

AVIS N°9

"RAPPORT DE M. MAINGUY SUR LA QUALITE DANS LE DOMAINE AGROALIMENTAIRE"

29 MARS 1990

La mission confiée à M. MAINGUY par le Ministre de l'Agriculture et de la Forêt et le Secrétaire d'Etat à la Consommation " sur la qualité dans le domaine agroalimentaire" recouvre un vaste domaine. L'auteur a consulté de nombreuses personnalités et organisations. Le rapport final est obligé de refléter cette complexité.

Le CNA apprécie la qualité du travail accompli et approuve les développements et conclusions du rapporteur.

Plutôt que de donner un avis point par point, le CNA a préféré établir la synthèse qui suit. Cette synthèse reproduit les phases clé du rapport que le CNA a retenues auxquelles ont été ajoutées les remarques et additions faites par les membres du CNA.

Cette synthèse doit être dorénavant le texte de référence de toutes les démarches visant à définir un produit agroalimentaire, un procédé de fabrication, ou tout accord visant à établir un cadre de normalisation, de certification, ou de labellisation de produits alimentaires.

Le CNA est convaincu que si les parties concernées acceptent de suivre les indications de ce guide, les produits français se situeront en toute première place dans la compétition qui va suivre l'élargissement du marché commun et les développements de la confédération européenne.

I - Complexité de la notion de "Qualité"

Les personnalités consultés appartenant à tous les horizons ont considéré que la notion de "qualité" était, comme le "bon sens" de Descartes, le bien le mieux partagé du monde. Ils ont tous le sentiment d'en cerner les contours.

La situation devient difficile lorsque l'on veut réfléchir sur la "qualité" entre personnes différentes ou ayant des activités ou des responsabilités diverses.

La complexité de la notion "qualité" apparaît alors dans toute sa dimension. Chacun s'étonnant de l'incompréhension, de l'ignorance ou de la distance de son voisin.

Dans la perspective de la réalisation du marché intérieur, il s'ajoute à la diversité nationale celle des autres pays européens, qu'il s'agisse de l'opinion des consommateurs, des producteurs, des industriels, des experts, des économistes, des juristes, etc... de chaque pays d'Europe.

Pour mieux saisir l'étendue de cette complexité, il faut rappeler que la « qualité » relève de connaissances aussi diverses que celle des sciences de la vie, de la médecine, de la science des aliments, des sciences humaines et de l'économie.

II – Un schéma simplificateur pour mieux comprendre et réfléchir

Les quatre S :

Pour la commodité on peut ranger les critères de qualité des aliments sous 4 rubriques, les 4 S.:
Satisfaction – Service – Santé – Sécurité.

Ces quatre rubriques rappellent de façon synthétique et compréhensible par tous les acteurs de la chaîne alimentaire les responsabilités auxquels ils sont confrontés.

Satisfaction : ce terme correspond au **plaisir** que le consommateur éprouve devant l'aliment et pendant sa consommation : le goût, l'odeur, les qualités organoleptiques mais aussi l'aspect de l'aliment seront les supports de cette satisfaction.

Service : si le consommateur recherche le plaisir, encore veut-il le faire avec le **maximum de service** c'est-à-dire de facilité, de rapidité et de commodité dans l'emploi des aliments. Il veut choisir dans la diversité, conserver sans problème, préparer rapidement et sans difficulté, dépenser le moins possible.

Santé (aspect nutritionnel) : l'aliment doit être porteur en particulier de tous les facteurs **positifs**, essentiellement nutritionnels, permettant d'assurer la couverture des besoins reconnus et susceptibles d'apporter ce qu'il est convenu d'appeler la **bonne santé** et la **longévité** qui lui est généralement liée.

Sécurité (hygiène alimentaire) : l'aliment ne doit contenir que, dans des limites acceptables les facteurs **négatifs**, naturels ou artificiels, chimiques ou microbiologiques, capables d'altérer la santé et doit donc pouvoir être absorbé en toute sécurité.

Il est nécessaire de parler de limites acceptables car il est aujourd'hui utopique dans l'état actuel des connaissances et de la technique de penser supprimer totalement le risque lié à l'absorption de ces facteurs négatifs.

