bilan économique du CERQUA indique la présence de 435 LR en 2001 pour un chiffre d'affaires HT (avec ou sans IGP), estimé au stade de la mise en marché, de 1,746 milliards d'euros, dont 0,913 milliard d'euros pour les IGP (soit 52% du CA de l'ensemble des LR et beaucoup plus en volaille).

Le tableau 2 montre que, si les Labels ont souvent été mis en place par l'amont des filières, ils concernent également l'aval (les entreprises de transformation, les artisans notamment les bouchers, mais assez peu les restaurateurs, les GMS).

Le tableau 3 montre que trois familles de produits (volailles, charcuterie/salaison et viandes) représentaient, en 2001, 75% du chiffre d'affaires global des LR.

**Tableau 2.** Diversité et nombre d'opérateurs en LR (2001)

Groupements qualité	142
Aviculteurs	8 771
Eleveurs	39 816

Producteurs de lait	3 424
Arboriculteurs, maraîchers et céréaliers	2 007
Producteurs de miel	95
Ostréiculteurs, paludiers, pisciculteurs et pêcheurs	584
Sélectionneurs Accouveurs	15 76
Fabricants d'aliment(volailles et viandes)	410
Abattoirs(volailles et viandes)	451
Entreprises de transformation(charcuteries - salaisons, produits laitiers, produits de la mer, produits de céréales, plats préparés, boissons)	412
Boucheries traditionnelles contractantes	5 580
GMS contractants	1 374
Restaurants	253

**Tableau 3.** Importance économique des LR par famille de produits (2001)

	Unité	Volume de production	Chiffre d'affaires K euros	Part dans le chiffre d'affaires global
Volailles			781 663, 476	44.8 %
dont :				
Volailles à rôtir	Têtes	116 472 924	446 175, 343	
Palmipèdes gras	Id	11 947 688	305 919 606	
Œufs	Id	193 378 576	28 906, 944	
Lapins	Id	95 955	661, 583	
Charcuteries salaisons	Tonnes	30 655	282 023, 071	16.0 %
dont :	Id			
Jambon cuit	Id	11 809	137 530, 058	
Pâté	Id	2 779	16 177, 388	
Autres charcuteries fraîches et cuites	Id	3 736	21 302, 495	
Jambon sec	Id	7 186	58 027, 770	
Saucisse et saucisson secs	Id	5 399	50 155, 711	
Viandes	Id	74 939	274 722, 012	15.7 %
dont :	Id			
Agneau	Id	6 696	41 136, 954	
Bœuf	Id	29 200	117 044, 425	
Porc	Id	27 828	54 382, 569	
Veau	Id	9 588	62 158, 064	
Produits laitiers	Id	24 361	123 897, 252	7.1 %
Produits de céréales	Id	299 467	176 158, 393	10.1 %
Fruits et légumes	Id	51 996	45 644, 250	2.6 %
Produits de la mer	Id	6 347	31 255, 436	1.8 %



Plats préparés	Id	289 719	3 253, 255	0.6 %
Miel	Id	135	881, 765	0.1 %
Boissons	HI	172 793 HI	16 471, 002	0.9 %
Produits agricoles non alimentaires	Pots qt	365 314 51 046	4 438, 007	0.3 %

Source : CERQUA - Bilan économique 2001

### 2.1.3.2. Le Label rouge " volaille " a la part de marché la plus élevée

Les 286 Labels rouges volaille (54% du nombre des LR, 118 en poulets, 41 en chapon, etc.) représentaient 45 % du CA HT des Labels rouges.

Selon les données du SCEES sur la production, la part de l'ensemble des volailles Label rouge dans les abattages contrôlés était de 10,9%. Les poulets Label rouge représentaient 17% des abattages contrôlés de poulets. Ainsi, les volailles Label rouge représentaient une part encore faible de la production française et insignifiante de la production de l'UE (estimée à 1%). Les exportations avec le logo Label rouge (essentiellement vers les pays du nord de l'UE) s'élèvent à environ 4 % du nombre d'animaux.

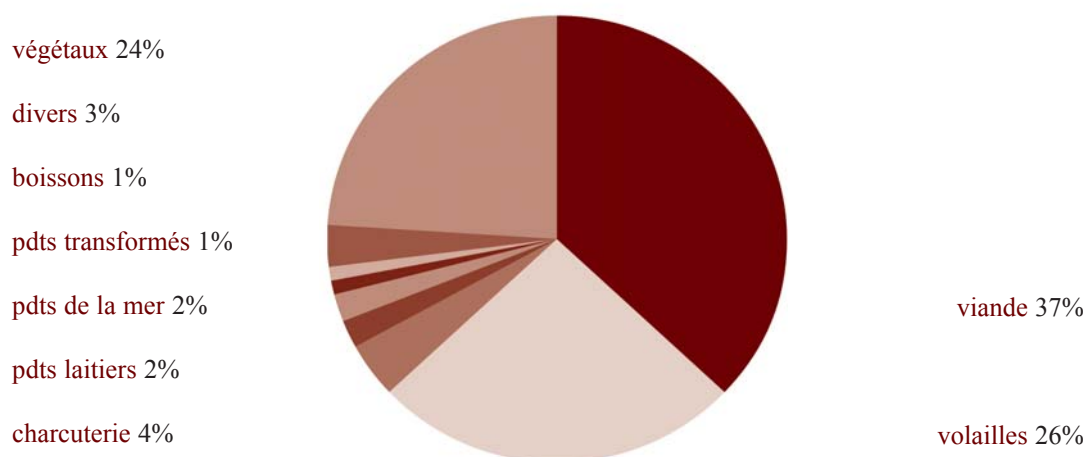
Selon les données du panel SECODIP relatives aux quantités achetées (en kg ; restauration hors domicile et produits élaborés non inclus) par les ménages français, tous circuits confondus, le Label rouge correspondait à 21,7 % de l'ensemble des volailles, à 33, 9 % des poulets (PAC ou découpés), 61,6 % des poulets PAC, 13,3 % des poulets découpés. Certes, la part du Label rouge dans les achats de poulets entiers était prépondérante, mais la consommation de poulets entiers diminue au profit du poulet découpé. Les achats de poulets entiers ne représentaient que 39% des achats totaux de poulet.

### 2.1.4. Situation économique des CCP en 2001

#### 2.1.4.1. Données globales

En janvier 2003, le CEPRAL dénombrait 299 référentiels, mis en place par 240 entreprises. L'estimation du chiffre d'affaires étant réalisée au même stade de la filière que pour les Labels, le poids économique des CCP est donc plus important : en 2002, le CA était de 1,7 milliards d'euros pour le Label rouge et de 3,2 milliards d'euros pour la CCP.

La CCP est utilisée essentiellement pour des produits animaux (69 %) : viande (37 %), volailles (26 %), charcuterie (4 %), produits laitiers (2%).

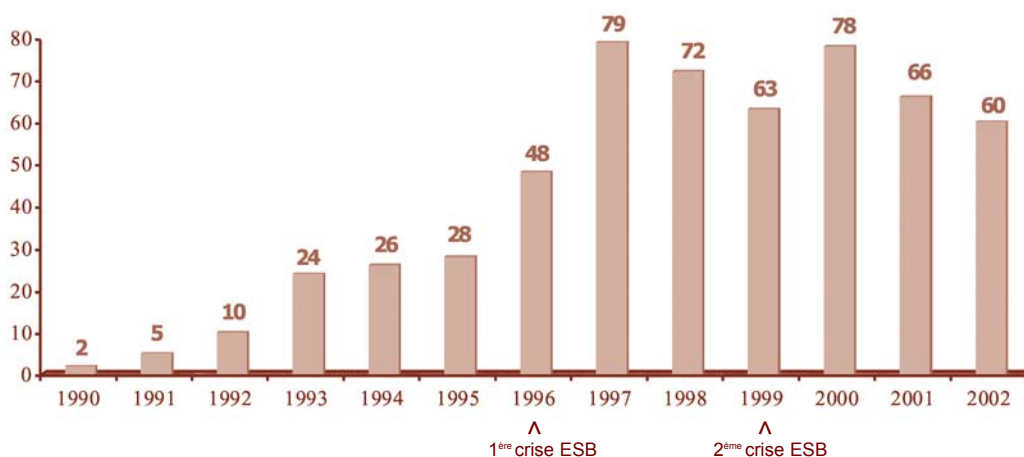


Graphique 1 : Répartition du nombre des CCP par famille de produits (%), 2001)

La CCP est le signe officiel de qualité le plus récent, mais son développement a été très rapide. Entre 1996 à 2002, entre 60 et 79 CCP ont été enregistrées annuellement, traduisant l'intérêt des opérateurs économiques pour ce signe de qualité. Il est utilisé essentiellement par des entreprises de transformation ou de distribution, soit pour développer des filières de produits peu transformés, soit de produits élaborés, ce qui explique peut-être que l'on ne dispose pas de donnée sur le nombre d'exploitations fournissant des matières premières dans les démarches de produits certifiés.

Il faut noter que les années de recrudescence d'enregistrements de CCP suivent les crises de l'ESB : 79 enregistrements en 1997 après la première crise de 1996, 78 enregistrements en 2000 après la crise de 1999.

Il semble que le nombre d'enregistrements soit actuellement dans une phase de diminution : 66 en 2001, 60 en 2002 (notons que dans le même temps le CA augmente).



Graphique 2 : Evolution des enregistrements de CCP (1990-2002)

Source CEPRAL (à partir du JO)

La CCP a une double identité : elle est utilisée soit pour des produits industriels, élaborés par des entreprises demandeuses qui peuvent déposer des demandes à titre individuel (produits laitiers, charcuteries), soit pour des produits agricoles (viande bovine ou porcine). En tout état de cause, la CCP marque une certaine évolution des SIQO vers l'industrie.

### 2.1.5. Situation économique de l'agriculture biologique en 2001

En 2001, 10364 exploitations pratiquaient l'agriculture biologique (exploitations certifiées et en conversion), soit 15% de plus qu'en 2000 (source Agreste 2001 et Agence Bio).

#### 2.1.5.1. Situation des productions végétales

Les surfaces cultivées selon le mode de production biologique (surfaces certifiées bio et en conversion) ont augmenté de 16% par rapport à 2000 pour atteindre plus de 419.750 hectares, soit 1,4 % de la surface agricole utile française. Les surfaces en conversion en 2001 (135 914 ha) ont baissé de 1% par rapport à 2000.

Tableau 4. Surfaces certifiées en agriculture biologique (2000 et 2001)

	2000 (ha)	2001 (ha)	2001/2000
Céréales	32 120	38 533	+20 %
Oléo-protéagineux	8 284	11 709	+41 %
Légumes	5 371	5 638	+5 %
Fruits	5 049	5 969	+18 %

Fourrages et pâturages	151 966	194 016	+28 %
PPAM (1)	1 021	1 112	+9 %
Vigne	6 302	8 156	+29 %
Autres	13 744	18 703	+36 %
<b>TOTAL</b>	<b>223 857</b>	<b>283 836</b>	<b>+27 %</b>

(1) Plantes à Parfum, Aromatiques et Médicinales

### 2.1.5.2. Situation des productions animales

5 157 exploitations agricoles ont des productions animales. Les plus nombreuses élèvent des bovins allaitants et des vaches laitières.

**Tableau 5.** Productions animales en agriculture biologique (certifiées et en conversion) - 2001

	Nombre d'EA	Nombre de têtes	2001/2000
Vaches allaitantes	1 402	41 715	+25 %
Vaches laitières	1 372	46 564	+ 34 %
Brebis	739	100 319	+20 %
Poules pondeuses	536	1 415 653	+2 %
Volailles de chair	452	6 375 492	+5 %
Chèvres	355	17 940	+10 %
Porcs	301	58 889	-1 %
<b>Total</b>	<b>5 157</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

## 2.2. Etat des lieux du développement des SIQO dans les pays de l'UE

Différents règlements constituent le cadre juridique européen :

- l'organisation commune de marché (OCM) " viti-vinicole " (règlement 1493/99 du 17 mai 1999) qui définit la notion de VQPRD ;
- le règlement (CE) n°2081/92 du Conseil relatif à la protection des identifications géographiques et des appellations d'origine protégées qui définit les notions d'IGP et d'AOP ;
- le règlement (CE) n°2082/92 du Conseil qui définit la notion de spécialité traditionnelle garantie (STG) encore appelée en France attestation de spécificité (AS) ;
- le règlement (CE) n°2092/91 du Conseil du 24 juin 1991 qui définit la notion d'agriculture biologique pour les production végétales. Ce règlement a été modifié en juillet 1999 afin d'être complété pour inclure dans son champ les produits animaux (avec possibilité de règles nationales).

Ce rapport ne prend en considération que les règlements relatifs aux AOP, IGP, AS ou STG et agriculture biologique.

### 2.2.1. Les principales sources d'information et leurs limites

Chaque pays possède son propre système de collecte d'informations (public ou privé), plus ou moins détaillé, sur les SIQO, mais il n'existe pas de regroupement des données économiques (nombre d'entreprises concernées, chiffre d'affaires, etc.) relatives aux AOP, IGP, AS/STG par le service

statistique de la Commission européenne (EUROSTAT) pour l'ensemble de l'Union européenne. En revanche, pour l'agriculture biologique la Commission utilise la base de données SOEL qui renseigne par pays sur les surfaces cultivées, le nombre d'exploitations, le pourcentage de surface et le pourcentage d'exploitations (UE à 15 et pays qui ont demandé leur adhésion à l'UE). Les seules informations disponibles auprès de la Commission européenne sont la liste des protections européennes enregistrées, ou en phase d'enregistrement, par pays et par famille de produits. Depuis août 2002, ces informations sont accessibles sur le site Internet de la DG Agriculture.

Le groupe de travail déplore que la Commission ne se soit pas encore dotée d'un système d'information qui permette d'avoir une vision globale et par pays de l'importance économique des protections européennes pour mieux connaître l'application des règlements 2081/92 et 2082/92. Il espère que dans le cadre du " projet de statistiques de sécurité alimentaire " qu'Eurostat vient de confier début 2003 à un cabinet d'étude, cette question sera abordée.

## 2.2.2. Situation des AOP et IGP

### 2.2.2.1. Données globales pour la France

Début 2003, la France possédait 63 AOP et 68 IGP. Parmi ces 131 dénominations géographiques européennes, 87 % ont été obtenues selon la procédure prévue par l'article 17 du règlement européen qui prévoyait une procédure simplifiée, disparue en 2003 (règlement n° 692/2003 du 8 avril 2003). Celle-ci avait pour but de prendre en compte les démarches préexistantes de la politique qualité dans les différents Etats membres.

**Tableau 6.** Situation des AOP, IGP, AS et AB dans l'UE

	AOP (1)	IGP (1)	AOP+IGP	AS (1)	AB (2)
UE	363	234	597	13	4,443 millions ha
France	63 (3)	67 (3)	130	0	419 750 ha
Italie	80	38	118	1	1,230 million ha

(1) situation au 23/08/2002

(2) situation en 2001

(3) 46 AOP et 54 IGP selon la procédure simplifiée prévue par l'article 17

Une AOP ne s'applique qu'à une AOC et toutes les AOC françaises, les vins exceptés car ils dépendent du système de protection des VQPRD, possèdent une AOP, ou sont en phase d'enregistrement.

Par contre tous les LR et CCP ne bénéficient pas d'une IGP car ils ne comportent pas tous une référence géographique. En revanche, dès lors qu'ils en comportent une, ils doivent faire l'objet d'un enregistrement en IGP, conformément à l'article L.642-4 du code rural. Une même IGP peut être utilisée par un ou plusieurs LR, une ou plusieurs CCP, ou commune à des LR et CCP. Parmi les 67 IGP françaises, 53 concernent uniquement des LR, 11 uniquement des CCP, et 3 sont communes à des LR et CCP, comme l'indique le tableau 7. Les 56 IGP relatives à des LR concernent environ 250 LR, soit plus de 50 % des LR.

