



**Avis sur la mise en œuvre de la réforme des signes d'identification
de la qualité et de l'origine des produits agricoles et
agroalimentaires**

Avis n°61 adopté à l'unanimité le 12 juin 2008

<u>1. INTRODUCTION</u>	4
<u>2. PRESENTATION DE LA REFORME</u>	6
2.1. LE CONTEXTE COMMUNAUTAIRE ET INTERNATIONAL DE LA REFORME.....	7
2.1.1. LE CONTEXTE DU DROIT COMMUNAUTAIRE	7
2.1.2. LE CONTEXTE DU DROIT INTERNATIONAL	9
2.2. LES OBJECTIFS DE LA REFORME FRANÇAISE.....	10
2.3. L'ORGANISATION DE L'INSTITUT NATIONAL DE L'ORIGINE ET DE LA QUALITE.....	12
2.3.1. LE CONSEIL PERMANENT	12
2.3.2. LES COMITES NATIONAUX	12
2.3.3. LE CONSEIL DES AGREMENTS ET CONTROLES	13
2.3.4. LES SERVICES DE L'INAO.....	13
2.3.5. LE CAS PARTICULIER DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE	13
2.4. LES ORGANISMES DE DEFENSE ET DE GESTION DES SIGNES OFFICIELS	13
2.4.1. LEURS MISSIONS	13
2.4.2. LEURS CARACTERISTIQUES	14
2.5. L'ORGANISATION DES CONTROLES.....	15
2.5.1. LE DISPOSITIF GENERAL	15
2.5.2. LES REGLES APPLICABLES AUX LABELS ROUGES, IGP ET AGRICULTURE BIOLOGIQUE	16
2.5.3. LES REGLES APPLICABLES AUX APPELLATIONS D'ORIGINES CONTROLEES ET PROTEGEES	16
2.5.4. LES LIGNES DIRECTRICES DES CONTROLES	16
2.5.4.1. Agrément et accréditation des organismes de contrôle	16
2.5.4.2. Plan de contrôle ou d'inspection	17
2.5.4.3. Habilitation des opérateurs	17
2.5.4.4. Examen organoleptique	17
2.5.4.5. Evaluation des organismes de contrôle	18
<u>3. LA NOUVELLE CERTIFICATION DE CONFORMITE PRODUIT.....</u>	18
3.1. LE NOUVEAU DISPOSITIF	18
3.2. LES PERSPECTIVES POUR LA NOUVELLE CCP.....	19
3.2.1. SON DEVELOPPEMENT.....	19
3.2.2. LA COMMUNICATION AUTOUR DU NOUVEAU DISPOSITIF	19
3.2.3. SES CIBLES	19
<u>4. REEXAMEN DES RECOMMANDATIONS DE L'AVIS N°45 DU CNA QUI N'ONT PAS ETE SUIVIES</u>	20
4.1. SUR L'HARMONISATION EUROPEENNE DES CONDITIONS DE CONTROLE.....	20
4.2. SUR LA PLACE DE LA CCP	20
4.3. SUR LA CREATION D'UN OBSERVATOIRE DES PRATIQUES DES SIQO ET DE LA CCP	22
4.4. SUR LE COUPLAGE DES TECHNIQUES DE VALORISATION DES PRODUITS	23
4.5. SUR LA REGLEMENTATION DES INDICATIONS DE PROVENANCE HORS IGP	23
4.6. SUR LES CONDITIONS D'UTILISATION DES MODES DE VALORISATION.....	25
<u>5. INVENTAIRE DES ATTENTES EXPRIMEES A L'OCCASION DE LA REFLEXION</u>	26

5.1. PAR LES REPRESENTANTS DES CONSOMMATEURS	26
5.1.1. LA PRISE EN COMPTE DES ATTENTES NUTRITIONNELLES ET DE SANTE	26
5.1.2. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE D'AUTRES ATTENTES SOCIETALES.....	28
5.1.3. DAVANTAGE D'INFORMATIONS SUR L'ORIGINE POUR LES PRODUITS DE LA MER	29
5.1.4. L'AMELIORATION DE LA LISIBILITE ET DE LA CONNAISSANCE DES SIGNES ENCADRES OU ADMINISTRES PAR L'ETAT	29
5.1.5. CERTAINES ATTENTES ONT ETE EXPRIMEES EN MATIERE D'AOC VITIVINICOLES	30
5.2. PAR LES REPRESENTANTS DES OPERATEURS	31
5.2.1. LA SIMPLIFICATION ET LA CLARIFICATION DU DISPOSITIF DES SIGNES OFFICIELS DE QUALITE POUR LES OPERATEURS.....	31
5.2.2. L'HARMONISATION EUROPEENNE.....	32
5.2.3. LA CLARIFICATION POUR LES CONSOMMATEURS	33
5.2.4. L'ACCOMPAGNEMENT DES OPERATEURS	33
5.2.5. LA COMMUNICATION ET LA DIFFUSION DES CONNAISSANCES SUR LES SIGNES.....	34
5.2.6. LES AUTRES EVOLUTIONS SOUHAITEES	35
6. LES VOIES D'AMELIORATION DU DISPOSITIF.....	35
6.1. CELLES QUI SE DEDUISENT DE L'ANALYSE DU DISPOSITIF EN VIGUEUR A L'INAO CONCERNANT	35
6.1.1. LES COMITES NATIONAUX	35
6.1.2. LE CONSEIL DES AGREMENTS ET CONTROLES	35
6.1.3. LES SERVICES DE L'INAO.....	35
6.1.4. L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE	36
6.1.5. LES ODG.....	36
6.1.5.1. Mettre fin à une exception injustifiée	36
6.1.5.2. Evaluer les ODG	36
6.1.6. LES ORGANISMES DE CONTROLE.....	37
6.1.6.1. Harmoniser les obligations au regard de l'accréditation	37
6.1.6.2. Accompagner la mise en place des nouveaux organismes de contrôle	38
6.1.7. LA NECESSITE D'ORGANISER UNE SUPERVISION D'ENSEMBLE DU DISPOSITIF	38
6.2. CELLES QUI RESULTENT DE LA CONFRONTATION DES POINTS DE VUE DES OPERATEURS ET DES CONSOMMATEURS.....	39
6.2.1. POUR LA CCP, TROUVER LE JUSTE NIVEAU D'ENGAGEMENT DE L'ETAT	39
6.2.2. TIRER PARTI DE CE QU'IL EXISTE UN CONSENSUS SUR PLUSIEURS POINTS	40
7. AVIS DU CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION.....	40
8. COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL	45