Les critères de nutrition et d'hygiène ne sont pas opposables mais complémentaires, car ils expriment la partie essentielles des nécessités de la santé, telles qu'elles sont exprimées par l'O.M.S. (Organisation Mondiale de la Santé).

Ce schéma permet de mieux exprimer certaines considérations utiles :

Satisfaction et service : correspondent à des qualités visibles de l'aliment et concernent essentiellement le producteur, l'industriel et le consommateur. Ces qualités visibles sont l'objet principal du débat Marketing-Consommateur. Les jugements portés relèvent de l'analyse psychosensorielle sous les formes les plus simples comme les plus sophistiquées et des enquêtes de consommation dont il existe de nombreux modèles.

L'ensemble des qualités relatives à la Satisfaction et au Service représente, au plan réglementaire, la zone de plus grande liberté où les intervenants auront de plus en plus à faire valoir des différences significatives.

Santé et sécurité : relèvent principalement du domaine de l'expertise scientifique. Elles concernent, au plan réglementaire, la zone réservée des Etats, les contraintes qu'elles représentent ne peuvent aller qu'en se développant.

III - L'attente du consommateur

Au cours des entretiens, le **consommateur** s'est défini lui-même comme une machine à différencier, douée d'une capacité d'expertise limitée.

Il dispose, à titre personnel, d'opinions à priori, souvent de nature plus intuitive que fondées sur des compétences spécifiques. Il est "condamné" à capter les signes qui lui parviennent et à les interpréter pour progressivement établir sa confiance dans un certain type d'achat.

Cette confiance, résultant de la lecture de messages de plus en plus nombreux, nous est présentée comme étant de plus en plus difficile à construire.

Le souhait le plus clairement exprimé est celui de la cohérence des informations et apparaît comme plus important que celui de la simplification.

Plus simplement, le consommateur a le sentiment d'être dans une Babel à la recherche d'un espéranto lui permettant de déchiffrer facilement tout ce que l'on tente de lui dire.

La généralisation du marché commun ne peut qu'aggraver cet état de chose. la Cour de justice, dans la majorité des cas d'espèce soumis à son examen, a privilégié, en l'absence d'harmonisation, le recours aux **règles complémentaires d'étiquetage** plutôt qu'à la **réservation de dénominations** spécifiques ou génériques pour différencier les produits revêtus d'une même dénomination, et informer le consommateur national qui attache des qualités particulières au produit qu'il a l'habitude de consommer. Il résulte de ceci une perte probable et relative de la signification des dénominations actuelles de vente dans chaque pays.

Une telle orientation pourrait être partiellement corrigée par la mise en oeuvre des solutions suivantes :

- l'établissement des règles complémentaires d'étiquetage permettant de faire apparaître clairement, à proximité de la dénomination de vente, la teneur en le ou les ingrédients essentiels ;
- la possibilité de réserver leur dénomination à certains produits qui répondent traditionnellement à des caractéristiques particulières les distinguant clairement des autres ;
- le recours à l'harmonisation verticale pour certains produits, lorsqu'il existe la possibilité d'un accord entre les Etats ;

Il est de toutes façons souhaitable de forger de nouveaux instruments volontaires de communication nécessaires pour identifier et valoriser en particulier les nouveaux produits en les distinguant du produit courant.

Ce n'est donc pas à proprement parler une perte d'information qui nous menace, mais il faut plutôt se préparer à une évolution et à un renouveau de cette dernière.

L'objectif à atteindre :

L'évolution du droit alimentaire en Europe allant vers plus de liberté d'action industrielle implique, selon les consommateurs, un changement de comportement des intervenants de la chaîne alimentaire, de la production à la distribution en passant par la transformation.

Pour résumer, le changement souhaité réclame dans l'information :

- plus de précision ;
- plus de cohérence ;
- plus de clarté dans la présentation.

IV – Réflexion sur la recherche d'un guide des évolutions réglementaires

Il convient d'approfondir trois questions fondamentales

- **évolution des rapports entre le "réglementaire" et le "contractuel"**

D'évidence, les frontières entre la nécessaire zone d'action réglementaire de l'Etat et la nécessaire zone de liberté des professionnels sont en train de se déplacer.