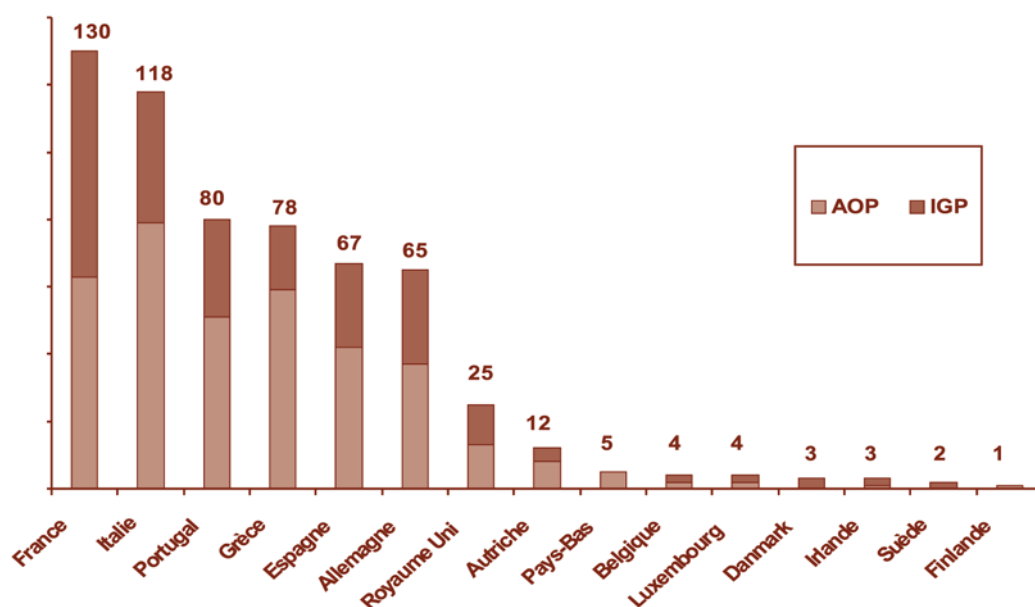
**Tableau 7.** Répartition des IGP obtenues et en cours (janvier 2003)

	LR	CCP	LR+CCP	TOTAL
IGP obtenues	53	11	3	67
IGP en cours	45	46	10	101

### 2.2.2.2. Données par pays et par famille de produits

En août 2002, l'UE comptait 597 AOP et IGP dont 80 % enregistrées selon la procédure simplifiée. C'est la France qui a le plus d'AOP et d'IGP (130), devant l'Italie (118), le Portugal (80), la Grèce (78), l'Espagne (67), l'Allemagne (65). Ces six Etats membres représentent 90% des AOP et IGP enregistrées, aussi bien pour l'ensemble des enregistrements que pour les six premières catégories de produits (fromages, fruits, légumes et céréales, huiles et matières grasses, produits à base de viande, eaux minérales naturelles).

La France se situe dans la moyenne des six principaux Etats membres avec 89% de dénominations enregistrées dans les six principales catégories : viandes et volailles (45), fromages (39), fruits, légumes et céréales (11), huiles et matières grasses (5), produits à base de viande (1). Les trois-quarts des dénominations françaises enregistrées concernent les viandes, les volailles et les fromages.



Graphique 3 : Enregistrements par Etat membre (23/08/02) Source : Commission européenne

Près des deux tiers des dénominations enregistrées sont des AOP. Celles-ci représentent la quasi-totalité des fromages, des huiles et matières grasses et des olives de table. Les IGP concernent plus particulièrement les viandes et volailles, les fruits, légumes et céréales, les pains, pâtisseries et confiseries, et les produits à base de viande. Six familles de produits représentent 87 % des AOP et IGP (voir tableau 8).

En 18 mois (mars 2001 - décembre 2002), B. Lassaut note que l'on est passé de 552 à 608 AOP et IGP, ce qui n'a pas changé la répartition entre familles de produits et le poids respectif de chaque famille, même si la croissance des enregistrements d'IGP est un peu plus forte que celle des AOP.

Tableau 8. Répartition des AOP et IGP pour les 6 principales familles de produit (septembre 2002)

Catégories d'enregistrement	AOP et IGP	AOP	IGP	% AOP
Fromages	148	139	9	94
Fruits, légumes, céréales	124	58	66	47
Viandes et volailles	87	20	67	23
Huiles et matières grasses	76	62	14	82

Produits à base de viande	61	26	35	43
Eaux minérales naturelles	31	31	0	100
Sous-total six principales catégories	527	336	191	64
Ensemble des catégories	608	378	230	62
% six principales catégories	87	89	83	

Source B. Lassaut, INRA-UREQUA, d'après données de la Commission européenne

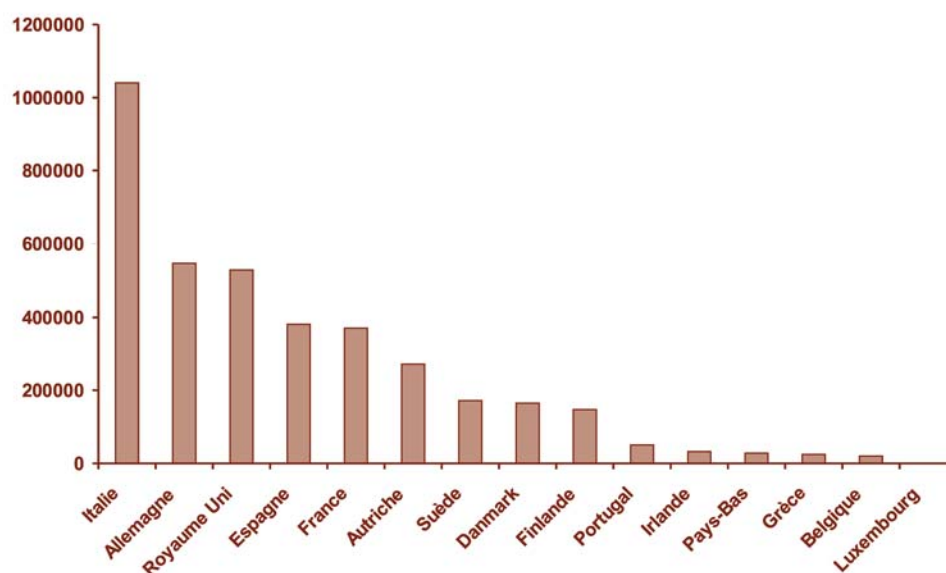
### 2.2.3. Situation des attestations de spécificité

Pour l'instant, les AS sont très peu développées : 13 au total, dont 6 en bière, 2 pour des produits à base de viande, 2 pour des pâtisseries confiserie, 1 en fromage, 1 pour un lait. La France n'en possède aucune ; c'est la Belgique qui en possède le plus (5 pour des bières).

Tableau 9. Enregistrements par Etat membre (19/08/02)

Belgique	5
Espagne	3
Finlande	2
Italie	1
Royaume Uni	1
Suède	1
Total	13

### 2.2.4. Situation de l'agriculture biologique



Graphique 4 : Superficie en AB par Etat membre (en ha ; au 31.12.00)

source SOEL

Selon que l'on utilise la surface totale en AB, ou le pourcentage de la surface agricole, le classement des pays est différent.

C'est l'Italie qui possède la surface en AB la plus importante de l'UE, devant l'Allemagne, le Royaume Uni, l'Espagne et la France. En 1990, la France était le premier pays (65 000 ha) et représentait 40% des surfaces en AB de l'UE, alors qu'à la fin des années 1990, sa position relative est en très net repli.

C'est l'Autriche qui possède le pourcentage de la surface agricole en AB le plus élevé (11,2 %), devant l'Italie, la Finlande et le Danemark. La France arrive seulement au 14ème rang (1,4 %). Le plan de relance de l'AB en France, mis en place en 1997, prévoyait d'atteindre 3 % de la surface agricole en 2005. Les données disponibles font douter que cet objectif puisse être tenu. Martial Saddier, député de Haute-Savoie, dans son rapport au Premier ministre de juillet 2003 propose un ensemble de mesures pour reconquérir une première place européenne.

Le marché européen des produits issus de l'agriculture biologique est estimé en 2001 à 8 millions d'euros. Comparativement le marché américain est de 6 millions de \$ (Lotter, 2003). Les principales filières sont les fruits et légumes, les céréales, le lait, les œufs et les volailles.

### 2.3. *Quelques données sur les autres mentions*

D'autres mentions, non garanties par l'Etat (et donc hors SIQO), individuelles ou collectives, ont été mises en place par les entreprises (marques privées, dénomination " Reconnu Saveur de l'Année ", récompenses de concours agricoles, etc.), des associations (" Produits en Bretagne ") et par les collectivités territoriales notamment les conseils régionaux et généraux (" Bienvenue en Gourmandie ", " Goûtez l'Ardèche ", etc.). Lorsqu'elles sont mises en place par des collectivités territoriales, il s'agit d'utiliser et de renforcer l'image des régions et d'en faire bénéficier les entreprises pour contribuer au développement local. Toutes ces mentions sont généralement déposées à l'Institut national de la propriété industrielle.

Certaines entreprises étrangères commercialisent en France des produits alimentaires étiquetés avec des " labels " étrangers, comme par exemple le "label conservation grade" qui véhicule une image de goût authentique et de respect de l'environnement. On assiste également au développement des mentions éthiques utilisées pour répondre aux nouvelles attentes sociétales d'un " commerce équitable ". L'audition d'un représentant du " label " Max Havelaar (marque qui s'appuie sur une démarche de certification) a permis de mieux cerner les motivations des opérateurs qui les mettent en place ainsi que leur fonctionnement. Les membres du groupe de travail souhaitent cependant qu'il soit veillé à ne pas dévoyer l'utilisation du mot label qui est réservé au Label rouge.

Les données sur ces mentions non garanties par l'Etat sont lacunaires, aussi il n'a pas été possible d'en donner un état des lieux chiffré, mais on sait qu'elles foisonnent et qu'elles représentent une part de marché importante et en développement.

Lorsqu'elles sont mises en place par des entreprises, elles ont pour objectif de se différencier de leurs concurrents sans utiliser nécessairement un SIQO, pour des raisons d'autonomie et de flexibilité : maîtriser le signe, ne pas se soumettre à un processus long, ne pas avoir à rentrer dans une démarche interprofessionnelle nécessaire pour certains SIQO.

Bien entendu, toutes ces mentions ne doivent pas être considérées d'emblée comme équivalentes entre elles. Certaines sont légitimes et respectueuses du droit de la consommation, d'autres ont tendance à se rapprocher des SIQO par une connotation abusive. Il existe des textes pour sanctionner les étiquetage trompeurs : articles du code de la consommation L.115-16 alinéa 2 pour les AOC et L.115-23-4, 4° pour les Labels et CCP ainsi que l'article L.642-4 du code rural quand un nom géographique est utilisé.

Une partie des membres du groupe de travail, notamment les représentants des associations de consommateurs et des producteurs agricoles, estiment que les mentions qui jouent délibérément sur la connotation, voire l'imitation des signes de qualité garantis par l'Etat créent une confusion chez le consommateur et parfois une concurrence déloyale.

## 2.4. Bilan économique de l'évolution des SIQO en France

### 2.4.1. Synthèse de la situation en 2001

L'AOC est le signe le plus utilisé (534 AOC, 63 % du CA), suivi par la CCP (299 référentiels, 20 % du CA), le Label rouge (435 LR, 13 % du CA) et l'AB (4 % du CA). Toutefois, comme aucun de ces signes n'a vocation à se développer sur tous les produits agroalimentaires, cette comparaison n'a pas pour objectif d'établir un palmarès.

Sur le plan communautaire, la France et l'Italie sont les deux pays qui ont le plus d'AOP et d'IGP avec un nombre légèrement plus important pour la France.

La France, comme la plupart des pays de l'UE ne possédait aucune attestation de spécificité au 1er janvier 2003, alors que ce signe pourrait constituer un outil de préservation du patrimoine culinaire.

Pour l'agriculture biologique, la France est au cinquième rang des surfaces (419 750 ha), loin derrière l'Italie (1 230 000 ha), et au quatorzième rang pour le pourcentage de sa surface consacrée à l'agriculture biologique (1,4%), loin derrière l'Autriche (11,3%).

### 2.4.2. Un développement important mais variable suivant les SIQO (comparaison 1997-2001)

Même si les difficultés pour comparer les données statistiques entre les différents SIQO sont réelles (voir paragraphe 2.1.1.), il est possible de proposer des estimations qui permettent une comparaison à partir de deux indicateurs en partie disponibles : nombre d'exploitations agricoles concernées ; chiffre d'affaires HT de l'ensemble de la filière<sup>13</sup>. Le nombre d'exploitations correspond à des exploitations qui ont une activité liée à un signe officiel de qualité. Dans le cas des CCP, cette information n'est pas disponible. Le chiffre d'affaires HT retenu est celui de l'ensemble de la filière française (production agricole, transformation, distribution), que les produits soient commercialisés en France ou à l'étranger<sup>14</sup>, ce qui a conduit à redresser le CA HT des Labels rouges et des CCP.

#### 2.4.2.1. Augmentation du nombre d'exploitations (1997-2001)

En 1997, 144 300 exploitations agricoles réalisaient l'essentiel de leur activité avec un signe officiel de qualité (AOC, label, AB), ce qui représente 34 % des exploitations agricoles françaises à temps complet et 21 % de l'ensemble des exploitations agricoles. Les 102 000 exploitations agricoles en AOC se répartissaient en 53 900 exploitations viticoles, 40 000 exploitations laitières, 8 200 avec d'autres produits.

En 2001, 177 477 exploitations agricoles réalisaient l'essentiel de leur activité avec un signe officiel de qualité (AOC, Label, AB), soit une augmentation de 27 % par rapport à 1997, représentant 42 % des exploitations agricoles à temps complet et 27% de l'ensemble des exploitations agricoles.

A titre de comparaison, en 2000, le recensement général de l'agriculture, réalisé par le SCEES, donnait les chiffres suivants : 93 559 exploitations agricoles en AOC, 32 539 en LR, 19 879 en CCP, 64 220 avec d'autres cahiers des charges. Ces chiffres sont très inférieurs à ceux communiqués par l'INAO (113 000 exploitations en 2001) et le CERQUA (54 113 en 2001). Ceci démontre une nouvelle fois la nécessité d'une harmonisation des outils statistiques.

Ce qui est certain, c'est que le nombre d'exploitations concernées par ces signes est important. Cela apparaîtrait plus nettement s'il était possible de disposer des données pour les CCP. D'autre part, entre 1997 et 2001, il y a eu une très forte augmentation du nombre d'exploitations agricoles avec SIQO (144 000 à 177 500, CCP non incluses) alors que le nombre global des exploitations a diminué.

13. Il serait bien sûr beaucoup plus rigoureux et plus complet de montrer l'impact des SIQO sur l'ensemble des entreprises agroalimentaires et non pas seulement des exploitations agricoles, mais nous ne disposons pas de telles données.

14. Valeur HT de la consommation française + valeur HT des exportations.



**Tableau 10.** Nombre et évolution des exploitations agricoles sous SIQO (1997-2001)

	1997	2001	Variation
AOC	102 000	113 000	+ 10,7 %
IGP	Non connu	25000	
Labels	37 500	54 113	+ 44,3 %
CCP	non connu	non connu	
AB	4 800	10 364	+ 115,9 %
Total	144 300	177 477	+ 23,0 %

Sources : réalisé à partir des données INAO, CERQUA, Agence-bio

#### 2.4.2.2. Augmentation du chiffre d'affaires HT (1997-2001)

En 1997, les AOC représentaient 68 % du chiffre d'affaires des filières avec signes officiels de qualité, les LR 10 %, les CCP 19 %, les AB 3 % et l'agriculture biologique 3 %. L'ensemble de ces filières avec signes officiels de qualité avait un CA HT estimé à 19 milliards d'euros, dont 14 milliards consommés en France et plus de 5 milliards exportés. Les 14 milliards consommés en France représentaient environ 12 % de la consommation alimentaire française, boissons alcoolisées incluses. Les exportations de produits avec SIQO représentaient 15 % du total des exportations de produits agricoles et alimentaires françaises.