1. Introduction

Les Pouvoirs publics ont engagé une réforme des politiques publiques dédiées à la qualité et à l'origine des produits agricoles, alimentaires, forestiers et halieutiques. Les dispositions du Code rural et du Code de la consommation ont ainsi été modifiées par :

- **la loi d'orientation agricole n°2006/11 du 5 janvier 2006,**
- **l'ordonnance n°2006/1547 du 7 décembre 2006 relative à la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer,**
- **le décret n°2007/30 du 5 janvier 2007 relatif à la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer,**
- **la loi n°2007-1821 du 24 décembre 2007 ratifiant l'ordonnance n°2006-1547 du 7 décembre 2006 relative à la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer.**

Cette politique de valorisation de la qualité alimentaire par les signes d'identification de la qualité et de l'origine (*SIQO*) s'inscrit dans un double contexte :

- de préoccupations accrues de l'ensemble des acteurs économiques quant à la valorisation de leurs produits, en segmentant de la façon la plus optimale possible leurs marchés,
- de recherche d'une garantie qualité en matière alimentaire qui facilite le choix du consommateur au regard de ses préoccupations de sécurité, de goût, de plaisir et de préservation de valeurs gastronomiques et culturelles, liées ou non à un territoire et à son image, tout en considérant les contraintes de production des filières.

Un tel contexte a conduit à une multiplication d'initiatives qui ne sont pas toutes associées à des démarches relevant de la politique des SIQO. Parfois même, certaines prêtent à confusion avec celles-ci. Il en résulte que le dispositif des signes officiels est confronté à un manque de lisibilité tant au regard de sa signification que de son fonctionnement.

Dans une économie de libre concurrence, les opérateurs sont en recherche de visibilité auprès de leurs clients. A cet effet, ils disposent d'une grande variété d'outils qui leur permettent de faire ressortir une identification spécifique pour tout ou partie des produits qu'ils commercialisent. Les Signes d'identification de la qualité et de l'origine ne sont qu'une catégorie parmi d'autres de ces outils. Pour l'essentiel, ces outils, qui parfois peuvent être cumulés pour un même produit, permettent de valoriser un territoire, de valoriser un produit ou plus généralement de segmenter un marché. Ces différents outils sont les suivants :

- *les signes d'identification de la qualité et de l'origine* permettant d'identifier :
 - ✓ une qualité liée à la tradition (STG) ou à l'origine (AOC/AOP et IGP),
 - ✓ une qualité supérieure (Label rouge),
 - ✓ une qualité environnementale (Agriculture biologique),

- les *mentions valorisantes* : dénominations montagne, produit fermier, produit pays, vins de pays,
- la *certification de conformité de produits (CCP)* : certification de la conformité d'un produit à une qualité spécifique portée par une entreprise ou une structure collective et contrôlée par un organisme certificateur accrédité COFRAC (Comité français d'accréditation),
- les *indications de provenance* autres que les AOP/IG, dans la limite des règles générales d'étiquetage et des dispositions de l'article L.643-2 du Code rural,
- les *allégations nutritionnelles et de santé*,
- les outils de la propriété industrielle, du droit de la consommation et du droit commercial : *brevets, marques, enseignes...*

Les évolutions successives du dispositif d'identification de la qualité ont conduit à faire coexister deux notions : les signes dont la qualité est liée à l'origine - terroir et typicité spécifiques (AOC/AOP - IGP) -, et les signes de qualité sans référence géographique. Ces derniers reposent selon le cas sur un caractère traditionnel, des critères organoleptiques ou la reconnaissance d'un mode de production ou de transformation (Spécialité traditionnelle garantie (STG), labels agricoles, certification de conformité, Agriculture biologique).

Le manque de lisibilité du dispositif, auquel la réforme a notamment pour but de répondre, résulte de plusieurs facteurs :

- pour les secteurs autres que les vins et spiritueux, une adaptation du dispositif national, antérieur aux premiers règlements communautaires sur les AOP/IGP et STG, qui préserve les acquis nationaux (labels et Certification de conformité) tout en les intégrant dans les procédures de reconnaissance des IGP et STG,
- la multiplicité des objectifs assignés aux signes de qualité, à la fois identifiants d'une qualité particulière à destination du consommateur final, instruments de protection des producteurs dans un système de libre concurrence, outils de politique publique au service de la valorisation des produits agricoles et de l'aménagement du territoire,
- pour les secteurs autres que les vins et spiritueux, un développement important de la certification de conformité comme outil sur lequel s'appuient les relations commerciales entre clients et fournisseurs plutôt que comme signe de qualité spécifique figurant sur le produit, dans un contexte de multiplication de l'utilisation d'allégations commerciales valorisantes issues des démarches marketing des opérateurs,
- l'évolution de l'offre vitivinicole qui nécessite de reconsidérer la segmentation de l'offre dans cette filière et d'assurer une meilleure crédibilité aux contrôles pratiqués : place des vins de pays (*VDP*), des vins d'appellation d'origine - vins délimités de qualité supérieure (*AOVDQS*), des appellations d'origine réglementées (*AOR*), modalités de contrôle et d'agrément des AOC.

C'est en considération de ces différents facteurs que le nouveau dispositif législatif intervient.

Ainsi, l’Institut national de l’origine et de la qualité (*INAO*), est désormais chargé d’administrer l’ensemble des signes d’identification de la qualité et de l’origine (AO, IGP, Label rouge, AB, STG).

Sont institués des organismes de défense et de gestion (*ODG*) pour chaque signe, à l’exception de l’Agriculture biologique. Ils sont chargés d’élaborer le cahier des charges de leur signe de qualité ou d’origine, au besoin de le faire évoluer, de défendre et de promouvoir le produit et le concept attaché au signe.

La réforme harmonise les modalités de contrôle selon les signes et généralise le contrôle par tierce partie. Les missions de l’*INAO* évoluent d’un contrôle de premier niveau vers un contrôle de second niveau.

Des dispositions transitoires ont été prévues et le basculement d’un système à l’autre ne sera complètement réalisé qu’à échéance du 1^{er} juillet 2008.

Il y a donc lieu de procéder à un audit du nouveau système à trois égards :

- l’analyse croisée des dispositions législatives précitées et des recommandations émises par le CNA dans son avis n°45 adopté le 30 octobre 2003. Il s’agit en particulier d’identifier les recommandations qui n’auraient pas trouvé de traduction dans les textes, sans être pour autant écartées explicitement,
- apprécier, en concertation avec l’*INAO*, si les éventuels silences des textes ouvrent la possibilité d’aménagements complémentaires dans le droit fil des propositions faites par le Conseil en 2003,
- déterminer si la réforme répond aux attentes des consommateurs et à celles des opérateurs, et le cas échéant sous quelles réserves.

Mais il convient au préalable de présenter la réforme.