Le **partage des responsabilités** entre la puissance publique et les professionnels est différent dans chaque Etat. Il convient de trouver un principe commun à partir duquel les rapprochements pourront plus facilement s'opérer et juridiquement se consolider.

Néanmoins, en ce qui concerne l'Etat, il doit continuer à assurer ses responsabilités réglementaires en matière de santé et de sécurité et aussi la loyauté des transactions et de protection des consommateurs. Dans certains cas, la satisfaction de ces dernières exigences justifie la préservation des dénominations et la demande de les harmoniser au plan communautaire.

- **la place de la "normalisation" et de la "certification" ;**

La **normalisation** permet d'élaborer en concertation avec l'ensemble des partenaires intéressés (professionnels, consommateurs, experts, organismes techniques) et sous l'égide d'un organisme reconnu sur le plan national et communautaire, des spécifications techniques volontaires propres à servir l'ensemble des partenaires socio-économiques.

La **certification** atteste au, travers d'un organisme-tiers de contrôle, la conformité d'un produit à des spécifications techniques (certification de produit) ou la mise en oeuvre dans une entreprise de systèmes d'assurance-qualité.

La normalisation et la certification sont appelées à se développer tant au plan français qu'au plan communautaire.

La normalisation trouve dans la certification de conformité son prolongement naturel dans la mesure, d'une part où les professionnels estimeront utile de recourir à un organisme-tiers pour attester le respect des normes et, d'autre part, dans la mesure où cette certification permettra d'accroître la confiance du consommateur et de valoriser le produit.

Ce développement suppose, dans un domaine relativement nouveau, que l'ensemble des partenaires concernés de la chaîne alimentaire, de même que les centres techniques, les distributeurs et les consommateurs, s'impliquent et collaborent au plan national.

□ - la place de "l'Assurance Qualité" ;

Le développement de l'assurance-qualité et de sa certification est une pièce maîtresse du développement de la qualité de notre production agroalimentaire, mais celle-ci ne recouvrira pas nécessairement tout le champ des critères évoqués dans ce rapport.

Contrôle public et assurance qualité se situent à deux niveaux différents et sont complémentaires.

En effet, si l'assurance qualité constitue une des façons pour les professionnels de se conformer à l'obligation de vérifier la conformité de leurs produits, les services de contrôle doivent jouer leur rôle propre de garantie finale pour le consommateur.

Ces questions générales ont été étudiées dans le rapport Creyssel sur l'assurance qualité et dans l'avis du CNA du 7 décembre 1989.

V - L'étude des codes d'usages et des pratiques professionnelles

En complément du travail de toilettage réglementaire entrepris par l'Administration, la réflexion sur les textes en vigueur conduit naturellement à examiner de façon critique les codes d'usages ainsi que les pratiques professionnelles qui leur sont intimement liées.

En effet, la situation de ces textes et de ces pratiques au regard des dispositions communautaires est délicate. Les codes d'usages peuvent être considérés par nos partenaires comme de fausses recommandations pas toujours opposables. On peut aussi leur reprocher de n'être ni des règles techniques véritables, ni des normes et donc de ne pas avoir de structure d'accueil bien identifiée.

D'autre part, étant de nature et d'inspiration "corporatiste", ils ne correspondent pas à l'esprit du temps qui s'oriente davantage vers un jeu du partage des responsabilités de nature flexible et consensuelle. Il est de plus en plus évident que l'application stricte et étroite des codes est d'effet paralysant vis-à-vis de l'innovation.

Face à ces observations et à ces nouvelles considérations dont la logique et le poids ne sont pas négligeables, il convient d'envisager un travail critique de révision, c'est-à-dire d'ajustement et d'adaptation aux circonstances, sans pour autant remettre en cause les acquis positifs qui sont nombreux.

Il est évident que dans le cadre concurrentiel communautaire, le souci de **justification** prend une importance considérable et que, dans l'intention d'être crédible pour mieux se protéger, les partenaires vont exiger des preuves de plus en plus sophistiquées du bien fondé de la loyauté des allégations ou de l'innocuité des usages.