En 2001, l'ensemble de ces filières avec signes officiels de qualité avait un CA HT estimé à 27 milliards.

**Tableau 11.** Chiffre d'affaires des filières AOC, Labels, CCP, AB (CA HT 1997-2001 en milliards d'euros courants)

	1997	2001
AOC	vins = 9,9 eaux de vie = 1,524 produits laitiers = 1,585 autres = 0,152 total = 13,17	vins = 13,49 eaux de vie = 1,52 produits laitiers = 1,86 autres = 0,18 total = 17,05
LR	0,945*2 = 1,92	1,746*2 = 3,492
CCP	1,89*2 = 3,78	2,7*2 = 5,4
AB	0,534	1
Total	19,4	26,942

Entre 1997 et 2001, le CA HT des différents signes officiels de qualité ou d'origine a évolué très différemment : + 29 % pour les AOC ; + 81 % pour les LR ; + 43 % pour les CCP, + 87 % pour l'AB. Entre 1995 et 1997, le CA HT des différents signes officiels de qualité avait évolué très différemment : + 9 % pour les AOC ; + 17 % pour les labels ; + 180 % pour les CCP.

Les Labels rouges se sont développés à l'origine à partir de produits agricoles peu transformés. Cela n'a pas empêché les entreprises concernées de développer de véritables politiques de filière, où par exemple les accouveurs et les industriels de l'alimentation du bétail sont parties prenantes. L'évolution va actuellement vers des produits de plus en plus transformés.

La CCP est le signe qui s'est le plus développé entre 1995 et 2001 : très forte augmentation du nombre de produits certifiés et du chiffre d'affaires. Ce dernier est très supérieur à celui de la production sous LR bien que le premier LR date de 1965 et la première CCP de 1990. Au sein des IGP, la part de CCP progresse également très fortement. Mais, entre 1997 et 2001, la croissance du chiffre d'affaires des LR a été supérieure à celle des CCP.

15. Comptabilisées dans le nombre d'exploitations avec Label rouge

Globalement la production française sous signe officiel d'identification de la qualité et de l'origine se développe plus vite que l'ensemble de la production agricole et alimentaire, ce qui signifie que sa part relative augmente.

#### *2.4.3. Un développement inégal des SIQO suivant les produits*

Les vins et fruits et légumes exceptés, les autres produits végétaux (céréales, oléagineux, protéagineux, etc.) sont très rarement insérés dans des filières avec des SIQO.

Les produits animaux utilisent essentiellement le LR et la CCP, exceptés les fromages qui utilisent les AOC.

Les AOC concernent essentiellement les produits issus de la vigne. Les LR et la CCP concernent surtout les produits animaux autres que les produits laitiers : volailles, autres viandes, salaisons.

Les AOC vins et eaux de vie et les LR volailles représentent les 2/3 du chiffre d'affaires des SIQO.

#### *2.4.4. Un débouché essentiellement national, et international pour les AOC viticoles*

A l'exception de certains vins et eaux de vie, la consommation des produits avec LR et CCP est régionale ou nationale, mais toujours avec des différences régionales de consommation par habitant importantes (la consommation par habitant est plus importante sur la zone de production). Il en résulte que la croissance de la production avec SIQO se substitue à la production standard sur le marché national.

Les exportations concernent essentiellement les AOC viticoles (vins et eaux de vie ; un tiers de leur CA à l'exportation) et le fromage Roquefort (environ 20% du tonnage). Les autres produits avec SIQO sont très peu exportés (environ 1% de leur CA), même si on note un développement des exportations du LR volailles (environ 4% du nombre de poulets abattus). Le Label rouge et la CCP, voire l'AOC (excepté pour le vin et les alcools), ne constituent donc pas des signaux de qualité et d'origine sur les marchés étrangers.

### *3. Eléments d'analyse*

#### *3.1. La cohérence du positionnement des signes nationaux les uns par rapport aux autres reste posée*

Le principe même de la qualité spécifique, fondée sur des démarches volontaires, implique l'existence de cahiers des charges décrivant les techniques d'obtention des produits et spécifiant parfois des caractéristiques mesurables (voir l'avis n° 36 du CNA). Les dispositifs de certification officielle visent à garantir la conformité des produits à un référentiel volontaire ce qui permet d'asseoir leur crédibilité auprès des acteurs économiques et des consommateurs. La notion de conformité est donc introduite aussi bien pour les labels agricoles que pour les appellations d'origine (notion d'agrément) et pour la certification de conformité produit. Or, le libellé de la CCP semble lui réserver une approche somme toute très globale en matière de qualité. En réalité, ce qui distingue les AOC, les Labels et les CCP est plus la nature des spécifications concernées (typicité pour les AOC, qualité supérieure pour le Label et qualité différente pour la CCP) que la philosophie de l'approche générale.

##### *3.1.1. Le positionnement de l'AOC*

Dans le concept d'origine, la notion de terroir correspond à l'existence d'un produit original dont les caractéristiques sont liées à celles du milieu où il a été élaboré et sont influencées par des facteurs physiques et des savoir humains indissociables, mentionnés dès la loi du 6 mai 1919. C'est pourquoi, même si des travaux de recherche tendent à trouver des déterminants à ce qu'on appelle le "phénomène terroir", cela n'implique pas que le lien au terroir puisse être exclusivement établi par une approche scientifique et technique. En effet, la référence aux facteurs humains range les produits sous AOC dans une approche de type culturel et patrimonial. C'est la raison pour laquelle la négociation internationale pour la reconnaissance des AOC concerne la propriété intellectuelle et l'application des accords ADPIC.

Cette approche donne lieu à une évolution permanente des concepts et des applications, tant en France qu'au niveau communautaire. A cet égard, la notion de typicité s'est fortement précisée durant la dernière décennie. Cette évolution n'est pas terminée et les attentes des consommateurs montrent que la notion peut encore être précisée.

Dans une acception horizontale, on peut référer un produit AOC donné à un type, dont il est censé se rapprocher idéalement : *" modèle, référence, forme idéale, qui réunit au plus haut degré les propriétés, les traits, les caractères essentiels d'une classe d'êtres ou de choses de même nature "* (Salette, 1997). C'est une forme synthétique autour de laquelle peuvent osciller des variations individuelles à l'intérieur d'un groupe considéré. La variabilité du terroir lui-même ou le caractère artisanal du mode de production, souvent présent dans les AOC, peuvent engendrer une variation potentielle autour du type même si les conditions de production bornent les pratiques possibles. Cette variabilité est revendiquée comme une richesse, mais elle peut aussi donner lieu à un retrait d'agrément. Dans la pratique, il y a donc des variations admises et d'autres qui ne le sont pas, ce qui est tout à fait légitime, mais pas forcément perçu par les consommateurs. C'est pourquoi l'amélioration du positionnement des AOC et de leur communication nécessiterait une clarification à ce niveau, de manière à ce que les AOC puissent exploiter tout leur potentiel.

D'autre part, dans une acception verticale de la typicité, le lien au terroir (facteurs naturels et humains) est de mieux en mieux étayé scientifiquement. Des travaux de recherche, en particulier dans le cadre de la coopération entre l'INRA et l'INAO, s'y sont consacrés au cours des années 1990. Ce faisant, on encourt le risque de se diriger vers une reproductibilité technique des AOC.

Les voies de progrès pourraient à cet égard consister 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 négociation du nouveau cycle du millénaire, sur la base des accords ADPIC.

Par rapport à une approche ancienne et étayée du concept d'origine, la notion de provenance simple pose problème. Le titre 4 du livre 6 du Code rural dans son article L 642-4 sur la valorisation des produits agricoles et alimentaires dit que *" l'utilisation d'indication d'origine ou de provenance ne doit pas être susceptible d'induire le consommateur en erreur sur les caractéristiques du produit, de détourner ou d'affaiblir la notoriété d'une dénomination reconnue comme l'AOC, l'AOP, l'IGP ou l'AS ou, de façon plus générale, de porter atteinte, notamment par l'utilisation abusive d'une mention géographique dans une dénomination de vente, au caractère spécifique de la protection réservée aux AOC, AOP, IGP et AS "*. Pour régler un certain nombre de problèmes, l'INAO réclame depuis 10 ans un décret sur cette question.

En outre, une attente des professionnels des AOC fromages concerne la reconnaissance des spécificités de ces produits dans le cadre des politiques générales (OCM lait, réglementation hygiène, environnement). Ils considèrent en effet que la survie de leurs filières artisanales et la non banalisation des AOC passent par la prise en compte de leurs spécificités.

Compte tenu de l'attente globale des consommateurs vis-à-vis du concept AOC, ils préconisent l'élargissement du cahier des charges des AOC, de façon à intégrer des attentes sociétales non prises en compte dans les conditions de production AOC : il s'agit notamment des aspects sanitaires et environnementaux. Les professionnels des AOC fromages souhaitent que la réflexion en cours au sein de l'INAO aboutisse sur la façon dont ces éléments pourraient être pris en compte. Enfin, ils estiment que l'agriculture raisonnée représente un risque de confusion avec les signes de qualité et en conséquence ne souhaitent pas que celle-ci fasse l'objet d'une communication grand public.

### 3.1.2. *Le positionnement du Label rouge*

La filière avicole est celle où le Label rouge s'est le plus développé. Cette situation très favorable soulève néanmoins un certain nombre d'interrogations afin de ne pas altérer l'image du Label :

- parts de marché occupées par les produits sous Label, qui ne devraient pas excéder pour certains interlocuteurs 10 à 20 %.
- utilisation du terme " fermier ". Ce terme est défini partiellement dans trois secteurs :
  - Celui des fromages, avec le décret du 30 décembre 1988 qui lie le terme " fermier " à une fabrication traditionnelle par un producteur agricole ne traitant que le lait de sa propre exploitation et sur le lieu même de celle ci ;
  - Celui des œufs, où, jusqu'en 1998, son utilisation était en fait interdite ;
  - Celui des volailles, avec le règlement communautaire du 26 juin 1990 qui lie l'emploi de ce terme à des conditions techniques portant sur la taille, la densité des bâtiments, les parcours, le mode d'alimentation et l'âge à l'abattage, complété au niveau français par une obligation de couplage avec un SIQO (sauf la CCP) ou à une vente locale par de petits producteurs.

A la demande de la profession agricole, la loi d'orientation du 9 juillet 1999 a introduit le principe de l'encadrement par décret des conditions d'utilisation du terme " fermier ", de la mention " produit de la ferme " ou " produit à la ferme " ou de toute autre dénomination équivalente, mais aucun décret n'a encore été publié.

En l'absence d'arbitrage de la puissance publique, le débat se poursuit pour savoir si cette mention doit être réservée aux seuls SIQO, voire seulement aux Labels rouges, ou s'il faut en encadrer l'usage de manière plus générale.

- hétérogénéité des cahiers des charges qui, tout en respectant les notices volaille, ne correspondent plus toujours aux nouvelles exigences de la SER (peu de critères différenciant, méthodes d'obtention à préciser), ce qui pose la question de leur évolutivité.

Enfin, si le groupement qualité est un organe original du dispositif de certification qui permet de dépasser les enjeux de concurrence au bénéfice du Label rouge, il ne fait pas actuellement l'objet de règles claires : constitution et modalités de fonctionnement, adhésion, critères de décision, etc.

### 3.1.3. *Le positionnement de la CCP*

Si le Label rouge dispose d'une forte notoriété auprès des consommateurs, il n'en est pas de même pour la CCP. Cette situation a plusieurs explications :

- la jeunesse de la CCP ;
- le caractère facultatif de l'utilisation du logo CCP, le caractère obligatoire de l'utilisation du logo Label rouge ;
- la très grande souplesse dont on a voulu, dès le départ, faire bénéficier la CCP. Il s'agissait en effet de prévoir un signe de qualité " euro-compatible " et " euro-compréhensible " qui pourrait s'adapter à différentes finalités :
  - mettre l'accent sur une qualité " distincte " des produits courants sans pour autant aller jusqu'à un niveau de qualité supérieure (qualité sensorielle), notion propre au label et peu répandue dans les autres pays européens (sauf en Wallonie),
  - mettre l'accent sur la production, la transformation et même le conditionnement,
  - offrir aux consommateurs des garanties réelles quant aux contrôles opérés, sans pour autant s'appuyer sur un référentiel trop rigide,
  - satisfaire aussi bien les besoins des consommateurs finaux que les besoins

spécifiques des opérateurs intermédiaires ou des marchés internationaux,

- mettre en place un instrument adapté aux groupements agricoles et interprofessionnels, comme dans les labels, mais aussi aux entreprises individuelles.

Cette polyvalence dans les finalités visées a eu des avantages, notamment en terme de relations client-fournisseur, mais elle a eu pour corollaire des difficultés de positionnement de la CCP et de reconnaissance par les consommateurs. La tendance majoritairement partagée par les représentants de l'univers professionnel est de conserver la CCP au motif qu'elle remplit une fonction de régulation du marché.

Dans la mesure où elle peut définir pour certains produits des caractéristiques spécifiques sans référence à un niveau de gamme et occuper pour d'autres le milieu de gamme (voire pour certains produits se rapprocher très fortement du Label rouge), les associations de consommateurs posent la question de son utilité car il n'est pas possible de lui trouver un sens commun comme les autres signes en ont un.

Une raison qui plaide pour une conservation de la CCP réside dans le caractère " euro-compatible " et " euro-compréhensible " de cette certification, conformément à ses principes fondateurs. En effet, les systèmes de qualité distinctive existant en Europe sont davantage calés sur le modèle de la CCP française, la notion de qualité supérieure, contenue dans le Label rouge, restant franco-française. A titre d'exemple, une entreprise italienne a obtenu une CCP pour un café torréfié. Néanmoins, cet avantage d'euro-comptabilité de la CCP reste insuffisamment développé par les opérateurs européens. Il serait nécessaire d'en évaluer plus précisément les raisons. En revanche, la reconnaissance mutuelle des organismes de contrôle à l'échelle européenne (à travers la EN45011 et le système d'accreditation) est beaucoup plus développée.

En outre, la CCP apporte en matière de contrôle (contrôle par OC EN45011) des garanties identiques à celles du Label rouge tout en correspondant à une démarche plus souple. Ainsi, elle peut être accessible à des entreprises individuelles (amont, transformation, distribution) et peut être utilisée pour des matières premières (ex : blé, farine) entrant dans l'élaboration d'un produit fini sans que ce dernier soit lui-même sous SIQO (ex : pain).

Elle contribue à un meilleur positionnement du Label rouge en clarifiant la notion de qualité supérieure (aspects organoleptiques par rapport à celle de qualité distincte et en incitant le Label rouge à une logique d'innovation et de progrès, ce qui apparaît en comparant les référentiels Label rouge anciens et les nouveaux).

Enfin, la CCP occupe un positionnement concurrentiel tout à fait stratégique pour des produits qui ne pourraient pas accéder au Label rouge (ex : filière porcine) tout en se situant sur des territoires particulièrement fragiles.