2. Présentation de la réforme

Les objectifs de la politique publique dédiée à la qualité et à l’origine sont énoncés à l’article L.640-1 du Code rural :

« La politique conduite dans le domaine de la qualité et de l’origine des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer doit répondre aux objectifs suivants :

« - promouvoir la diversité des produits et l’identification de leurs caractéristiques, ainsi que leur mode de production ou leur origine, pour renforcer l’information des consommateurs et satisfaire leurs attentes ;

« - renforcer le développement des secteurs agricoles, halieutiques, forestiers et alimentaires et accroître la qualité des produits par une segmentation claire du marché ;

« - fixer sur le territoire la production agricole, forestière ou alimentaire et assurer le maintien de l’activité économique notamment en zones rurales défavorisées par une valorisation des savoir-faire et des bassins de production ;

« - répartir de façon équitable les fruits de la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer entre les producteurs, les transformateurs et les entreprises de commercialisation ».

Fondamentalement, la réforme se caractérise par un double souci : instaurer la responsabilité première des opérateurs en organisant et développant une gestion collective ; généraliser un système de contrôle par tierce partie, qui n'existe pas notamment dans les appellations d'origine, en le séparant nettement des fonctions de gestion des signes de qualité.

Elle se caractérise aussi par la triple ambition d'introduire de la cohérence, de la transparence et de la confiance dans le monde des signes de qualité. C'est ainsi que le système gagne en cohérence dans la mesure où l'INAO étend très largement sa compétence sur presque tout ce qui concerne ces signes. Le système gagne en transparence dans la manière de concevoir les organismes de défense et de gestion des signes de qualité, et dans la procédure de réécriture des cahiers des charges auxquels ces signes doivent satisfaire. La réforme entend enfin gagner la confiance des consommateurs, notamment par la séparation nette des fonctions de gestion et de contrôle qui garantit la crédibilité des signes.

2.1. Le contexte communautaire et international de la réforme

2.1.1. Le contexte du droit communautaire

Les signes d'identification de la qualité et de l'origine, à l'exception du Label rouge (*spécifiquement français*), sont à la fois régis par des textes de l'Union européenne (*réglementation communautaire*) et par le droit national. La réforme du dispositif français des SIQO ne pouvait donc s'affranchir de l'évolution du contexte communautaire, l'Europe ayant elle-même, ces dernières années :

- modifié en profondeur, en 2002 (Règlement (CE) 178/2002), le droit agroalimentaire communautaire avec une redéfinition de la répartition des responsabilités entre opérateurs économiques et Pouvoirs publics, en affirmant le principe général d'une responsabilité première des opérateurs, tant en matière de sécurité que de loyauté de l'information donnée aux consommateurs,
- adopté, en 2004 (Règlement (CE) 882/2004), un règlement « horizontal » relatif aux contrôles officiels visant à s'assurer de la conformité avec la législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux,
- révisé en 2006 et 2007, ses propres règlements spécifiques aux Appellations d'Origine Protégées (AOP), Indications Géographiques Protégées (IGP) et Spécialités Traditionnelles Garanties (STG)¹.

C'est ainsi que le règlement n°2081/92 ayant institué les AOP et IGP a été abrogé et remplacé par le règlement (CE) 510/2006 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires, et par son règlement d'application n°1898-2006.

¹ la réforme européenne concernant plus spécifiquement la filière viti-vinicole (actuels VQPRD), demeure liée à la mise en place de la nouvelle organisation commune de marché et ses modalités ne sont pas encore connues au moment où est élaborée la présente note.

Les modifications introduites par le règlement (CE) 510/2006 induisent également certains points de la réforme du dispositif français et trouvent leur traduction dans l'ordonnance n°2006-1547 et son décret d'application du 5 janvier 2007. On peut citer, entre autres :

- la mise en place systématique d'une phase d'opposition au niveau national, innovation du règlement (CE) 510/2006 qui conduit en France à des aménagements réglementaires notamment pour les appellations d'origine pour lesquelles il n'existe pas de réelle procédure d'opposition quant aux conditions de production et d'élaboration du produit (*concernant les IGP et labels, l'ancienne mise en consultation publique pouvait être assimilée à une procédure d'opposition*),
- la généralisation du vocable « cahier des charges », issu du règlement européen, qui s'applique dorénavant en France à tous les SIQO, y compris au secteur des vins et eaux-de-vie. Le cahier des charges décrit la spécificité du produit, définit ses conditions de production, de transformation et éventuellement de conditionnement, précise s'il y a lieu l'aire et les zones dans lesquelles les différentes opérations sont réalisées et indique les principaux points à contrôler ainsi que leurs méthodes d'évaluation,
- l'obligation pour l'Etat membre de s'assurer que sa « décision favorable » (*préalable à la transmission de la demande d'enregistrement de la dénomination à Bruxelles*) est portée à la connaissance du public et de veiller à la publication du cahier des charges de la dénomination, ainsi qu'à sa mise en ligne par voie électronique (*ce cahier des charges constitue désormais le document opposable aux opérateurs nationaux et autres*),
- la modification des dispositions relatives aux contrôles du respect des cahiers des charges. Pour renforcer crédibilité et homogénéité des systèmes de contrôle dans l'ensemble de l'Union européenne, le nouveau règlement européen prévoit la réalisation de contrôles dans chaque Etat membre soit par des autorités publiques, soit par des organismes de certification des produits devant être accrédités à la norme EN 45011 à compter du 1^{er} mai 2010 sous la responsabilité de l'autorité compétente publique (*INAO dans le cas de la France*).

Concernant les Spécialités Traditionnelles Garanties, le nouveau règlement (CE) 509/2006 abroge le règlement n°2082/92. Il supprime le terme d'« attestation de spécificité » au profit de la seule mention « STG ». La procédure d'instruction des demandes de STG est assez proche de celles des AOP et IGP, les points communs étant : démarche collective amorcée par un groupement, démarche basée sur un cahier des charges, importance du critère de la tradition (*plutôt historique que géographique dans le cas de la STG*), organisation des contrôles ...

Un souci de cohérence complète entre réglementations nationale et européenne a, en outre, conduit à supprimer l'obligation pour l'IGP et la STG d'être adossées en France à un Label rouge ou à une Certification de conformité produit² (*découplage*). Dorénavant, un produit peut donc être reconnu en IGP ou STG sans qu'il soit adossé à un autre signe et les produits bénéficiant d'une IGP ou STG enregistrée peuvent être commercialisés sous ce seul signe. Il est cependant possible de procéder au recouplage d'une IGP et d'un Label rouge (art. L.641-2, C. rural).