Ce travail doit être accompli, dans le souci de **justifier** les pratiques françaises au regard de celles des autres pays et des connaissances actuelles. Ceci devrait permettre de diagnostiquer les points forts qu'il convient de défendre avec efficacité et aussi les points faibles sur lesquels nous risquons de subir des attaques de nos marchés. Au delà du diagnostic, ce travail devrait aussi permettre aux professionnels de mieux apprécier les créneaux d'innovation que l'ouverture du marché ne manque pas de faire apparaître et que les dispositions réglementaires se doivent de favoriser.

Pour être fructueuse, cette tâche doit tenir compte dans le même temps de tous les critères de qualité (4 S) (définis au 2ème chapitre), faute de quoi toute justification incomplète laisserait des failles facilement exploitables.

VI – Le développement des moyens d'information et de discussion

La qualité des produits agroalimentaires ne pouvant être affirmée sans justification, ce principe suppose que ces justifications puissent être vérifiées et discutées. Le problème pour les partenaires est de pouvoir définir en commun les points principaux sur lesquels doivent s'exercer la vigilance et les moyens à mettre en oeuvre proportionnés aux risques encourus. Ceci n'est pas simple en raison de l'évolution continue de la connaissance des risques et en raison des limites liées aux contraintes économiques.

Ceci implique notamment le développement des informations et des moyens permettant aux consommateurs d'exercer leur droit à l'information et éventuellement de critique.

Par ailleurs, l'Observatoire des consommations alimentaires, lorsqu'il sera opérationnel, devrait jouer un rôle important dans la collecte des informations nécessaires.

VII – La participation de la recherche publique à l'étude et à l'expertise de la qualité

La complexité et la diversité des problèmes alimentaires ne permettent pas aux producteurs et aux industriels de pouvoir mettre en oeuvre toutes les compétences permettant de régler la totalité des problèmes de santé et de sécurité. Ils doivent avoir recours aux services du monde de l'expertise, de la connaissance technique et scientifique en grande partie représentés par la recherche publique et l'enseignement supérieur.

En ce qui concerne la recherche publique, dont il faut rappeler l'importance particulière en France par rapport à celle du secteur professionnel, il lui incombe aujourd'hui un rôle économique et social évident qu'il lui faut assumer dans le domaine de la qualité.

Ceci implique le développement de relations entre la recherche, la production, les consommateurs (comme il en existe déjà par l'intermédiaire de divers organismes) afin d'apprécier l'ensemble des données régissant la qualité (4 S) et de proposer les actions souhaitables dans l'optique de la chaîne agroalimentaire.

VIII – Le développement des compétences

Comprendre et gérer la qualité pose des problèmes nombreux à tous les acteurs de la filière alimentaire. Ces problèmes ne pourront être résolus que par la mise en oeuvre de personnes compétentes qu'il convient de multiplier et de former.

Ces compétences dépendent de savoirs en pleine évolution.

Ceci implique d'informer l'enseignement technique et supérieur de la nécessité actuelle et future, de former une main d'oeuvre et des responsables adaptés aux évolutions en cours.

IX – L'évolution des structures administratives

Si l'on veut mieux aborder la qualité, c'est-à-dire donner aux professionnels de nouveaux moyens pour entrer dans le marché européen et mieux assurer la protection du consommateur, il apparaît urgent et nécessaire de coordonner efficacement l'ensemble des moyens administratifs existants pour les rendre parfaitement synergiques.

Chaque pays a mis en place un système différent ; aucun n'est parfait mais tous se posent à l'heure actuelle le même problème que le nôtre parce que la conjoncture internationale est identique, économiquement contraignante et que les problèmes de sécurité ont pris l'importance que l'on sait. Il existe donc aussi dans le domaine administratif une opportunité d'évolution à ne pas laisser échapper.

Des décisions prises récemment par le Gouvernement vont dans ce sens : réunions régulières au niveau des directeurs généraux des administrations concernées pour coordonner leurs actions, approbation par les Ministres d'un programme de travail de ces administrations comportant à la fois la liste des textes à élaborer ou à moderniser, et des enquêtes et études à réaliser en commun.

Conclusion

La recherche de la qualité en matière agroalimentaire concerne de nombreux partenaires, très conscients de son importance. Puisse ce document, fruit d'une large consultation, leur servir de texte de référence dans leurs démarches présentes et futures.