Il n'en demeure pas moins que, quels que soient les avantages reconnus, des confusions se sont installées au point d'ouvrir un débat sur l'intérêt de maintenir la CCP :

- il existe des produits dont la qualité " distincte " globale ne semble pas suffisamment établie et cette notion de qualité " distincte " n'est elle-même pas toujours facile à reconnaître (ce problème est très nettement atténué pour les récentes CCP),
- au motif que la CCP permet dans certains cas de satisfaire des besoins spécifiques aux marchés intermédiaires, certains ont pensé qu'elle ne contribuait en fait qu'à une forme de certification de système destinée, comme la certification d'assurance qualité, à améliorer la relation entre client et fournisseur. Certes, dans les deux cas, il y a la volonté d'améliorer la confiance, mais pour le reste, tout est différent : la CCP relève de la certification de produit ; elle implique des référentiels normatifs, donc

publics, et une articulation des contrôles internes et externes de l'organisme certificateur et du fournisseur. Si le plan qualité du fournisseur comporte certains éléments qui s'inspirent du management de la qualité, les deux systèmes ne doivent pas être assimilés.

Dans tous les cas, les aménagements à apporter doivent contribuer à l'obtention d'une doctrine stable, permettre aux opérateurs d'anticiper, de communiquer un message clair aux consommateurs, alléger le fonctionnement du système. A cet égard, les conclusions de l'étude DPEI actuellement en cours contribueront sans doute à éclairer l'ensemble du débat sur la CCP.

#### *3.1.4. Conclusion*

Si chaque SIQO gagnerait à encore améliorer son positionnement et si un problème spécifique à la CCP a été identifié, il reste que globalement la politique des SIQO est un succès en matière de référentiels. Une amélioration consisterait toutefois à associer cette qualification à de nouvelles attentes liées à l'environnement et à l'agriculture raisonnée (voir avis n° 36 du CNA) et aux systèmes de management de la qualité et de l'environnement (ISO 9000, ISO 14000, NF V01-005), intégrant les principes de l'amélioration continue (PDCA).

#### *3.2. Les signes pourraient être plus accessibles*

L'approche historique du système qualité français montre que des modifications structurelles ou réglementaires ont été opérées au fil du temps, traduisant une remarquable capacité d'adaptation du système. Il reste que ce système qualité aboutit à un empilement, voire à un enchevêtrement de signes, de procédures dont il n'est plus possible pour les acteurs économiques et les consommateurs de comprendre totalement le fonctionnement. Cette complexification constitue un frein pour l'accès à ce système qualité, d'autant que ce sont ajoutés au fil du temps des relations contractuelles privées entre les acteurs économiques des filières agricoles et alimentaires et des dispositifs publics voisins des processus de certification (agriculture raisonnée). Ce constat suggère que d'une part, des voies de simplification de portée générale sont nécessaires et que d'autre part, le fonctionnement des instances existantes (CNLC, INAO) doit être rationalisé.

Par ailleurs, ces évolutions successives et la récente articulation avec le dispositif communautaire ont donné l'impression que le système pouvait aussi manquer de stabilité. La construction d'une " doctrine " stable pour les membres des commissions intervenant dans la certification repose sur un processus trop long et trop complexe. Il mériterait une plus grande formalisation, une codification plus précise et une capacité de transmission dans le temps, de manière à éviter les trop fortes ruptures engendrées par le système en mouvance (ex : évolution de la Commission mixte vers le Comité national IGP de l'INAO). Les acteurs économiques éprouvent eux-mêmes des difficultés de compréhension des attendus des commissions, de leurs méthodes de travail et modes de fonctionnement.

A titre d'exemple, l'absence d'analyse critique et argumentée du travail de l'ex-Commission mixte sur les critères d'obtention des IGP, sur les réponses apportées aux demandeurs lors des phases d'instruction, sur la nature des décisions prises et leurs justifications est regrettée. Le comité national IGP, qui a été installé en 2001, pourrait tirer avantage d'un tel bilan.

Des auditions, il ressort de façon générale, la nécessité de simplifier le dispositif en place en vue de réduire les délais d'instruction et d'aboutissement des dossiers, notamment parce qu'un système mieux compris éviterait que des opérateurs économiques ne s'engagent dans des voies inadéquates. Il arrive à la CNLC que certains demandeurs ne maintiennent pas leur demande estimant avoir opté pour une certification inadéquate, ou persistent dans une voie erronée pendant plusieurs années, ce qui biaise le temps moyen d'instruction administrative des dossiers.

Cette préoccupation est partagée tant par les opérateurs économiques que par les instances administratives et professionnelles. Chacun déplore une certaine lourdeur du système, l'insuffisance manifeste de moyens humains mobilisables au sein des administrations en charge de ces politiques qualité, et l'insuffisante réactivité pour faire connaître à un demandeur qu'il ne s'est pas engagé sur une voie adaptée à son activité ou à ses objectifs commerciaux.

Dans ce contexte, un péril majeur pour le développement des SIQO est la tentation de certains opérateurs de se tourner vers des " démarches privées " qui présentent le double avantage d'être soutenues par des budgets publi-promotionnels importants et d'être plus rapidement mises en place.

Enfin, il ressort que si l'attestation de spécificité et l'IGP n'ont pas fait l'objet d'une utilisation intense par l'industrie alimentaire française, cela tient en grande partie au couplage des SIQO français aux protections européennes et au fait que l'accès aux SIQO soit perçu par elles comme une épreuve de longue durée.

### 3.3. *Améliorer la compréhension des signes par les consommateurs est possible*

#### 3.3.1. *Le problème de la perception du plus qualité*

Les travaux en économie de la consommation (Nelson, 1972) ont montré l'importance et la diversité des perceptions de l'information sur la qualité par les consommateurs. Ils dissocient trois types d'attributs : *de recherche, d'expérience et de croyance*. Un consommateur, quel que soit son niveau de formation et sa catégorie socioprofessionnelle perçoit par lui-même la couleur d'une pomme, sa taille, sa forme et sa jutosité, et détermine lui-même ses propres préférences entre les variétés disponibles. Il est ainsi l'artisan de ses choix sur des critères qu'il est en mesure de vérifier par lui-même (attribut de recherche). Il peut aussi se fonder sur l'usage concret qu'il fera du produit après achat si cela est possible, ce qui influera sur la réputation du produit et son réachat éventuel (attribut d'expérience). Dans le cas de beaucoup de produits de qualités spécifiques, les identifiants (marque privée, signes officiels, allégations ou mentions valorisantes, etc.) constituent pour le consommateur des attributs de croyance ("*je crois ce que l'on me dit même si je ne peux pas le vérifier par moi-même*").

Il est dans tous les cas évident que les consommateurs sont d'autant moins troublés qu'ils peuvent vérifier par eux-mêmes que le produit correspond à leur attente. C'est d'ailleurs vraisemblablement une des explications du succès du Label rouge qui, revendiquant clairement une qualité supérieure d'un point de vue gustatif, se donne, par exemple au moyen de tests hédoniques, l'obligation d'objectiver cette qualité revendiquée.

Sur le principe du clivage entre des attributs de connaissance et des attributs de croyance, et parce que les cahiers des charges portent très largement sur des conditions de production non perceptibles directement par le consommateur, la perception du " plus qualité " est nécessairement complexe.

#### 3.3.2. *Méconnaissance de l'existence des signes et de leur contenu*

Les enquêtes de perception des principaux SIQO montrent que leur " champ de promesses " est assez largement méconnu, voire erroné lorsque par exemple la promesse santé est citée avant le souci environnemental dans le cas des produits bio. Cet état de fait justifierait qu'une communication institutionnelle plus importante soit entreprise pour chacun des signes officiels.

Un autre problème de perception tient à ce que le caractère " officiel " des SIQO n'est pas perçu par une majorité de consommateurs. Une suggestion d'identifiant unique avait été énoncée à la fois dans le rapport Creysel et dans l'avis du CNA n°36. Elle est demeurée sans lendemain alors qu'un identifiant soulignant le caractère officiel doublé d'un code couleur spécifique à une certification particulière permettraient à la fois d'engager une action pédagogique en direction des consommateurs et de nourrir l'espoir que le sens des différentes certifications soit enfin mieux assimilé.

#### 3.3.3. *Trop grande multiplicité des signes*

Une demande récurrente au cours des auditions a été celle d'une évolution vers un nombre aussi limité que possible des identifiants officiels de la qualité et de l'origine. Les participants ont dans le même temps manifesté un intérêt fort pour le Label rouge, les AOC et l'agriculture biologique.

A l'inverse, l'IGP est perçue comme un processus lourd alors que la demande, des consommateurs et des distributeurs notamment, est de pouvoir faire mention de l'origine des produits aussi souvent que possible (comme dans le cas des fruits et légumes), et ce d'autant qu'un dispositif commu-

nautaire donnera à horizon 2005 un caractère obligatoire à la traçabilité, meilleur garant de l'origine des produits.

De la même manière, les garanties apportées par la CCP apparaissent fluctuantes et peu identifiables par le consommateur final. Cette certification est davantage utilisée comme une condition d'accès au marché qui opère en ce sens un effet bénéfique sur le niveau moyen de la qualité rencontrée dans les filières qui en font usage. Une idée a été avancée que la certification de conformité puisse évoluer pour permettre de certifier des attentes sociétales spécifiques (mode de production particulier, environnement, bien-être animal, éthique, développement durable, commerce équitable, etc.) telles que décrites dans l'avis n°36 du CNA.

### *3.3.4. Le problème des faux signes et des détournements*

S'il est légitime que tous les opérateurs de l'alimentaire aient des stratégies qualité, les consommateurs estiment que certaines d'entre elles reposant sur des connotations fortes avec les signes officiels présentent un caractère trompeur compte tenu de la disproportion des niveaux d'exigence entre les procédures d'obtention. Ils estiment que la protection des certifications officielles est insuffisante et les tromperies insuffisamment traquées et réprimées. Si l'engagement des organisations de promotion des produits certifiés (CERQUA, CEPRAL, INAO) est réel pour éviter ces dérives, celui de l'Etat est jugé nettement insuffisant. Curieusement, on ne dispose d'aucune étude de ce phénomène d'usurpation pourtant préoccupant pour l'Etat, pas plus que sur les suites réservées par l'autorité judiciaire aux infractions transmises aux Procureurs de la République par les services de la répression des fraudes.

## *3.4. Le contexte international nécessite un renforcement de la politique communautaire en matière de qualité et d'origine*

### *3.4.1. Les orientations internationales*

Au niveau mondial, c'est la marque privée qui est désignée comme un identifiant de la qualité (sous la gestion de l'OMPI), avec toutefois les exceptions liées à la normalisation des produits, pilotée au niveau mondial par le Codex alimentarius. Toute restriction du commerce fondée sur la qualité spécifique contrevient aux accords dits " TBT " (barrière aux échanges) qui n'admettent des restrictions que si elles sont argumentées par le demandeur et arbitrées par l'OMC, sur la base des normes du Codex.

Dans le prolongement des Accords de Marrakech de 1994 qui ont donné naissance à l'OMC, les accords dits " ADPIC " permettent de protéger les indications géographiques au niveau mondial. Les négociations lancées à Doha ont permis d'arrêter le principe d'un registre mondial des indications géographiques pour les vins et spiritueux mais la question de son extension aux autres produits alimentaires reste posée.

Dans ce cadre, les SIQO français ou européens ont du mal à légitimer leur existence. Les appellations d'origine font l'objet depuis plus d'un siècle de conventions et d'accords internationaux en vue de les définir et de les protéger. C'est ainsi le cas des accords de Lisbonne, qui définissent les appellations d'origine et dont 30 Etats sont signataires. En Juin 2003, un réseau mondial " ORIGIN " a été créé en vue de peser dans les négociations du cycle du millenium. L'agriculture biologique fait de son côté l'objet de réglementations dans une quarantaine de pays et une norme Codex est en cours d'élaboration depuis 1999.

Pour améliorer sa politique de qualité et d'origine, une cohérence d'ensemble est recherchée par la Commission, avec l'aide du comité scientifique AOP-IGP. Cette préoccupation s'est traduite, dans le nouveau règlement 692/2003 du 8 avril 2003, par une plus grande ouverture vis-à-vis des pays tiers, qui pourront profiter des dispositions du règlement 2081/92 sous réserve d'équivalence et de réciprocité avec le système communautaire et profiter à cette condition du même droit d'opposition que les pays membres. Enfin, le champ d'application du règlement est précisé (exclusion des eaux minérales), les dénominations homonymes mieux encadrées et la procédure simplifiée supprimée. En



revanche, l'accréditation obligatoire des organismes certificateurs en Europe ne semble pas en vue.

De son côté, l'INAO élabore des coopérations bilatérales avec une trentaine de pays tiers, en vue de promouvoir l'idée de la protection d'origine.

### 3.4.2. *Les objectifs et effets escomptés du règlement 2081/92*

L'analyse des attendus du règlement 2081/92 montre que certaines divergences sont apparues entre les Etats membres lors de la négociation. Ainsi, faut-il distinguer les objectifs de la législation AOP-IGP de ses effets escomptés pour évaluer son application.

Le règlement 2081/92 a retenu les objectifs suivants comme composantes du domaine harmonisé :

- *Un cadre de protection juridique des noms géographiques uniforme pour tous les pays de l'Union.*

Le règlement a pour objectif de protéger le nom des produits menacés d'usurpation et/ou d'imitation. En effet, certains produits encourent des risques de dégénérescence. De part leur antériorité et leur fort taux de pénétration dans les ménages, y compris en dehors de leur région de production et même à l'étranger, le nom de ces produits est convoité et peut être usurpé par des entreprises peu scrupuleuses<sup>16</sup>. Pour d'autres produits, dont la notoriété reste régionale ou nationale, le risque encouru est l'apparition de contrefaçons dans leur propre zone de fabrication (modification des modes de production traditionnels pour réduire les coûts ou utilisation abusive du nom pour des produits fabriqués dans des zones contiguës).

- *Une information claire pour les consommateurs sur l'origine du produit.*

Le règlement, dans la mesure où les logos sont utilisés, permet aux consommateurs d'identifier précisément les produits sous AOP ou IGP et d'avoir ainsi une garantie quant à la nature et à la provenance du produit, notamment pour les produits dont les noms sont composés d'un nom générique et d'un localisant géographique.

- *La diversification de la production agricole afin de réaliser sur le marché un meilleur équilibre entre l'offre et la demande (se doter d'un cadre juridique pour la différenciation par l'origine).*

Le règlement a précisé par ailleurs que des effets escomptés pouvaient résulter d'une harmonisation communautaire sans en faire explicitement des objectifs formels à atteindre :

- *Les produits présentant certaines caractéristiques peuvent devenir un atout important pour le monde rural, notamment dans les zones défavorisées ou éloignées en assurant, d'une part, l'amélioration du revenu des agriculteurs et, d'autre part, la fixation de la population rurale dans ces zones.*

L'impact des AOP-IGP est variable selon les Etats et les régions. Les travaux d'économie montrent que les produits artisanaux sont ceux dont la contribution à cet effet escompté par le règlement est la plus forte. Ce fait est lié à la plus forte intensité de main d'œuvre dans les unités artisanales. Plusieurs produits sont en France situés dans des zones effectivement défavorisées et contribuent, du fait de leur prix de vente aux consommateurs, à mieux rémunérer les agriculteurs (par exemple, prix du lait plus élevé) et les artisans. Ils permettent une efficacité économique fondée sur un taux d'emploi par unité de produit plus élevé. La rémunération liée à la valorisation commerciale permet de renforcer la viabilité des exploitations et donc de protéger un patrimoine et un paysage alors même que les conditions concurrentielles en menacent l'existence.

16. De la même manière que les marques de forte notoriété connaissent les déboires des contrefaçons.

- *Des plus-values pour les producteurs en contrepartie d'un effort qualitatif réel.*

### 3.4.3. *Les limites des conditions actuelles d'application des règlements communautaires*<sup>17</sup>

#### 3.4.3.1. *Les problèmes de disparité initiale entre Etats membres*

Les conditions dans lesquelles s'appliquent les règlements communautaires dépendent des situations initiales des Etats en matière de politique de qualité et d'origine.