² *A noter que selon la nouvelle réglementation, la certification de conformité produit (CCP) ne figure plus dans la liste des SIQO, mais fait partie des autres outils de valorisation des produits agricoles et alimentaires.*

Concernant l’Agriculture biologique, le règlement (CE) 834/2007 du 28 juin 2007, relatif à la production biologique et à l’étiquetage des produits biologiques, abroge le règlement n°2092/91 du 24 juin 1991 et uniformise le droit communautaire autour des principes suivants :

- concevoir et gérer de manière appropriée des procédés biologiques en se fondant sur des systèmes écologiques qui utilisent des ressources naturelles internes au système (utilisation d’organismes vivants et de procédés mécaniques, exclusion des OGM ...),
- restreindre l’utilisation d’intrants extérieurs (substances naturelles, intrants eux-mêmes issus de l’Agriculture biologique, engrais minéraux faiblement solubles),
- limiter strictement l’utilisation d’intrants chimiques de synthèse à des cas exceptionnels (absence de pratiques de gestion appropriées, intrants naturels ou bios non disponibles sur le marché ou inacceptables pour l’environnement),
- adapter le cas échéant, les règles de la production biologique compte tenu de l’état sanitaire, des différences régionales en matière de climat et de conditions locales, des stades de développement et des pratiques d’élevage particulières.

2.1.2. Le contexte du droit international

Parmi les SIQO, les « indications géographiques » (*signes d’identification de l’origine AOC/AOP et IGP*), s’inscrivent dans un espace plus vaste que celui de l’Europe, c’est-à-dire dans un contexte mondial, qui a lui aussi son influence sur les évolutions européenne et nationale en matière de SIQO.

Le phénomène de mondialisation (*mondialisation des marchés, des échanges mais aussi des cultures*), constitue désormais la toile de fond de l’évolution des politiques d’origine d’où, plus que jamais, la nécessité pour chacun de reconnaître et de protéger ses différences face aux risques d’uniformisation. La protection juridique internationale des produits sous IG est d’autant plus d’actualité que les méthodes et supports d’usurpations évoluent très vite, notamment avec le développement d’Internet.

L’Accord commercial multilatéral annexé à l’Accord de Marrakech instituant l’Organisation mondiale du commerce (*OMC*), nommé « Accord sur les droits de propriété intellectuelle touchant au commerce » (*ADPIC*) traite notamment des brevets, marques, droit d’auteur, dessins et modèles, les membres de l’OMC devant procéder à l’application nationale de la section 3 de ce texte, relative aux indications géographiques, incluant les AOC françaises ainsi que les AOP et IGP européennes.

L’Accord ADPIC réalise une avancée plutôt intéressante pour les IG, notamment par l’instauration :

- d’une interdiction des principales atteintes aux indications géographiques³,
- d’une protection additionnelle pour les vins et spiritueux (*protection objective sans l’obligation de prouver que le consommateur est induit en erreur*), avec négociations, sur

³ interdiction des moyens qui induisent le consommateur en erreur ; interdiction de la concurrence déloyale ; interdiction des marques qui induisent en erreur ; interdiction des indications géographiques ou des noms qui induisent en erreur ; etc.

la base du volontariat, pour la création d'un système multilatéral de notification et d'enregistrement des IG viticoles,

- et d'obligations en matière de contrôle et garantie du respect du droit de propriété intellectuelle.

Avec l'adoption en mars 2006 de ses nouveaux règlements en matière d'origine et de qualité, l'Union européenne a rendu la procédure d'enregistrement des AOP et IGP totalement compatible avec les règles de l'OMC, moyennant d'abord la suppression formelle de l'exigence selon laquelle les pays tiers devaient appliquer une protection similaire sur une base de réciprocité et d'équivalence, et en permettant aux opérateurs de ces pays de présenter directement à la Commission leurs demandes et objections éventuelles, sans intervention des autorités nationales.

Au sein des négociations de l'OMC et de l'ADPIC, la place réservée aux IG demeure primordiale pour l'Union européenne et en particulier pour la France⁴.

2.2. Les objectifs de la réforme française

Au plan national, cette réforme tire son origine d'une série de constats que le Conseil national de l'alimentation a en particulier analysés en détail avant d'émettre, en octobre 2003, un avis encourageant vivement le Gouvernement à réformer les SIQO, dans un triple souci de simplification, de lisibilité et de meilleure efficience globale.

Les signes officiels nationaux et européens ont été imaginés et mis en place à des périodes très différentes, pour des nécessités et selon des logiques diverses : de l'Appellation d'Origine Contrôlée construite par étapes entre 1905 et 1935, pour en arriver au début des années 90 à l'instauration des AOP, IGP et STG européennes, en passant par la création du Label rouge au début des années 60, puis, vingt ans plus tard, par la reconnaissance nationale de l'Agriculture biologique (*ensuite reconnue au plan européen en 1991*).

Chaque signe avait de ce fait sa propre histoire, sa réglementation et ses procédures spécifiques, aboutissant à un ensemble peu homogène, difficilement lisible et relativement compliqué à mettre en oeuvre. Dès lors, la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, traçant des perspectives d'évolution pour les prochaines décennies et accompagnant les efforts d'adaptation indispensables, constituait une occasion privilégiée d'engager une réforme globale du dispositif des SIQO.

Il s'agissait également de prendre en compte les évolutions des habitudes alimentaires et des attentes sociétales et qualitatives du consommateur. Devant une aspiration croissante à davantage de garantie officielle sur l'origine et la qualité des produits, la réforme des SIQO devait aussi avoir pour mission de satisfaire et rassurer le consommateur tout en l'aident à mieux se repérer. Jusqu'à la réforme, en effet, le consommateur était placé, sans repères clairs, au milieu d'un ensemble de signes distinctifs divers et variés, mêlant les plus sérieux à bon nombre de faux-semblants.

Il s'agissait aussi, bien entendu, de renforcer un volet stratégique de la politique agricole visant à aider agriculteurs et éleveurs à mieux tirer bénéfice de la valeur ajoutée de leurs

⁴ Cf. avis 59 du CNA, adopté le 7 février 2008, sur les nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international de denrées alimentaires

produits, sur fond de mutations progressives de la politique agricole commune conduisant les exploitants à rechercher directement auprès du marché une part de plus en plus importante de leur revenu.

Enfin, il s'agissait, parallèlement, de conforter un dispositif essentiel pour favoriser le développement d'un nombre croissant de filières d'origine et de qualité sur l'ensemble du territoire national, nécessité impérative dictée par trois grandes priorités :

- contribuer à l'aménagement équilibré du territoire,
- œuvrer en faveur du développement économique durable,
- lutter contre les risques de délocalisation des productions.

L'élargissement progressif du dispositif des SIQO tout au long du siècle dernier avait engendré une situation plutôt complexe, impliquant la coexistence de différents types de structures et de procédures.

Au plan des structures :

- du côté des Pouvoirs publics, d'une part l'Institut national des appellations d'origine, en charge des indications géographiques (*1935 AOC viti-vinicoles, 1990 extension aux AOC laitières et autres, 1999 extension aux IGP*), et de l'autre la Commission nationale des labels et certifications (*CNLC*) en charge des autres signes (*Labels, Bio, ...*),
- du côté des filières, d'une part des Syndicats de défense et des Organismes agréés dans le domaine des appellations, et de l'autre des Groupements qualité associés à des Organismes certificateurs pour les autres signes.

Au plan des procédures :

- des procédures d'instruction des demandes relevant, selon le cas, soit de l'INAO, soit de la CNLC, soit pour partie de l'un et pour partie de l'autre, en concertation entre les deux structures dans le cas des IGP,
- des procédures prévoyant des consultations publiques pour certains signes en amont de l'instruction du dossier et pour d'autres, à l'inverse, vers la fin de la phase d'instruction,
- des modalités de contrôles et d'agrément des produits assez différentes selon les signes et tendant à engendrer, dans certains cas, quelques interrogations quant à l'impartialité et à la constante garantie d'efficacité.

Il était à l'évidence nécessaire de procéder à des adaptations en vue d'une actualisation et d'une harmonisation de l'ensemble de tous ces outils et procédures, tout en veillant à respecter la finalité propre de chacun des signes.

La réforme clarifie et simplifie le dispositif de valorisation des produits agricoles et alimentaires :

- en le structurant autour de trois catégories : les signes d'identification de la qualité et de l'origine (*SIQO*), les mentions valorisantes (montagne, fermier...) et les démarches de certification,
- en fédérant les *SIQO* au sein d'un Institut national de l'origine et de la qualité, construit sur la base de l'ancien Institut des appellations d'origine fusionné avec la Commission nationale des labels et certifications,
- en harmonisant les règles applicables à l'ensemble des organismes professionnels de défense et gestion des *SIQO*,
- en généralisant l'exigence d'indépendance des organismes de contrôle, pour en renforcer la crédibilité (*organismes tiers, impartiaux, compétents et indépendants des producteurs*), le coût des contrôles étant à la charge des opérateurs,
- en uniformisant les sanctions pénales relatives aux *SIQO* et à la certification de conformité de produits. Elle institue pour l'ensemble des signes un régime de sanctions concernant les organismes certificateurs.

2.3. L'organisation de l'Institut national de l'origine et de la qualité

La Commission nationale des labels et des certifications de produits agricoles et alimentaires (*CNLC*) et l'Institut national des appellations d'origine (*INAO*) ont été supprimés pour que soit constitué, un nouvel établissement public, l'Institut national de l'origine et de la qualité, dont l'acronyme - *INAO* - reste inchangé, structure unique pour l'instruction, le contrôle et la promotion des signes d'identification de la qualité et de l'origine, tels que ceux-ci sont redéfinis par la réforme.

2.3.1. Le Conseil permanent

L'*INAO* est administré par un Conseil permanent qui détermine la politique générale de l'Institut et en établit le budget.

Il est composé, outre les administrations, de 22 membres représentant les 4 Comités nationaux (Vins, eaux de vie et autres boissons alcoolisées, appellations laitières, agroalimentaires et forestières, indications géographiques protégées, Labels rouges et spécialités traditionnelles garanties, Agriculture biologique) et le Conseil des agréments et contrôles.

2.3.2. Les Comités nationaux

Exception faite du Comité national de l'Agriculture biologique dont les missions sont spécifiques, les Comités nationaux, chacun dans son domaine de compétence, proposent aux Pouvoirs publics la reconnaissance des produits sous signe d'identification de la qualité et de l'origine, définissent les exigences minimales pour bénéficier de cette reconnaissance et proposent les mesures de nature à favoriser l'amélioration de la qualité et des caractéristiques des produits. Les Comités nationaux se prononcent également sur les demandes de reconnaissance des organismes de défense et de gestion.

2.3.3. Le Conseil des agréments et contrôles

La création d'un Conseil des agréments et contrôles (CAC) est un élément clé de la crédibilité du dispositif, qui transpose au plan national la séparation entre la fonction de gestion et la fonction de contrôle. Il émet un avis sur l'agrément des organismes de contrôle, se prononce sur les plans de contrôle ou d'inspection et définit les principes présidant à l'organisation des contrôles.

Il est composé à la fois de représentants des organismes de contrôles, experts de la mise en œuvre des contrôles, de membres des comités nationaux, de personnalités qualifiées et de représentants de l'administration.

2.3.4. Les services de l'INAO

L'INAO comprend des services nationaux et vingt-cinq implantations locales qui correspondent avec les bassins viticoles. Certains centres sont très rapprochés (par exemple Macon, Dijon, Villefranche-sur-Saône) alors que certaines grandes régions comme par exemple la Bretagne en sont pratiquement dépourvues. En outre, les implantations sont peu reliées à la géographie administrative et aux préfectures de Région.

2.3.5. Le cas particulier de l'Agriculture biologique

Comme tous les autres SIQO, l'Agriculture biologique est suivie à l'INAO par un Comité national dont les missions s'apparentent toutefois à un comité consultatif sur la réglementation. Pour ce signe, il n'y a en effet pas d'examen au cas par cas de cahiers des charges présentés par un groupement d'opérateurs en vue d'une homologation, mais élaboration de règles interprétatives du droit communautaire qui s'appliquent au plan national à tous les opérateurs d'une même filière ou proposition aux Pouvoirs publics d'avoirs relatifs à la réglementation communautaire.

Contrairement aux autres SIQO, la promotion de l'Agriculture biologique et de son développement n'a pas été confiée à l'INAO mais est restée dans le champ de compétence de l'Agence BIO.

2.4. Les organismes de défense et de gestion des signes officiels

Les signes de qualité et d'origine reposent sur des démarches collectives. La nature des organisations professionnelles à la base de ces démarches et la définition de leurs missions étaient jusqu'à présent hétérogènes. L'ordonnance du 7 décembre 2006 a unifié le dispositif en instaurant la notion d'organisme de défense et de gestion, bâtie sur les principes essentiels que sont la représentativité, la transparence et le caractère démocratique de l'organisation et du fonctionnement. Élément clé de la réforme, cette évolution est majeure tant pour la vie et la dynamique des signes que pour la gouvernance des structures qui en assurent la défense et la gestion.