Lors de l'adoption du règlement 2081/92, la France et l'Italie étaient déjà très avancées en terme de moyens, d'institutions et de procédures. Elles<sup>18</sup> possédaient une base légale pour la protection des appellations d'origine viticoles depuis plus de 60 ans. En France, une protection par voie judiciaire (arrêt sur plainte du lésé) avait, dès les années 30<sup>19</sup>, ouvert la voie à une réglementation de la protection des appellations d'origine fromagères puis des appellations d'origine pour les produits agricoles et denrées alimentaires au sens plus large<sup>20</sup>. En Italie, une loi de 1954 fixe les règles fondamentales d'attribution et de protection des appellations d'origine ou typiques pour les fromages<sup>21</sup>. Le système AOC pour les fromages italiens repose encore aujourd'hui sur cette loi. Celle-ci prévoit également la constitution du Comité national de défense des appellations d'origine et typiques des fromages qui est l'organisme national suprême conseiller et soutenant l'administration publique face à la variété des intérêts du secteur. La loi charge des consortiums d'effectuer les contrôles de qualité obligatoires des fromages. Ces consortiums de défense volontaires, issus de l'agrégation des producteurs eux-mêmes, fonctionnent d'après des règles d'autodiscipline, tout en remplissant une fonction publique (surveillance du produit et répression des fraudes). Le ministère de l'agriculture confie aux consortiums la gestion de la marque de l'appellation.

#### 3.4.3.2. *Les problèmes liés à l'existence d'un principe fort de subsidiarité*

Si les règlements européens sont d'application directe et ne nécessitent donc pas pour leur mise en œuvre une transposition en droit interne, la subsidiarité des Etats membres en ce qui concerne les AOP et les IGP reste importante. Ils peuvent agir dans plusieurs domaines :

- Information des professionnels, mise en place de relais / d'institutions spécialisées au plan régional ou national pour la diffusion d'informations
- Vérification et agrément des dossiers en vue de leur transmission à Bruxelles
- Supervision du système de contrôles et de certification du produit
- Défense des noms protégés, par la voie diplomatique et par la voie judiciaire

Si les pays du Sud ont accordé des moyens importants au soutien des produits d'origine certifiée (France, Italie, Espagne, Portugal et Grèce), la plupart des pays du Nord se sont contentés d'être de simples relais administratifs entre les professionnels concernés et la Commission européenne, ne créant ni aide, ni institution spécifiques.

#### 3.4.3.2.1. *Au niveau de l'instruction et de l'agrément*

En matière de recevabilité et de formulation des demandes, une hétérogénéité existe selon les pays et les produits. La nature et la représentativité des groupements demandeurs ne font pas l'objet de règles communes, ce qui pourrait provoquer des distorsions de concurrence et un traitement inégal des dossiers.

En matière d'expertise, certains points des demandes d'enregistrement sont dans certains pays examinés par des experts compétents, pouvant réellement juger de la cohérence géographique de la zone de production, justifier les critères choisis dans le cahier des charges et apprécier le lien au terroir naturel et humain. La capacité d'expertise est importante aux yeux des professionnels dans un souci d'équité de traitement des demandes. En particulier, le lien de causalité entre les facteurs naturels, humains ou régionaux, et la qualité restent difficiles à apprécier. La question de la pertinence du zonage géographique des IGP et de ses modalités d'évaluation demeure.

17. Cette partie s'inspire des conclusions d'une recherche européenne (Barjolle et Sylvander, 1999).

18. ainsi que dans une moindre mesure, la Grèce, l'Espagne, le Portugal, la Belgique et le Luxembourg.

19. cf. protection du Roquefort (1922), du Comté (1952) et du Cantal (1956).

20. Décret-loi de 1935 qui crée les AOC ainsi qu'un organisme public chargé de gérer ce secteur (INAO). Loi du 28 novembre 1955 qui définit plus précisément les conditions de reconnaissance des Appellations d'origine Fromagères (AOF).

21. Loi n° 125 du 10 avril 1954.

En matière d'enquêtes publiques, une procédure est systématiquement prévue en France, dans le cas des IGP, ce qui n'est pas le cas ailleurs et peut provoquer des problèmes en matière de droit de la concurrence.

Par ailleurs si le règlement indique que l'IGP concerne tout " *produit agricole ou denrée originaires 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 limitée* ", la France a jugé que la réputation n'est pas suffisante pour justifier une IGP et l'obtention d'une IGP passe par celle préalable d'un Label rouge ou d'une CCP.

Les représentants de l'industrie privée estiment que cette interprétation est à l'origine de distorsions de concurrence dissuasives. La profession agricole ainsi que la coopération agricole ne partagent pas cette position.

En ce qui concerne le lien entre la localisation de la matière première et celle de la transformation (le fameux et/ou) pour les IGP, une jurisprudence s'est peu à peu constituée, issue de compromis entre des positions différentes des organismes professionnels, au cours des trois phases (article 17, Commission mixte CNLC-INAO et Comité IGP de l'INAO). Les deux positions extrêmes étaient les suivantes :

- Certains désiraient que les IGP se distinguent nettement des AOP (approvisionnement dans et hors de la zone, accent mis sur la réputation plus que sur les caractéristiques).
- D'autres voulaient que les IGP soient plus restrictives sur les caractéristiques liées à la région et sur un centrage des matières premières sur la zone de production.

La pratique vers laquelle on tend aujourd'hui est celle d'une position autorisant au cas par cas l'approvisionnement extérieur, selon l'impact de cet approvisionnement sur les caractéristiques ou les qualités du produit et le lien à la région. Cependant, il semble que le lien entre localisation et qualification des matières premières ne constitue pas encore une doctrine claire sur leur zonage. Il semble utile, pour prolonger le guide du demandeur de l'IGP diffusé par l'INAO, de stabiliser la doctrine IGP par rapport à la doctrine AOC et de la communiquer à l'ensemble des parties prenantes.

Les représentants de l'industrie privée estiment qu'il devrait être possible de faire enregistrer une IGP sans imposer la production de la matière première dans la zone, y compris une matière première jouant le rôle d'ingrédient principal. Ils considèrent que certains produits ont acquis leur notoriété dans une zone non parce que la matière première était originaire de la zone, mais en raison de la recette. Plus le produit est transformé, plus le procédé est prépondérant dans l'IGP. En théorie, une IGP devrait pouvoir être fabriquée à l'identique hors de la zone, sans la dénaturer, ce qui la différencie d'une AOP. Ils concluent que l'IGP est probablement plus proche de l'attestation de spécificité que de l'AOP. Si une recette s'est évadée d'une zone, ils estiment préférable de la protéger de manière générique (par une AS) que pas du tout.

A noter que leur critique vaut également pour l'application en France du règlement 2082/92. Ils considèrent comme une faiblesse l'incapacité du dispositif français à protéger recettes et savoir-faire alors que nous avons un patrimoine culinaire reconnu. Selon les représentants de l'industrie privée, le règlement 2082/92 était un outil sur mesure pour les produits français qui n'a pas été utilisé à cause de l'obligation de couplage entre attestation de spécificité et Label rouge ou CCP.

#### *3.4.3.2.2. Au niveau de l'encadrement des produits sous AOP et IGP : contrôles et sanctions*

La vérification de la conformité des produits à leur cahier des charges, le contrôle de la traçabilité et notamment le suivi des matières premières dans le cas des AOC sont des points importants de la réussite commerciale future de ces produits. L'évaluation de la qualité finale du produit, notamment de son aspect et de ses qualités gustatives, est également un des piliers de la confiance des consommateurs.

L'organisation des contrôles des AOP et IGP est prévue par l'article 10 du règlement 2081/92. Il prévoit que les structures de contrôles sont mises en place par les Etats membres, que ces structures sont soit des services publics, soit des organismes privés. Tous doivent offrir les mêmes garanties d'objectivité et d'impartialité à l'égard de tout producteur ou transformateur soumis à leur contrôle et avoir les experts et les moyens nécessaires pour assurer les contrôles. Ces critères font références aux conditions définies par la norme EN 45011.

Plusieurs études montrent que là aussi, les conditions sont inégales d'un pays à l'autre, quel que soit d'ailleurs le mode d'organisation (public ou privé) privilégié par les Etats membres. Les règles de décentralisation dans certains Etats se traduisent à la fois par une proximité du terrain (et donc une bonne efficacité) et parfois par une moins bonne surveillance des organismes ou services concernés.

Les conditions de l'encadrement des AOP et des IGP sont peu détaillées dans le règlement communautaire et de fait hétérogènes entre les pays et les produits. Les exigences ne sont équivalentes :

- ni au niveau de l'inspection des entreprises et des processus, du contrôle de la traçabilité et de l'évaluation finale du produit,
- ni en matière de plans de contrôles établis par les groupements qualité, qui n'ont pas de base commune pour le faire,
- ni en matière de coûts, ce qui induit des distorsions de concurrence.

L'accréditation obligatoire, qui n'est pas encore prévue au niveau communautaire, serait susceptible d'harmoniser les conditions de contrôle en Europe.

Enfin, la défense des appellations protégées restant de la compétence des autorités nationales, aucune stratégie commune n'est en mesure de garantir une protection d'office sur l'ensemble du territoire communautaire. Compte tenu de la situation actuelle au plan des conventions internationales réglant l'usage des noms géographiques des produits agricoles, une défense active au plan international des appellations protégées n'est pas encore opérationnelle.

#### *3.4.3.3. Les problèmes liés au manque de connaissance des protections communautaires par les consommateurs*

En Europe, la Commission des Communautés européennes a jugé indispensable d'expliquer la signification des mentions distinctives AOP/IGP au public dans les langues communautaires. L'article 5 du règlement (CEE) 2037/93 avait prévu que la Commission prendrait les mesures de communication qui s'imposeraient pendant une période de 5 ans. L'Union européenne a ainsi déjà consacré 8,8 millions d'Écus à une grande campagne de communication pour faire connaître les notions d'AOP et d'IGP aux producteurs, consommateurs et distributeurs sur son territoire. Le bilan de cette campagne sera connu cette année. Notons que le règlement n° 2826/2000 institue une aide financière pour la communication sur les AOP-IGP.

Une proposition de règlement (CE) du Conseil relatif à des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles dans les pays tiers prévoit par ailleurs que la Communauté pourra soutenir des actions d'information dans les pays tiers notamment sur le système communautaire des AOP/IGP.

#### *3.4.3.4. Problèmes rencontrés dans l'application du règlement 2082/92*

Les attestations de spécificité connaissent un très faible développement. Cette tendance peut s'expliquer par l'existence de deux niveaux de protection prévus par le règlement. En effet, le paragraphe 2 de l'article 13 du règlement mentionne une " protection absolue " du nom, alors que le paragraphe 1 du même article prévoit une " protection partielle " du nom associée uniquement à la mention communautaire STG.

Il semble très difficile de bénéficier de la protection absolue, ce qui décourage les demandeurs et par ailleurs, la protection partielle n'offrirait pas une vraie protection aux consommateurs et créerait plus de confusion qu'elle ne lèverait d'ambiguïtés.

Par ailleurs, comme le précise le rapport de la Commission au Conseil du 19 juillet 1999, sur

l'application du règlement 2082/92, ce règlement ne réserve ni la dénomination, ni le cahier des charges à un groupement de producteurs. Il implique la libre utilisation, par n'importe quel producteur dans l'Union dont le produit est conforme aux conditions fixées et publiées. Ces raisons ont pu démotiver et faire douter certains producteurs de l'intérêt de ce système.

La procédure d'opposition connaît certains points faibles, notamment le délai pour la procédure à l'amiable et les motifs d'opposition qui sont non ou mal définis.

Au niveau français, l'existence de certains codes des usages, à l'intérieur desquels la mention " traditionnel " est décrite, crée un doute sur l'intérêt pour les opérateurs de bénéficier de l'AS. Si l'application de l'AS en France se fonde sur les codes des usages tout en prévoyant des dispositions plus restrictives, cela peut être de nature à décourager les demandeurs. Enfin, le fait que ces codes des usages existent dans certains secteurs et pas dans d'autres contribue à l'inégalité de traitement des produits.

Enfin, la France a retenu pour l'AS, comme pour l'IGP, le principe d'un couplage au Label ou à la CCP. Or, d'après la très grande majorité des représentants de l'industrie de la transformation, la qualité spécifique d'une spécialité traditionnelle tient avant tout au respect scrupuleux d'une recette. Moins encore que pour l'IGP, le couplage à une certification ne se justifie compte tenu des délais d'instruction qu'il entraîne.

#### 3.4.4. Conclusion

Les débats sur une politique communautaire de la qualité, y compris leurs développements récents, n'ont pas permis de trancher entre deux orientations stratégiques :

- Soit le principe d'une politique communautaire de la qualité et de l'origine est retenu avec un important effort de convergence des principes, de leur interprétation et des dispositifs mis en œuvre à travers l'Union européenne, alors le message communiqué au consommateur sera fondé à la fois sur une réalité technique objective du produit et sur une approche convergente des dispositifs institutionnels chargés de l'obtenir. Dans ce cas le recours aux logos communautaires AOP et IGP devrait être obligatoire.
- Soit le choix est fait de maintenir une forte subsidiarité, chaque Etat membre conservant alors la compétence d'interpréter dans une certaine mesure le règlement selon son histoire et ses contraintes propres<sup>22</sup>. Dans ce cas, les garanties données par l'AOP ou l'IGP ne sont pas homogènes, notamment dans la réalité des liens entre la qualité (ou caractéristiques) du produit et son origine. Dans ces conditions, un message unique et général concernant les attributs du produit (qu'il s'agisse de sa qualité, de son ancienneté ou de son caractère traditionnel) ne semble pas souhaitable. Dans ce scénario, il serait légitime de maintenir une communication forte sur les signes nationaux.

Dans ce cas, une coordination européenne est pour le moins nécessaire (application du règlement, élaboration de données statistiques, etc.) pour permettre de préserver une cohérence d'ensemble du dispositif de protection communautaire.

En ce qui concerne les autorités françaises, elles doivent être conscientes que la France a tout intérêt à renforcer son système tout en le rendant plus efficace et plus souple. Les SIQO ont vocation à se distinguer des marques commerciales en ce sens qu'ils protègent un patrimoine culturel, ce qui constitue un enjeu politique fort. Les autorités ne doivent par ailleurs pas méconnaître que des enjeux internationaux pèsent contextuellement sur le développement des signes français. Ainsi, par rapport à la politique européenne, la France pourrait avoir deux objectifs :

- Renforcer l'ouverture de son système par rapport aux autres pays de l'UE, dans le sens de la réciprocité et de la transparence

---

22. Cette orientation se rapproche de la thèse développée par Caroline Pottier (Commission Européenne) et par Christian Béchet (INAO), in Sylvander, Barjolles et Arfini (2000)

(c'est le sens du nouveau règlement AOP-IGP 692/2003)

- Rester vigilante quant au niveau et à la crédibilité des qualités reconnues dans les autres Etats membres.

Il reste que le point crucial est de parvenir à une position plus solidaire au niveau communautaire avec des orientations nationales plus convergentes pour en renforcer le poids au moment des négociations internationales.

Quelques questions demeurent en suspens compte tenu de l'interprétation actuelle des règlements communautaires et il convient de pouvoir y répondre à assez brève échéance, notamment dans le but :

- d'encadrer l'indication de provenance sans IGP, avec des règles d'étiquetage spécifiques et précises (projet de décret introduit par la loi de 07/99)
- d'ouvrir l'IGP à des produits récents, fondés sur un lien entre la zone et une qualité ou une caractéristique, mais sans forcément encore avoir la réputation d'un produit déjà implanté durablement sur un marché
- de définir progressivement une doctrine sur une définition de la notion de réputation et des outils pour l'établir (réputation, auprès de qui, dans quel horizon temporel et sur quelle extension de zone géographique)
- de définir la notion de tradition et des outils pour l'établir (en référence aux attestations de spécificités)

#### 4. *Voies d'amélioration*

##### 4.1. *Simplifier l'accès à la certification officielle*

Pour simplifier le dispositif d'instruction, différentes voies d'amélioration ont été identifiées. Elles sont soit de portée globale et visent à l'efficacité et à l'opérationnalité d'ensemble du dispositif, soit à l'attention d'une instance et visent alors à reconsidérer ou optimiser sa fonction. Elles sont présentées ci-dessous sans hiérarchisation.