2.4.1. Leurs missions

Les missions des organismes de défense et de gestion (*ODG*) sont d'intérêt général et sont clairement définies par les textes :

- élaborer le projet de cahier des charges, contribuer à son application par les opérateurs et participer à la mise en œuvre des plans de contrôle et d’inspection,
- tenir à jour la liste des opérateurs, et les transmettre périodiquement à l’organisme de contrôle et à l’INAO,
- participer aux actions de défense et de protection du nom, du produit et du terroir, à la valorisation du produit ainsi qu’à la connaissance statistique du secteur,
- mettre en œuvre les décisions du comité national qui le concernent.

Dans le cadre de ces missions, l’ODG travaille avec les organismes de contrôle à l’élaboration des plans de contrôle ou d’inspection, dont la responsabilité échoit à ces derniers, avec un avis formel de l’ODG.

L’ODG choisit son organisme de contrôle, qui doit solliciter son agrément auprès de l’INAO.

L’ODG assure les contrôles internes prévus par le plan de contrôles ou d’inspection.

Il communique à l’INAO toutes les informations collectées dans le cadre de ses missions.

L’ODG peut également être chargé, par convention, de la collecte des droits prévus à l’article L.642-13 du Code rural pour le compte de l’INAO.

L’ODG peut également exercer d’autres activités, en rapport avec les missions d’intérêt général qui lui incombent, mais celles-ci doivent être financées par des moyens autres que la cotisation prévue à l’article L.642-24 du Code rural.

2.4.2. Leurs caractéristiques

Se substituant aux Syndicats de défense des AOC et aux Groupements qualité des labels, les organismes de défense et de gestion font l’objet d’une reconnaissance prononcée par la direction de l’INAO après avis du Comité national compétent.

Un seul organisme de défense et de gestion est reconnu par signe d’identification de la qualité et de l’origine (hors Agriculture biologique), même si un ODG peut être reconnu pour plusieurs appellations, IG ou Labels, voire pour plusieurs signes (cas des IGP / Labels).

Tous les opérateurs impliqués dans la production du signe concerné sont membres de droit de l’ODG, ce qui constitue une des évolutions importantes de la réforme.

Afin de prendre en considération l’ensemble des cas de figure (*notamment, selon le cas, caractère interprofessionnel ou non de la composition des ODG, nombre et poids économique des opérateurs ...*), la définition proposée est suffisamment large. Elle renvoie à la vérification que les règles de composition et de fonctionnement assurent un caractère représentatif de l’organisme et une représentation équilibrée en son sein de tous les opérateurs impliqués dans les conditions de production du signe concerné.

Les prérogatives de l’ODG impliquent une reconnaissance par les Pouvoirs publics.

Cette reconnaissance est confiée à l’INAO. Elle est prononcée par la direction, après avis du comité national compétent. Elle est subordonnée à la condition que les règles de composition

et de fonctionnement de l'organisme assurent la représentativité des opérateurs et une représentation équilibrée des différentes catégories d'opérateurs. Sous réserve du respect de cette condition, la nature juridique des organismes reconnus en qualité d'ODG est ouverte.

2.5. L'organisation des contrôles

Il s'agit là d'un enjeu majeur pour la crédibilité du dispositif aux yeux des consommateurs.

Désormais, le contrôle du cahier des charges des signes d'identification de la qualité et de l'origine en vue de l'obtention et du maintien du signe sera réalisé par des organismes tiers, compétents et indépendants, ayant fait l'objet d'une accréditation ou qui en respectent les principes et spécifications (AO viticoles).

Les sanctions sont prononcées, soit par la puissance publique (INAO), soit par des organismes certificateurs accrédités selon la norme EN 45011.

Bien évidemment, d'un signe à l'autre, les modalités de contrôle sont adaptées, puisque ce sont les cahiers des charges des différents signes qui constituent le socle de référence à partir duquel le contrôle est organisé.

Les organismes de contrôle sont proposés par les organismes de défense et de gestion à l'INAO, en vue de leur agrément. Les plans de contrôle ou d'inspection sont élaborés, en concertation avec les organismes de défense et de gestion, par les organismes de contrôle qui les transmettent à l'Institut pour approbation par le Conseil agréments et contrôles.

Il est indispensable que l'INAO coordonne ses contrôles avec ceux des autres autorités compétentes (DGCCRF, DGDDI) dans le cadre d'un protocole.

2.5.1. Le dispositif général

L'INAO est désigné comme autorité compétente chargée de s'assurer du contrôle du respect des cahiers des charges des SIQO en vue de leur obtention et de leur maintien.

Au sein de l'Institut :

- La Direction prononce l'agrément des organismes de contrôle,
- Le Conseil des agréments et contrôles approuve les plans de contrôle ou d'inspection élaborés par les organismes de contrôle en concertation avec les organismes de défense et de gestion,
- Le Conseil des agréments et contrôles détermine les principes du contrôle,
- La Direction applique les sanctions des manquements constatés par les organismes de contrôle, lorsque ces derniers sont des organismes d'inspection et non des organismes certificateurs,
- La Direction évalue les organismes de contrôle, conduisant, le cas échéant, au retrait d'agrément, si les conditions ayant justifié sa délivrance ne sont plus réunies.

2.5.2. Les règles applicables aux Labels rouges, IGP et Agriculture biologique

Le dispositif d'ores et déjà articulé autour d'organismes certificateurs accrédités selon la norme EN 45011 et agréés par les Pouvoirs publics, chargés de la certification des produits concernés, est maintenu.

Les organismes certificateurs sont responsables des contrôles et appliquent les sanctions. A cette fin, ils élaborent des plans de contrôle en concertation avec les ODG et les soumettent à la validation du Conseil des agréments et contrôles.

2.5.3. Les règles applicables aux appellations d'origines contrôlées et protégées

S'agissant des AO autres que viticoles, le régime de contrôle est désormais encadré par le règlement (CE) 882/2004 sur le contrôle officiel du 25 avril 2004 et par le règlement (CE) 510/2006 sur les AOP/IGP du 31 mars 2006.

Dans ce contexte, les AOP ont le choix entre les deux formules admises par la réglementation communautaire :

- recourir à un organisme de contrôle accrédité selon la norme ISO 17020, dit « organisme d'inspection », chargé de procéder à des inspections, sur la base d'un plan d'inspection validé par le Conseil des agréments et contrôles. Dans ce cas, le pouvoir de sanction des manquements est confié à l'INAO,
- recourir à un organisme de contrôle, organisme certificateur accrédité selon la norme EN 45011, chargé de procéder aux contrôles et aux sanctions, sur la base d'un plan de contrôle approuvé par le CAC .

Enfin, en matière d'AO viticoles, les possibilités sont les mêmes que pour les AOP laitières et agroalimentaires. En revanche, pour les organismes d'inspection dont l'activité se limiterait au contrôle des AO vitivinicoles, l'obligation posée est seulement de respecter les principes de la norme ISO 17020 sans aller nécessairement jusqu'à l'accréditation.

Il semblerait toutefois que les projets de règlement d'application de l'OCM vitivinicole fassent évoluer cette situation dans une logique d'alignement sur les modalités qui concernent les AOP laitières et agroalimentaires.

2.5.4. Les lignes directrices des contrôles

Le Conseil des agréments et contrôles est une nouvelle instance décisionnelle de l'INAO née de la réforme. Depuis son installation le 20 mars 2007, l'essentiel des travaux du CAC a été guidé par la préoccupation de donner à l'INAO la faculté d'exercer sa mission d'autorité de contrôle officiel. Le CAC a élaboré des lignes directrices et précisé des notions importantes :

2.5.4.1. Agrément et accréditation des organismes de contrôle

L'accréditation est délivrée par le Comité français d'accréditation (COFRAC). Elle atteste que l'organisme de contrôle, en se conformant à la norme EN 45011 (organisme certificateur) ou à la norme ISO/CEI 17020 type A (organisme d'inspection), présente toutes les garanties requises.

L'agrément des organismes de contrôle est l'« acte de délégation de tâches spécifiques liées aux contrôles officiels », conformément à l'article 5 du règlement (CE) 882/2004. Il donne mandat et pouvoir à l'organisme agréé de procéder au contrôle du respect d'un cahier des charges spécifié et le cas échéant des mentions et des logotypes officiels associés au signe, ainsi que, lorsque cela est précisé, de procéder à la certification du produit. L'agrément consiste à s'assurer que les organismes de contrôle sont accrédités et qu'ils respectent les règles et les procédures définies par l'INAO.

2.5.4.2. Plan de contrôle ou d'inspection

Ce document qui relève de la responsabilité de l'organisme de contrôle planifie les modalités (procédures, fréquences, responsabilités) d'évaluation et de contrôle des opérateurs. Le plan de contrôle comporte : le plan d'évaluation, d'admission et d'habilitation ; le plan de surveillance ; le plan de correction.

Ce plan de contrôle rappelle les autocontrôles réalisés par les opérateurs sur leur propre activité et les contrôles internes réalisés sous la responsabilité de l'ODG. Il indique les contrôles externes réalisés par l'organisme de contrôle. Il prévoit les modalités de délivrance de l'habilitation reconnaissant l'aptitude de l'opérateur à satisfaire aux exigences du cahier des charges du signe dont il revendique le bénéfice.

Il est élaboré par l'organisme de contrôle en concertation avec l'ODG. A l'égard du choix des points de contrôle et de la rédaction des plans, l'intervention des ODG se limite à l'expression d'un avis, sans pouvoir de décision. Les organismes de contrôle, qui ont à la fois la compétence et la responsabilité des contrôles, ont seuls celles de l'élaboration des plans.

2.5.4.3. Habilitation des opérateurs

Il s'agit de la reconnaissance de l'aptitude d'un opérateur à produire un SIQO en ce sens qu'il dispose manifestement des facteurs de production lui permettant de respecter le cahier des charges. Le CAC a donc décidé que tous les opérateurs déjà engagés dans un SIQO et connus de l'ODG auraient vocation à bénéficier d'une présomption d'habilitation. Celle-ci ne sera toutefois pas de droit pour une période indéterminée. Elle sera en effet accordée pendant une durée limitée à 18 mois et subordonnée aux sanctions des contrôles prévues par le plan de contrôle ou en annexe du plan d'inspection.

Pour les nouveaux opérateurs, le plan de contrôle ou d'inspection pourra prévoir soit un contrôle préalable à toute mise en œuvre du cahier des charges, soit une habilitation présumée valable pour une durée limitée avant le premier contrôle.

2.5.4.4. Examen organoleptique

La réforme ne modifie pas le principe selon lequel la dégustation est un élément important du contrôle des produits, en particulier pour ce qui concerne les appellations d'origine. Toutefois, elle ne sera plus systématique mais aléatoire et assortie de contrôles plus importants des conditions de production. La responsabilité de l'examen organoleptique relève de l'organisme de contrôle. La composition de la commission chargée de l'examen organoleptique, sous la responsabilité de l'organisme de contrôle, doit être telle qu'elle lui assure un fonctionnement indépendant et impartial.

Le CAC a ainsi acté le fait qu'elle devait comprendre les trois collèges suivants :

- experts,
- porteurs de mémoire du produit,
- usagers du produit, commerce alimentaire, consommateurs, toute personne proposée à l'ODG par l'organisme de contrôle,...).

Les dégustateurs seront choisis et évalués régulièrement par l'organisme de contrôle agréé et la formation de ces dégustateurs relèvera de l'ODG.

Les modalités de désignation des membres de la commission chargée de l'examen organoleptique de même que ses modalités de fonctionnement figureront dans les plans de contrôle ou les plans d'inspection.

2.5.4.5. Evaluation des organismes de contrôle

L'INAO va désormais effectuer des contrôles de second niveau pour vérifier que les contrôleurs ou inspecteurs des organismes de contrôle, et l'organisme lui-même, présentent les garanties de compétence et d'efficacité requises pour vérifier le respect du cahier des charges.

Au titre de sa mission globale de supervision, l'INAO assure enfin la synthèse du dispositif afin d'inscrire les produits sous signes officiels dans des démarches de progrès.

3. La nouvelle Certification de conformité produit

3.1. Le nouveau dispositif

La réforme des signes officiels a modifié le statut de la Certification de conformité produit (CCP). En effet, elle fait partie des démarches de valorisation encadrées par les Pouvoirs publics mais est un type de démarche à elle seule, à l'écart des SIQO, tous gérés au sein de l'INAO.

Le dispositif a été simplifié et allégé afin de répondre au mieux aux spécificités du marché et des besoins des industriels.

Les référentiels doivent *a minima* inclure les dispositions « socle » prévues dans les documents validées par les Pouvoirs publics et parus au journal officiel (Exigences par filière). L'opérateur peut ensuite choisir au sein des recommandations homologuées par les Pouvoirs publics au moins deux caractéristiques, qu'il souhaite mettre en avant pour une éventuelle communication, et qui compléteront le contenu des cahiers des charges.

Afin de permettre l'évolution du système, la possibilité est laissée aux opérateurs d'avoir recours à une caractéristique certifiée complémentaire, validée par une procédure spécifique. L'opérateur devra démontrer que la caractéristique présente un intérêt et est mesurable et/ou contrôlable.