##### 4.1.1. *Les voies d'amélioration de portée générale*

Des améliorations peuvent être apportées pour la formation des demandeurs, l'orientation et l'accompagnement des demandes, la présentation harmonisée des demandes entre les instances chargées de leur instruction et le raccourcissement des délais d'instruction.

1. Un guide pédagogique à l'attention des " futurs groupements qualité ou entreprises " pourrait être élaboré en vue de présenter le dispositif d'ensemble de la certification, ses objectifs, son organisation, ses règles, ses particularités.

Par ailleurs, un diagnostic stratégique préalable permettrait aux entreprises et filières de s'orienter sur des voies praticables. En outre, par delà les problématiques de concurrence, cette mesure permettrait de rapprocher les " nouveaux arrivants " d'acteurs déjà engagés dans des démarches comparables afin de les faire bénéficier de leur expérience. Par étapes successives, les démarches collectives seraient ainsi appelées à s'étendre au bénéfice des signes eux-mêmes.

Enfin, l'accompagnement des demandes, fonction distincte de la procédure d'instruction, qui pourrait être effectuée aussi bien par des services d'Etat que par des consultants tant à l'échelle régionale que départementale, devrait faire l'objet d'une réflexion de fond. Ce suivi devrait reposer sur des principes d'expertise, d'indépendance et d'impartialité.

2. Pour éviter des problèmes d'irrecevabilité des demandes tenant tant à la forme qu'au fond des dossiers, plusieurs solutions peuvent exister, notamment :
  - Elaboration conjointe, par les instances en charge de l'instruction, d'un dossier de demande type, susceptible de convenir quel que soit le signe d'identification considéré.

- Amélioration de l'accès du demandeur aux lignes directrices, aux exigences et recommandations en vigueur qui peuvent le concerner, voire orienter sa demande.
3. Pour raccourcir les délais d'instruction des demandes, diverses solutions se dégagent : allègement de la procédure d'instruction ; affectation de moyens administratifs plus importants ; raccourcissement des délais d'expertise ; optimisation de la coordination et du traitement des enquêtes publiques<sup>23</sup> ; élimination des effets de " cascade ", qui consistent à parfois renouveler les questions à chaque passage de dossier ; instauration d'un guichet unique lorsqu'une demande nécessite d'être examinée par plusieurs instances (IGP, AS).

Par ailleurs, pour rationaliser l'intervention des instances en charge de l'instruction des demandes, certains chevauchements ou duplications de fonctions entre les instances peuvent être éliminés, notamment entre :

- la section " examen des référentiels " de la CNLC et le comité national IGP de l'INAO ;
- la section " examen des référentiels " et la section " agrément des organismes certificateurs " de la CNLC lors de l'examen des dossiers ;
- la section " agrément des organismes certificateurs " de la CNLC et le COFRAC sur les modalités d'audit.

#### 4.1.2. *Les voies de rationalisation des fonctions des sections de la CNLC*

##### 4.1.2.1. *En ce qui concerne la section " examen des référentiels "*

Certains participants estiment que la SER pourrait avoir pour objectif prioritaire de définir des lignes directrices à respecter pour obtenir un Label rouge ou une CCP (notice technique ; exigences et recommandations). Ainsi, l'examen par la SER consisterait en une vérification de la conformité des dossiers à des lignes directrices préalablement définies. Elle accorderait une importance toute particulière à la dimension économique des projets étudiés. Ce type d'évolution soulève toutefois quelques remarques :

- Il apparaît nécessaire que la rédaction des notices, des exigences et recommandations soient soumises à une évaluation périodique afin d'assurer l'adaptabilité et la souplesse nécessaires au dispositif. Néanmoins, dans le cas où un opérateur souhaiterait mettre en œuvre des spécifications non définies par la SER, une étude serait conduite pour mesurer la conformité et la pertinence des propositions, voire le cas échéant pour contribuer à l'évolution des notices techniques et recommandations.
- Il sera essentiel de veiller à ce que le cadre ne soit pas trop rigide de sorte que le fonctionnement de la SER ne puisse conduire à une uniformisation des produits. Il importe de préserver ce qui fait l'essence même de ces stratégies qualité, c'est-à-dire la différenciation.

En parallèle, il est nécessaire d'actualiser le règlement intérieur de la CNLC (qui date de 1998) ainsi que de terminer la rédaction des points de doctrine de la section.

##### 4.1.2.2. *En ce qui concerne la section " agrément des organismes certificateurs "*

Plusieurs membres ont émis des doutes sur la nécessité de maintenir la section " agrément des organismes certificateurs " dans la mesure où la question est plutôt celle de la délégation de compétence que les organismes certificateurs devraient recevoir pour exercer le contrôle.

Une solution pourrait être de créer une section " organisation et suivi des contrôles " à la place de la section " agrément des organismes certificateurs " qui compléterait de manière plus cohérente l'accréditation. Son rôle pourrait être d'une part, d'élaborer des lignes directrices pour les plans de

---

23. Conformément aux dispositions du décret du 12 mars 1996, l'expression " enquête publique " devrait être remplacée par " consultation publique ".

contrôle interne (à la charge du demandeur - entreprise individuelle ou groupement - ) et externe (réalisé par les organismes certificateurs) et d'autre part, de vérifier leur application sur la base d'audits et d'un rapport annuel d'activité que chaque organisme certificateur viendrait présenter. Cette section pourrait proposer des sanctions aux Ministres chargés de l'agriculture et de la consommation en cas de manquement des organismes certificateurs à leurs obligations, mais elle n'instruirait plus de demande individuelle. Un bilan de son activité serait rendu public chaque année.

Indépendamment de cette voie d'amélioration, plusieurs idées ou propositions ont été avancées pour optimiser le dispositif existant :

- Bien différencier ou rendre plus explicite le rôle respectif de la SER et de la SOC sur les points de maîtrise et de contrôle du référentiel,
- Pour tenir compte de l'effet concurrence entre les OC et après validation du plan de contrôle externe par la section, demander aux OC de préconiser des méthodes d'audit et de contrôle communs entre eux sur un même produit (comme par exemple, les méthodes d'habilitation pour les fabricants d'aliments),
- Favoriser et ou imposer la synergie entre OC lors de la mise en oeuvre des plans de contrôles externes afin d'harmoniser sur le terrain le travail des auditeurs auprès d'un même opérateur (étude DGAI en cours),
- Bien différencier le contrôle des caractéristiques implicites réalisé par les services de contrôle officiels, du contrôle des caractéristiques explicites réalisé par les OC,
- Obtenir une absence d'interférence entre les contrôles privés et le contrôle des OC pour les SIQO dans la communication et l'étiquetage pour éviter la confusion auprès des consommateurs.

D'une manière plus générale, certains travaux faisant suite à l'avis n° 36 du CNA (recommandations 11 ; 15 ; 16 ; 17) sont en cours de réalisation. Leurs conclusions non encore communiquées (étude INRA commandée par la DGAI sur les conditions d'audit) devraient permettre d'approfondir l'audit du système et la nature des aménagements à opérer.

#### *4.1.3. Les voies de rationalisation du fonctionnement des Comités de l'INAO*

##### *4.1.3.1. Ecrire la " doctrine IGP" en relation avec la section " examen des référentiels " de la CNLC*

Il est important de mieux définir la doctrine des IGP appliquée par le comité national IGP de l'INAO : évaluation du lien à l'origine géographique à travers la qualité déterminée, la réputation ou une autre caractéristique. Certes, le guide du demandeur IGP va tout à fait dans ce sens, mais l'examen de l'instruction de certains dossiers montre encore un certain flou dans la doctrine, mal vécu par certains opérateurs.

Il faudrait veiller en particulier à ce que le travail du comité national IGP ne puisse entrer en contradiction avec le cadre défini par la SER, d'autant qu'elle intervient préalablement lors de l'instruction d'un signe de qualité avec un nom géographique.

Une solution pour rationaliser la procédure et éviter le cumul des délais d'instruction entre la CNLC et l'INAO serait de désigner un interlocuteur unique face au groupement demandeur (un " guichet unique "), à charge pour cet interlocuteur unique de mener à bien la procédure complète tant vis-à-vis du signe national que communautaire.

##### *4.1.3.2. Le rôle de l'INAO en matière de contrôle*

Actuellement, l'INAO est délégataire et garant du contrôle, désigné, dans l'univers des AOC par le terme " agrément ". Deux sortes d'agréments sont pratiqués : l'agrément des conditions de production qui garantit le respect du cahier des charges de production et l'agrément produit, qui garantit la spécificité du produit final. Le premier, qui sert à garantir l'expression de la typicité du produit,



devrait voir ses moyens renforcés afin d'assurer une meilleure proportionnalité entre les infractions et les sanctions. Un modèle reposant sur des sanctions rares mais fortement pénalisées ne permet pas d'accompagner efficacement une démarche de progrès. Par ailleurs, il faut signaler qu'un important travail de contrôle interne est réalisé au niveau des syndicats d'appellations, et il serait souhaitable que les procédures d'agrément les intègrent au même titre que les procédures d'autocontrôle dans le domaine de l'hygiène.

Aujourd'hui, l'enjeu pour l'INAO est double. Il s'agit d'une part de continuer de renforcer ses procédures (agrément d'organismes d'analyses organoleptiques, qualification des agents et des procédures, conventions, plan de contrôles et répartition des responsabilités des diverses instances) et d'autre part d'améliorer la transparence de sa politique d'agrément.

L'INAO s'est engagé, en partenariat avec les syndicats d'appellation, à mettre en place un plan d'actions qui récapitule l'ensemble des dispositions susceptibles d'être prises par les différents partenaires, celles qu'il serait souhaitable de conduire et qui seront définies de façon bilatérale en fonction des besoins et des moyens existants ou à envisager, ainsi que des tâches connexes ou implicites nécessaires au bon fonctionnement d'une appellation. Cet exercice, testé avec 14 syndicats volontaires, permettra, après sa généralisation, de mieux connaître et maîtriser le suivi des produits AOC.

En outre, une délégation par l'INAO du contrôle des IGP aux organismes certificateurs est en cours.

Pour maintenir la crédibilité du système français AOC, il est indispensable de lever toute forme de suspicion quant aux garanties de compétence, d'indépendance et d'impartialité en matière de contrôle des AOC et par conséquent de permettre une évolution du dispositif qui concilie la spécificité des AOC (contrôle par l'INAO, puissance publique), la responsabilité des professionnels et l'idée du contrôle par tiers. Indépendamment de la question de la délégation du contrôle, l'idée a été avancée qu'une démarche d'accréditation de tout ou partie du dispositif serait une solution intéressante. Certaines mises à niveau au sein du processus global de contrôle pouvant être assez coûteuses, une aide de l'Etat devrait être débloquée en faveur de l'INAO et des syndicats d'AOC.

## *4.2. Stimuler la demande de produits certifiés*

### *4.2.1. En améliorant la lisibilité du dispositif*

#### *4.2.1.1. Identification*

Dès lors que l'Etat s'engage dans la certification, la situation de loin la plus consensuelle est qu'il soit propriétaire de tous les identifiants de la certification officielle. Un autre principe pour une identification repérable par le consommateur est qu'il y ait une unité graphique de représentation des différentes certifications. L'idée d'un logo commun avec des codes couleurs correspondant aux spécificités certifiées (vert pour le bio, rouge pour le Label rouge, etc.) serait sans doute la plus efficace. Cependant, compte tenu de leur histoire et d'une notoriété très variable, les représentants des filières certifiées n'ont pas souscrit à cette idée. A défaut d'une unité de représentation, l'identifiant commun tel que proposé dans l'étude réalisée par le Cabinet Fitoussi en 1994 doit absolument trouver une traduction concrète. Ce rapport plaide pour une simplification et une mise en cohérence des identifiants et proposait l'utilisation d'un symbole commun à tous les logos matérialisant la garantie officielle.

Par ailleurs, il a été estimé que le caractère facultatif de l'utilisation de l'identifiant détourne le dispositif de son objectif initial en ce sens qu'il n'est plus conçu comme un outil d'information des consommateurs mais comme un objet contractuel entre opérateurs.

#### *4.2.1.2. Communication*

De nombreux facteurs militent pour un développement de la communication sur les SIQO. Dès la première décennie de vie du Label rouge, l'Etat affectait des sommes importantes à sa promotion, ce qui a amené sa notoriété à des niveaux élevés dès la fin des années 1970.

Au début des années 1990, la politique dite des signes officiels de qualité a été initiée, par l'articulation des SIQO existants et cela s'est traduit par un effort de communication important notamment en direction de l'univers professionnel. Les crises de l'ESB ont renforcé l'engagement de l'Etat et donné lieu à des campagnes davantage tournées vers le " grand public ". Cependant l'effet principal est à mettre à l'actif de quelques filières, notamment animales, et l'Etat n'a pas prévu de ligne budgétaire dédiée à des actions de communication collective qui de fait demeurent trop sporadiques.

De nombreux freins empêchent les campagnes de produire tous leurs effets : manque de clarté dans le positionnement commercial des SIQO, trop grand nombre de SIQO aux yeux des consommateurs, manque de cohérence dans les messages des SIQO les uns vis-à-vis des autres, manque de cohérence des logos eux-mêmes, etc. Il existe par ailleurs un problème spécifique de perception en ce qui concerne la CCP que les premières conclusions de l'étude de l'INRA diligentée par la DPEI semblent confirmer : absence de connotation d'un niveau qualitatif déterminé et perception déficiente des dimensions recouvertes.

Il importe d'aller vers une cohérence des politiques de communication quel que soit le signe officiel. Si l'utilisation des logos Label rouge et AB ne pose pas de problème, il n'en est pas de même pour la CCP et l'AOC, pour des raisons différentes. D'une part, la CCP n'est pas la propriété du ministère chargé de l'agriculture et si celui-ci est disposé à le recevoir en cession, les conditions administratives ne sont pas encore réunies. D'autre part, l'AOC n'a pas encore pu communiquer sur son logo. Celui-ci, déposé au niveau mondial, sera développé sur une base volontaire, en complément ou à la place du logo communautaire AOP.

Au niveau européen, le règlement n° 2826/2000 prévoit une procédure pour financer les actions de promotion collective des AOP-IGP et il serait utile que cette opportunité soit fortement exploitée par les professionnels. Cela suppose bien sûr que les concepts d'AOP et d'IGP soient enfin stabilisés (de manière à garantir l'efficacité de la communication), que les logos soient mieux différenciés l'un de l'autre et qu'il y ait une articulation communicante entre les logos européens et les logos nationaux.

#### *4.2.2. En redonnant une cohérence d'ensemble aux SIQO*

##### *4.2.2.1. Connaître les spécificités attendues par les consommateurs*

Toutes les enquêtes le montrent, la typicité, la qualité supérieure, l'origine, le mode de production biologique sont des spécificités qui répondent à des attentes d'une proportion significative de consommateurs.

En revanche, comme cela a déjà été souligné dans l'avis n°36, les attentes des consommateurs ont beaucoup évolué durant la dernière décennie. A la suite des crises récentes, de plus en plus 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. Des thèmes comme l'environnement, le recyclage des boues d'épuration, la culture des OGM, la biodiversité, les modifications du climat, l'approvisionnement énergétique, le travail des enfants dans le tiers monde et en Europe, le commerce équitable, le bien être animal, ont investi la réflexion sur l'aliment. Ces attentes, moins liées aux intérêts de telle ou telle catégorie de citoyens, qu'à la société dans son ensemble, peuvent être qualifiées de " sociétales ". Leur prise en compte est un chantier qui pourrait durer une ou deux décennies. Elle suppose des réflexions et dispositifs variés et souples, dans une première phase.

##### *4.2.2.2. Articuler logiquement les promesses commerciales de chaque signe*

Il n'est vraisemblablement pas souhaitable de vouloir que tout soit dans tout et les producteurs d'AOC, par exemple viticoles ou fromagères, ne sont pas demandeurs d'intégrer les obligations de l'agriculture raisonnée.

Ainsi, il est important de d'abord ancrer les SIQO sur les attentes spécifiques les plus largement partagées : la typicité sanctionnée par l'AOC, la qualité supérieure sanctionnée par le Label rouge, le respect de l'environnement par l'agriculture biologique.

Par ailleurs, sur le constat que la CCP n'a pas répondu à d'autres attentes que celle de réguler le marché, et qu'elle s'est apparentée moins à un signe de qualité qu'à un objet contractuel, il est nécessaire de revoir son positionnement. Ce faisant, il pourrait être logique, pour compléter l'offre de SIQO, qu'elle soit par nature plus ouverte à la prise en compte des attentes sociétales spécifiques non couvertes par les autres SIQO. Dans la mesure où les qualités spécifiques attendues par les consommateurs n'exercent pas nécessairement un impact mesurable sur le produit, la définition de la CCP devrait être revue et une méthode conçue pour vérifier les bases scientifiques de ces dimensions nouvelles. La CCP pourrait être revisitée, de sorte qu'il soit possible de construire des référentiels non plus seulement par famille de produits mais aussi par attente sociétale.

#### *4.2.2.3. Définir des règles de couplage des signes et des mentions valorisantes*

Si les consommateurs demandent à juste titre que le nombre des SIQO soit limité, c'est dans le but notamment d'en améliorer la compréhension et l'utilisation. Deux règles simples semblent à ce stade pouvoir se dégager :

- Elaborer des règles permettant des couplages entre les signes, et entre les signes et des mentions valorisantes. Deux principes doivent être posés pour progresser : permettre les couplages dès lors qu'ils ne sont pas susceptibles de générer une confusion dans l'esprit des consommateurs ; éviter l'apposition d'un trop grand nombre de logos sur un même produit.
- Faire en sorte que la certification officielle ne reste pas extérieure à la prise en compte des attentes sociétales. Si tel était le cas, les marques privées d'industriels ou de distributeurs s'approprieraient très logiquement l'ensemble des dimensions symboliques de l'aliment, ce qui conduirait à une profusion d'allégations ou de revendications susceptibles de faire naître une grande confusion et induirait des difficultés de contrôle de leur loyauté. Une évolution du dispositif de certification, tenant compte de cette nouvelle réalité et incorporant les attentes sociétales, conduirait nécessairement à des mentions plus homogènes sur les produits.

### *4.3. Trouver la juste place pour l'Etat*

Il a été estimé de façon consensuelle que la certification des denrées agricoles et alimentaires contribue à la réalisation des objectifs énoncés à l'article L 640-1 du Code rural.

L'implication de l'Etat peut être multiforme mais la réforme du ministère chargé de l'agriculture de 1999 qui a abouti à répartir le suivi de la certification entre deux directions n'est pas considérée comme satisfaisante, d'autant que les compétences publiques se répartissent déjà entre le ministère de l'agriculture et celui de la consommation.

L'état des lieux dressé dans le présent rapport montre que l'esprit d'une éventuelle réforme doit être celui de la simplification, de la cohérence et de la rationalité. Une large majorité des membres du groupe de travail a considéré que la constitution d'un établissement public dédié à la conception et à la conduite des politiques de qualité et d'origine se justifie. Pour eux, l'INAO a vocation à constituer le point d'ancrage d'un tel établissement par exemple dénommé " Institut national de la qualité et de l'origine ".

Un autre point crucial de l'engagement de l'Etat tient à ce que les consommateurs ne peuvent dans de nombreuses situations vérifier par eux-mêmes les caractéristiques certifiées et doivent s'en remettre à un arbitre ayant toute leur confiance. L'Etat est reconnu comme le plus apte à remplir ce rôle.

Enfin, la crédibilité du dispositif repose sur le contrôle des processus de certification. Sur ce point, les consommateurs, dès lors qu'ils connaissent les mécanismes de l'accréditation et de l'agrément des organismes certificateurs, estiment très majoritairement que les contrôles délégués par l'Etat à des organismes tiers indépendants sont fiables. Il reste que cette fiabilité semble au moins

autant relever de l'apport de la norme EN 45011 qui garantit la compétence, l'indépendance et l'impartialité de l'organisme de contrôle que de celui de l'agrément reçu de l'Etat. Certains participants estiment d'ailleurs que cet agrément est sinon redondant avec l'accréditation, du moins tout à fait accessoire.

Majoritairement, il a été considéré que si, la certification est un instrument d'une politique de revenus agricoles, elle est aussi celui d'une politique de filière rapprochant le producteur et le consommateur. En ce sens, une vision ambitieuse mais seule réaliste de la politique de la qualité est qu'elle soit au carrefour des politiques agricoles, industrielles et de la consommation.

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

De son analyse des conditions du développement des signes d'identification de la qualité et de l'origine, le Conseil retire notamment les enseignements suivants :

- Il rappelle tout d'abord que les signes d'identification de la qualité et de l'origine, nationaux et européens, sont des outils de confiance et de promotion de la qualité. Ils contribuent ainsi à segmenter le marché des denrées agricoles et alimentaires, à le stabiliser, notamment en période de crises alimentaires, en jouant un rôle de " locomotive " sur la qualité de l'ensemble des produits agroalimentaires, et en permettant un meilleur équilibre entre l'offre et la demande.

Cette analyse est confirmée par le développement important du nombre de produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine et de leur impact économique.

- Le Conseil constate que, par leur impact économique et organisationnel, les signes d'identification de la qualité et de l'origine apportent tous leur contribution à la réalisation des objectifs de la politique de qualité définis par l'article L 640.1 du Code rural.
- Le Conseil constate que les consommateurs ont une vraie attente en matière de " contenu " des produits sous SIQO. Si les concepts d'origine et de qualité supérieure sont assimilés, il n'en est pas de même de la certification de conformité de produit, dont la notoriété est faible.
- Le Conseil estime que les signes officiels doivent répondre aux attentes que les enquêtes confirment tendanciellement. A ce titre, les SIQO doivent établir une distinction claire entre trois types de motivation très différents par leurs effets sur les marchés :
  - La prise en compte de la typicité, du goût et de la qualité supérieure, de l'origine, qui ont un impact vérifiable sur les propriétés organoleptiques des produits mis en marché et qui doivent rester à ce titre les cibles prioritaires de la politique des signes officiels de la qualité,
  - La nécessité de disposer d'un instrument visant à créer la confiance entre clients et fournisseurs sur la base de caractéristiques spécifiques vérifiables, fonction jusqu'alors dévolue à la CCP,
  - La prise en compte des attentes sociétales, sans incidence directe sur les caractéristiques organoleptiques des produits, qui peut être ou non transverse à l'ensemble des motivations décrites ci-dessus.

Sur la base de ces constatations, le Conseil formule les recommandations suivantes :

- **Vers plus d'harmonisation communautaire de la politique de la qualité et de l'origine**

**1** - Le Conseil est favorable à la mise en œuvre d'une réelle politique communautaire de la

qualité et de l'origine, de préférence par voie de règlements, pour favoriser la convergence des principes, de leur interprétation et des dispositifs mis en œuvre à travers l'Union européenne. Il estime que les deux objectifs d'une harmonisation " par le haut " et d'une moindre subsidiarité doivent être soutenus par les autorités françaises.

Avec une vraie politique communautaire, le CNA estime que le message communiqué aux consommateurs serait fondé sur une réalité technique objective du produit plus homogène entre Etats membres et que le recours obligatoire aux logos communautaires AOP, IGP, AS et Agriculture biologique se justifierait alors pleinement.

A cet égard, le CNA souhaite que les logos communautaires puissent être mieux distingués par les consommateurs et il préconise une unité graphique de représentation des différents signes et protections communautaires, assortie d'un code couleurs correspondant aux spécificités certifiées.

Le Conseil est favorable à ce que toute évolution des conditions d'utilisation des logos, qui présuppose une modification du règlement communautaire, fasse l'objet d'un débat préliminaire associant leurs utilisateurs.

**2** - Le Conseil considère que les dispositions du règlement n° 2826/2000 prévoyant une procédure de financement des actions de promotion collective des AOP-IGP devraient être davantage exploitées par les organisations professionnelles et interprofessionnelles concernées, permettant la diffusion des logos communautaires.

**3** - Pour progresser sur le plan de l'harmonisation européenne des conditions de contrôle des signes et protections communautaires, le Conseil estime que l'obligation d'accréditation des organismes de contrôle devrait être intégrée dans le dispositif communautaire.

**4** - Dans la mesure où l'Attestation de spécificité (AS) n'a connu aucun développement significatif alors qu'elle avait été en partie conçue comme une réponse à l'abandon de la réglementation " verticale " relative aux produits, le Conseil estime que les causes de la faible utilisation du règlement (CE) n°2082/92, qui définit la notion de spécialité traditionnelle garantie (STG) encore appelée attestation de spécificité, doivent être analysées aussi bien au plan français que communautaire. Le CNA pourrait si nécessaire engager une réflexion sur ce sujet.

**5** - Le Conseil estime indispensable que les instances européennes se dotent d'un système d'information qui permette d'avoir une vision globale, et par pays, du développement des protections communautaires. Il recommande que cette question soit traitée dans le cadre des programmes Eurostat.

- **Vers une optimisation du dispositif national de certification dans l'attente de plus d'harmonisation communautaire**

**6** - Dans l'attente de plus d'harmonisation, le Conseil considère que les signes nationaux d'identification de la qualité doivent être plus attractifs pour les produits d'autres Etats présents sur le marché français, et être promus sur les marchés des autres Etats membres, notamment pour faire connaître nos concepts dans la perspective d'une évolution de la politique européenne de la qualité et de l'origine.

- **Par le maintien des signes nationaux et une évolution de la CCP**

**7** - Le Conseil constate que l'AOC et le Label rouge répondent aux objectifs de la politique française de la qualité et de l'origine énoncés à l'article L 640-1 du code rural, à savoir la promotion de la diversité des produits ; l'amélioration de l'information des consommateurs et la satisfaction de leurs attentes ; la segmentation claire du marché ; le maintien de l'activité économique, notamment en zones rurales défavorisées ; la répartition équitable de la valorisation des produits entre la production, la transformation et la distribution.

Par conséquent, dans l'attente d'une harmonisation communautaire, le Conseil estime que

l'AOC et le Label rouge doivent être maintenus à côté des protections et signes disposant d'un cadre communautaire.

**8** - Le Conseil est toutefois favorable à l'instauration d'un principe de révision périodique de tous les cahiers des charges ou référentiels de certification de la qualité et de l'origine, afin de permettre une amélioration continue de la qualité de ces produits.

**9** - Pour la CCP, le Conseil constate que, si elle peut contribuer à la réalisation des objectifs de la politique de la qualité définis par l'article L 640-1 du code rural, des problèmes spécifiques existent pour ce signe, notamment parce que les garanties qu'il apporte ne sont pas toujours directement perceptibles par les consommateurs, voire parfois ressenties comme étant peu pertinentes pour les associations de consommateurs. En revanche, le Conseil reconnaît qu'il est considéré comme stratégique pour les opérateurs des filières et que son potentiel de développement national et international est réel.

Le Conseil estime souhaitable que la CCP évolue et que cette évolution soit examinée à la lumière des résultats de l'évaluation de la CCP au titre des politiques publiques diligentée par le ministère chargé de l'agriculture.

Le Conseil estime dès à présent que les éléments de différenciation entre les produits bénéficiaires de la CCP et les produits courants doivent être significatifs et qu'il est notamment indispensable de réexaminer les cahiers des charges dont la validation est antérieure à la publication du décret n°96-196 du 12 mars 1996. Il suggère qu'une disposition réglementaire soit introduite pour permettre le retrait d'un avis favorable de la CNLC quand les caractéristiques communicantes d'un produit sont devenues sans objet.

Il propose que, pour les produits destinés directement au consommateur final, l'objectif soit fixé de ne mentionner sur les étiquettes que des caractéristiques communicantes suffisamment " parlantes " ; que le logo soit, comme celui du Label rouge, propriété du ministère chargé de l'agriculture ; que son utilisation soit rendue obligatoire et qu'un effort de communication plus important soit consenti en faveur de la CCP, dès lors que les évolutions souhaitées pour ce signe auront été menées à bien.

#### • **Par une réduction des délais d'obtention des signes**

**10** - Pour réduire les délais d'examen des dossiers, le CNA considère que différentes voies doivent être explorées : élaboration d'un document qualité pour le dossier de demande de signes officiels, allègement de la procédure d'instruction, affectation de moyens administratifs supplémentaires, raccourcissement des délais d'expertise et d'examen, optimisation de la coordination et du traitement des enquêtes publiques, élimination des effets de " cascade ", qui consistent à parfois poser de nouvelles questions ou conditions à chaque passage de dossier.

#### **En améliorant l'orientation et l'accompagnement des demandeurs**

**11**- Le Conseil estime qu'un diagnostic stratégique préalable, à la charge des entreprises et filières, devrait être institué pour leur permettre de choisir en meilleure connaissance de cause le signe et/ou la protection le(s) mieux adapté(s) à leurs activités et stratégies. Il considère d'ailleurs que cette mesure aurait un effet bénéfique de structuration des filières.

**12** - Pour mieux accompagner les demandeurs et faciliter l'appropriation par les opérateurs des outils de la qualité, le Conseil estime que des mesures simples peuvent être mises en œuvre, comme par exemple :

- élaboration d'un guide pédagogique présentant le dispositif national des SIQO aux futurs groupements qualité ou entreprises intéressés ;
- organisation de modules de formation des demandeurs ;
- communication régulière des exigences et recommandations écrites des instances intervenant dans le processus de certification ;

- mobilisation, au niveau régional, de programmes ayant pour objectif la mise place de conseils en matière de qualité appliquée à l'agriculture et à l'agroalimentaire, à l'instar des fonds régionaux d'aide aux investissements immatériels (FRAIL) pour les PME industrielles ;
- désignation d'un correspondant local, par exemple des services déconcentrés du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (DDAF ou DRAF) à même d'apporter, en lien avec les organisations professionnelles compétentes, un suivi et un accompagnement des demandeurs de signes de qualité sur toute la durée des procédures, comme les structures déconcentrées de l'INAO peuvent le faire dans le cas des AOC et IGP.

Le Conseil estime toutefois que la mise en œuvre de ces propositions suppose un important travail d'information et de formation de la part de la puissance publique.

#### **En simplifiant les modalités d'obtention**

**13** - Le Conseil considère que les modalités d'obtention de la CCP et du Label rouge doivent être simplifiées dans un souci de plus grande convergence avec la certification de produits industriels et de services, telle que définie dans le Code de la consommation, dont sont actuellement exclus les produits agricoles et alimentaires.

**14** - Le CNA estime qu'un processus de validation d'un cahier des charges reposant sur le constat qu'au minimum les lignes directrices existantes (notices techniques Label, recommandations par famille de produits constituant le socle minimum à respecter) sont bien prises en compte, et sur la vérification de l'existence et de l'efficacité d'un plan de contrôle interne, serait suffisant.

**15** - Le CNA préconise que, sous réserve de faisabilité juridique, l'agrément préalable des organismes certificateurs soit remplacé par une délégation de type " mission de service public " établissant explicitement leurs obligations et reposant uniquement sur l'accréditation, celle-ci étant à même de garantir leur compétence, leur indépendance et leur impartialité.

#### **En rationalisant le fonctionnement des instances**

**16** - Quelle que soit l'architecture du dispositif retenu, son fonctionnement devra veiller à remédier aux problèmes jusqu'alors soulevés par les chevauchements ou duplications de fonctions entre les diverses instances, et notamment entre :

- la section " examen des référentiels " et la section " agrément des organismes certificateurs " de la CNLC lors de l'examen des dossiers ;
- la section " agrément des organismes certificateurs " de la CNLC et le COFRAC sur les modalités d'audit ;
- la section " examen des référentiels " de la CNLC et le Comité national IGP de l'INAO.

**17** - Indépendamment de leur rattachement administratif, le Conseil propose de rationaliser les fonctions des différentes sections de la CNLC.

Il estime que le rôle de la section " examen des référentiels " devrait se concentrer sur la définition du cadre à respecter pour obtenir un LR, donc à la rédaction de notices techniques précises, ou pour obtenir une CCP, à l'écriture d'exigences et de recommandations. Ainsi, lors de l'instruction des demandes, la section " examen des référentiels " vérifierait que les dossiers satisfont au minimum aux lignes directrices prédéfinies constituant le " plancher " des exigences. Si un opérateur souhaite mettre en œuvre des spécifications non définies préalablement, une analyse doit être conduite pour évaluer leur pertinence et contribuer à l'évolution des notices techniques et recommandations.

En outre, le Conseil estime que la règle générale devrait être d'incorporer aux référentiels de certification un nombre aussi réduit que possible de références réglementaires, dans la mesure où les produits non certifiés doivent aussi s'y conformer et que cela revient à souligner une particularité qui ne devrait pas exister dans les faits. Cette règle ne doit toutefois pas conduire à paraphraser ou à interpréter des dispositions réglementaires qui ne seraient pas citées explicitement.

Une section " organisation et suivi des contrôles " pourrait être créée à la place de la section " agrément des organismes certificateurs ". Son rôle pourrait être d'une part d'élaborer des lignes directrices pour les plans de contrôle interne (à la charge du demandeur - entreprise individuelle ou groupement - ) et externe (réalisé par les organismes certificateurs) et d'autre part de vérifier leurs conditions d'application.

La section n'agirait donc plus *a priori* mais *a posteriori* sur la base d'audits aléatoires, portant sur toute l'activité d'un organisme certificateur ayant reçu délégation de l'Etat, et d'un rapport annuel d'activité que chaque organisme viendrait présenter. Elle serait fondée à proposer des sanctions aux ministres chargés de l'agriculture et de la consommation en cas de manquement des organismes certificateurs à leurs obligations. Un bilan de son activité serait rendu public chaque année.

#### **En clarifiant la question du couplage des IGP et AS à un signe de qualité**

**18** - Le CNA considère que la protection juridique donnée par l'IGP ou l'AS doit absolument être accompagnée d'un contenu qualitatif spécifique. Toutefois, il observe que la doctrine retenue par les autorités françaises de faire reposer l'IGP sur un signe de qualité national, semble en pratique, compte tenu des délais induits par les procédures nationales, brider l'accès à cette protection communautaire.

Le Conseil estime que la mise en œuvre des recommandations précédentes visant à simplifier les procédures nationales est de nature à améliorer l'accès aux protections communautaires, sans modification des dispositions du code rural relatives au couplage. Il propose donc que l'opportunité du maintien du couplage ne soit examinée qu'à l'issue d'une période test de 3 ans à compter de la réorganisation du dispositif, sur la base du développement constaté des enregistrements d'IGP.

Dans le cas d'améliorations peu probantes, et dès lors que l'obtention du signe de qualité ne constitue pas une fin en soi, le Conseil estime opportun que la réalité du contenu qualitatif de l'IGP puisse être validée par des modalités plus simples. Il propose que, dans ces circonstances, une dispense d'obtention préalable d'un SIQO soit instituée en étant toutefois conditionnée à l'obligation pour le demandeur de prendre en compte les recommandations générales en matière de certification de produits, et à la vérification de son respect lors de l'évaluation des dossiers par la ou les instance(s) chargée(s) d'instruire la demande d'IGP.

**19** - Dès maintenant, le Conseil estime qu'une solution, pour rationaliser la procédure d'obtention d'une IGP et éviter le cumul des délais d'instruction entre la CNLC et l'INAO, serait de désigner un interlocuteur unique face au groupement demandeur (un " guichet unique "), à charge pour cet interlocuteur unique de mener à bien la procédure complète tant vis-à-vis du signe national que communautaire.

**20** - Si le guide du demandeur d'IGP va tout à fait dans le bon sens, le Conseil estime que la doctrine appliquée par le comité national IGP de l'INAO devrait être clairement établie et assortie d'une vérification effective du niveau de qualité des produits objets de la demande d'IGP. Il estime que cette doctrine devrait faire l'objet d'une diffusion plus large pour que les conditions d'accès à cette protection soient mieux perçues (modalités d'évaluation du lien entre l'origine géographique et une qualité déterminée, réputation ou autre caractéristique).

En outre, il devrait être veillé, lors de la désignation des membres du Comité national IGP de l'INAO, à ce que toutes les familles professionnelles intéressées au développement de cette protection communautaire soient représentées.



**21** - Pour tenir compte de la demande croissante des consommateurs d'être informés sur l'origine ou la provenance des produits, des difficultés rencontrées par les opérateurs pour y répondre à défaut de règles claires, et de la nécessité de ne pas fragiliser le système officiel de protection et de réservation des noms géographiques, le Conseil demande que le décret visant à encadrer l'indication de provenance sans IGP, prévu par le Code rural, soit publié aussi vite que possible.

- **Par une nouvelle conception du contrôle et une responsabilisation des opérateurs**

**22** - Le conseil estime qu'il n'est pas souhaitable de donner à penser que les organismes certificateurs pourraient se substituer aux services de l'Etat en charge du contrôle officiel. Cependant, compte tenu de leur présence sur le terrain, et dans les situations où ils pourraient contribuer à circonscrire un risque sanitaire avéré, le Conseil estime qu'un devoir d'alerte des autorités sanitaires locales devrait être conféré aux organismes certificateurs pour pallier au fait qu'ils ne disposent d'aucun pouvoir de police administrative. Cette évolution doit toutefois être envisagée avec le souci de ne pas contrevenir aux prescriptions de la norme NF EN 45011.

**23** - Pour promouvoir les règles d'une concurrence loyale entre les organismes certificateurs, le Conseil estime que les différentes associations regroupant les organismes certificateurs devraient préconiser sur une base volontaire des méthodes communes d'audit et de contrôle pour un même produit (comme par exemple, des méthodes d'habilitation pour les fabricants d'aliments).

**24** - Afin d'harmoniser sur le terrain le travail des auditeurs auprès d'un même opérateur et de diminuer sensiblement la fréquence des contrôles ayant un objet identique mais des commanditaires différents, le Conseil recommande d'explorer toutes les voies possibles de rationalisation. Au delà de la sous-traitance entre les organismes certificateurs, il propose une disposition nouvelle qui permettrait d'insérer des éléments ponctuels d'une certification de système (par exemple certification d'assurance-qualité) dans un référentiel de certification de produit ou de certification de processus (audit de guide de bonnes pratiques professionnelles, certification de métiers - abattage, fabrication d'aliments, etc.-). Pour autant, le CNA estime que ces évolutions ne doivent conduire ni, pour un même signe, à des "stratifications" du contrôle entre des organismes certificateurs différents, ni à un glissement d'une certification de produit vers une certification de processus.

**25** - En ce qui concerne le contrôle des AOC, le Conseil constate que le travail de contrôle interne réalisé au niveau des syndicats d'appellations est bien perçu. Il fait le même constat pour la bonne organisation du contrôle externe désigné "agrément" effectué par les services de l'INAO qui comporte deux volets : l'agrément des conditions de production qui garantit le respect du cahier des charges de production et l'agrément produit qui garantit la spécificité du produit final.

- Pour lever toute forme de suspicion quant aux garanties de compétence, d'indépendance et d'impartialité en matière de contrôle des AOC, et indépendamment des questions de délégation de contrôle, le Conseil estime que l'accréditation de tout ou partie du dispositif serait une solution pertinente. Certaines mises à niveau au sein du processus global de contrôle pourraient justifier que des moyens spécifiques soient alloués à cette démarche.

- **Par une meilleure reconnaissance des produits certifiés et une amélioration de la communication**

**26** - Afin d'éviter de générer une confusion auprès des consommateurs, le Conseil recommande de distinguer, par des règles de communication et d'étiquetage précises, les signatures des contrôles réalisés d'une part dans le cadre de la certification officielle et d'autre part dans le cadre privé, par seconde partie.

**27** - Pour améliorer la reconnaissance par les consommateurs des produits certifiés, le Conseil considère qu'il est indispensable de restaurer ou de promouvoir quelques associations d'i-

dées permettant de décrire le contenu ou la promesse de qualité spécifique à chaque signe (typicité/AOC, qualité supérieure/Label rouge, caractéristique spécifique vérifiable/CCP, mode de production respectueux de l'environnement/Bio).

**28**- S'il prend acte que la loi écarte certains couplages tel que Label/AOC, CCP/AOC ou Label/CCP, le Conseil est cependant favorable à ce que des règles simples soient établies pour permettre des couplages entre certains signes, ou des couplages entre signes et mentions valorisantes, dès lors que chaque cahier des charges ne vise pas à intégrer toutes les dimensions de la qualité. Il demande toutefois que l'écueil consistant à faire figurer un nombre trop important de logos qui troublerait les consommateurs soit évité.

**29** - Le Conseil estime qu'une reconnaissance par les consommateurs du caractère officiel des SIQO (garantie de l'Etat sur leur mode d'obtention) ne sera possible que si un repère commun est inséré dans les logotypes des signes nationaux.

Par ailleurs, le Conseil considère que dans le cas de produits destinés directement au consommateur final, le caractère facultatif de l'utilisation de certains identifiants détourne le dispositif de son objectif initial en ce sens qu'il n'est plus conçu comme un outil d'information des consommateurs mais comme un objet contractuel.

**30** - Le CNA estime indispensable de trouver une meilleure cohérence des politiques de communication entre les différents signes. Si les logos Label rouge et AB ne posent pas de problème de reconnaissance par les consommateurs, la CCP souffre encore plus de l'absence de communication institutionnelle et il n'a pas été communiqué non plus jusqu'alors sur le logo de l'AOC. Avant une harmonisation communautaire plus complète, le Conseil préconise une meilleure articulation dans l'utilisation des logos communautaires et nationaux.

**31** - En ce qui concerne les budgets de communication collective, le Conseil constate que l'Etat n'a pas de ligne budgétaire spécifique pour soutenir ces actions. Un consensus existe pour que son engagement en faveur de la promotion des signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine aille au-delà de ce qui est actuellement permis par mobilisation du fonds de communication et de promotion du ministère chargé de l'agriculture.

- Sans méconnaître les contraintes budgétaires, le CNA est favorable à l'organisation d'une grande campagne de communication intégrant tous les signes.

Par ailleurs, le Conseil encourage les professionnels à poursuivre leurs efforts de communication collective et estime que les utilisateurs des signes devraient également participer à leur promotion.

- **Par un recentrage du rôle et des moyens de l'Etat**

**32** - Considérant que les signes d'identification de la qualité et de l'origine favorisent la réalisation des objectifs de la politique de la qualité, définis dans le Code rural, le CNA est favorable à la pérennité d'un engagement de l'Etat dans la politique des signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine des denrées agricoles et alimentaires. Il recommande en particulier que la puissance publique soit propriétaire de tous les identifiants officiels de la qualité et de l'origine. Il recommande aussi qu'un outil d'observation statistique, associant étroitement les organisations professionnelles compétentes et permettant de mieux suivre l'évolution de chacun des signes, donc de mieux connaître leur impact économique, soit développé.

**33** - Dans le but de donner une meilleure cohérence au dispositif de certification de la qualité et de l'origine, le CNA estime qu'une démarche de regroupement et de rationalisation des structures administratives concernées doit être engagée.

Il considère en outre, dans le même but, que la création parallèle d'un établissement de type public dédié à la conception et à la mise en œuvre des politiques de qualité et d'origine, par exemple désigné " Institut national de la qualité et de l'origine des produits agricoles et alimentaires ", qui regrouperait les diverses instances existantes, serait opportune.

Cet établissement devrait être organisé de telle manière que toutes les parties intéressées au développement des signes d'identification de la qualité et de l'origine y soient représentées.

Toutefois, le CNA estime qu'une étude sur la faisabilité d'une telle structure, non effectuée à ce jour, devrait être entreprise préalablement à toute modification des périmètres ou des missions des instances actuelles.

Avis adopté le 30 octobre 2003 à l'unanimité des membres présents ou représentés moins six abstentions (Mmes Cohen, Loch, Meyer-Caron et MM. Allain, Geslain et Touzet).

## 6. *Composition du groupe de travail*

Président : Claude BELLOT (CGAD)

Rapporteurs : Louis LAGRANGE (ENITAC), Christine MONTICELLI (ISARA), Bertil SYLVANDER (INRA - UREQUA)

Secrétaires : Daniel NAIRAUD (DGA1), Sidonie SUBERVILLE (DGA1)

Collège consommateur : Gérard BENOIST DU SABLON (ORGECO), Elsa COHEN (CSF), Jean-Marie CHOULEUR (ADEIC), Françoise GUILLON (UFCS), Hélène MORAUT (UFC - Que Choisir), Denise RACHE (INDECOSA-CGT), Bernard ORPHELIN (Léo Lagrange),

Collège producteur : Sigrid NICOLAS (FNSEA), Françoise FOCQUE (APCA), Pierre HALLIEZ (CFCA), Pierre TALIBART (CFCA)

Collège transformateur : Sandrine BIZE (CGAD), Isabelle BRICARD (CGAD), Françoise COSTES (ANIA), François FALCONNET (ANIA), Maurice FARINE (Alliance 7), Béatrice GERARD (CFCA), Thierry GESLAIN (ANIA), Jean-Claude GILLIS (ANIA), André KOZLOVSKY (CFCA), Michel PRUGUE (CFCA), Etienne RECHARD (CFCA)

Collège distribution : Pierre DE GINESTEL (FCD), Claudine QUENTEL (FCD)

Collège restauration : Jean-Lou GERMAIN (CCC), Valérie LASCOUX (SNRC), Gilles SCARSET (SNRC)

Représentants des administrations : Patrice DAUCHET (DGCCRF), Josy MAZODIER (CGGREF), Marie-Lise MOLINIER (DPEI)

Personnalités invitées : Yvonne AMRAM (ANAOF), Joseph BALLE (INAO), Joseph BESSEMOULIN (Syncopac), Jean-Jacques BRET (CIGC), Hervé BRIAND (INAO), Eric CACHAN (CAFEL), Pierre CREYSSEL, Marc DEBRINCAT (CERQUA), Xavier DOUESNEL (CEPRAL), Joël DUC (Carrefour), Frédéric ERNOU (APCA), Victor FERREIRA (Max Haveelard), Kristina FRETIERE (OFIVAL), Florence GRAVIER (INAO), François GRUE (Arpévie), Christian HUARD (Conso France), Jean-Paul JAMET (CNIEL), Gérard LANNELONGUE (Synalaf), Gilbert LOUIS (CNLC), Gérard LE TYRAND (FICT), Jean-Pierre LOISEL (CREDOC), Daniel MARTIN (CERQUA), Philippe MAUGUIN (INAO), Marie-José NICOLI (UFC - Que Choisir), Nadine NORMAND (AFNOR), Louis ORENGA (CIV), Christian PAULEAU (FNP fruit), Philippe PAUWELS (SCEES), Charles PERRAUD (INAO), Daniel PERRIN (CNLC), Caroline POTTIER (Commission Européenne), Anne RICHARD (CNAOL), Patrick SIVARDIERE (SETRABIO), Sophie VILLERS (INAO)

\*\*\*\*

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.*

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.*

\*\*\*\*