L'ensemble des points inclus dans le référentiel fait l'objet d'un contrôle par un organisme certificateur accrédité, selon des modalités minimales elles aussi définies par arrêté interministériel.

Ainsi, l'opérateur, en collaboration avec l'organisme certificateur, peut rédiger son référentiel et le faire enregistrer auprès des Pouvoirs publics en quelques mois. De plus, l'évolution des cahiers des charges existants se fait de manière plus directe.

Le contrôle de second niveau est assuré, par sondage, par la DGCCRF.

3.2. Les perspectives pour la nouvelle CCP

3.2.1. Son développement

La liste des certifications enregistrées est parue au Journal officiel et des arrêtés rectificatifs paraîtront pour la mise à jour de cette liste. De nombreux produits différents sont concernés.

Même si globalement le nombre de ces certifications risque de diminuer (conséquence directe du découplage CCP/IGP), on note que certains opérateurs, parfois importants, sont d'ores et déjà séduits par les spécificités du système. Depuis la parution des exigences et recommandations pour une partie des filières (en janvier 2008), quatre nouvelles certifications ont été enregistrées. De plus, à la demande de professionnels, la Direction générale des politiques économique et internationale a lancé des groupes de travail pour rédiger des documents « Exigences et Recommandations » pour de nouvelles filières n'en possédant pas, préalable obligatoire à l'enregistrement de nouvelles CCP.

3.2.2. La communication autour du nouveau dispositif

Le décret du 5 janvier 2007 prévoit l'approbation par les Pouvoirs publics d'un logo unique. La procédure de reconnaissance de ce logo est en cours et un arrêté interministériel devrait paraître dans les prochains mois. En collaboration avec les Pouvoirs publics, l'option de conserver l'ancien visuel a été choisie et la mention « Critères Qualité Certifiés » devrait être remplacée par une mention « Produit Certifié ». Cette mention sera accompagnée de l'énoncé des caractéristiques certifiées et du nom de l'organisme certificateur qui certifie le produit.

L'ADCCPA (association regroupant les porteurs de cahier des charges, des utilisateurs et des organismes certificateurs) va assurer la gestion et la communication autour de ce nouveau logo afin de renforcer la communication faite auprès des consommateurs autour de ce signe.

3.2.3. Ses cibles

Si la certification a été largement utilisée par le passé dans le cadre d'échange de produits en « Business to Business », la modification du dispositif a largement redistribué les cartes.

En effet, la communication ciblée sur des caractéristiques certifiées présente un avantage de clarté et de lisibilité auprès des opérateurs mais également auprès du consommateur.

De plus, l'option laissée aux opérateurs désireux de faire reconnaître une « caractéristique certifiée complémentaire », qui pourra être enregistrée après avis favorable d'un Comité de déontologie, laisse la porte ouverte à une communication adaptée à de nouvelles attentes consommateurs qui peuvent être sociétales, environnementales ou autres, tout en apportant les garanties d'un système qui a déjà fait ses preuves.

4. Réexamen des recommandations de l'avis n°45 du CNA qui n'ont pas été suivies

4.1. Sur l'harmonisation européenne des conditions de contrôle

3^{ème} recommandation : « 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 ».

Le CNA constate que si l'obligation d'accréditation des organismes de contrôle a été obtenue, l'objectif d'une harmonisation européenne des conditions de contrôle n'a pas été pleinement atteint. Les règles applicables à l'ensemble des procédures de contrôles en matière alimentaire relèvent du règlement (CE) 882/2004 du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels. Ce règlement pose des principes en laissant à chaque Etat une marge de manœuvre pour leur mise en œuvre. Cela ne remet pas en cause la pertinence du système de contrôle des signes de qualité mis en place par la réforme au plan national. Mais cela laisse subsister le risque (avéré) de différences importantes dans les plans de contrôle mis en œuvre dans les différents pays. Il est donc particulièrement important de coordonner les autorités de contrôle de chaque pays. Le PNCOPA (programme national de contrôle officiel pluriannuel) peut constituer le cadre de cette harmonisation qui, aux dires des organismes de contrôle, est indispensable pour éviter les distorsions de concurrence.

Il convient toutefois de signaler que la Commission européenne a proposé un projet de règlement au Conseil et au Parlement qui fixe des prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché dans le contrôle de la commercialisation des produits.

4.2. Sur la place de la CCP

9^{ème} recommandation : « 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 ».

13^{ème} recommandation : *« 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 ».*

15^{ème} recommandation : *« 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 ».*

23^{ème} recommandation : *« 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) ».*

Dans son avis n°45, le CNA avait souhaité que les règles applicables à la certification de conformité de produit évoluent, afin de rendre la CCP plus pertinente au regard des consommateurs tout en conservant son potentiel stratégique pour les opérateurs. En faisant sortir la CCP de la famille des signes de qualité, le CNA constate que la réforme, si elle a sa justification, ne répond pas de manière suffisante à ses recommandations.

En effet, ce changement de nature de la CCP n'est pas sans justification. La nature des « promesses sur les caractéristiques communicantes » des produits concernés est différente pour la CCP et pour les signes de qualité. Ces promesses sont spécifiques pour la CCP (par ex. « élevé avec 100 % de végétaux, minéraux et vitamines dont x % de céréales) et pour le Label rouge (l'article R.641-8 impose la mise en avant de deux caractéristiques certifiées), tandis qu'elles sont générales pour les AOC, IGP ou STG (une AOC suggère une promesse de qualité sans la définir précisément mais en se référant à une qualité spécifique liée à l'origine). Par ailleurs, la CCP est un « signe distinctif » à géométrie variable et donc très changeant dans son objet. Toute caractéristique liée à la composition, au mode de production, à la protection de l'environnement, aux effets de consommation ... est susceptible de faire l'objet d'une CCP. La liberté est ainsi très grande pour les opérateurs. En revanche, les SIQO visent des caractéristiques qui ne changent pas et ont donc un objet très stable (l'origine géographique pour les AOC, la qualité supérieure pour le Label rouge, un mode unique de production pour l'Agriculture biologique...).

Le CNA constate toutefois que, si les caractères de la CCP se distinguent de ceux des SIQO, le fait de la faire sortir de cette dernière catégorie ne suffit pas à répondre de manière appropriée aux inconvénients relevés dans son avis n°45.

Un autre risque tient au fait que la CCP pourra être utilisée pour mettre en valeur une qualité nutritionnelle ou territoriale ou environnementale, sans être soumise aux mêmes contraintes et aux mêmes lignes directrices de contrôle que les SIQO. Derrière ces pratiques, il y a le risque d'accroître la confusion dans l'esprit du consommateur. A cet égard, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de modifier l'appellation des SIQO pour manifester que, à la différence de la CCP, il s'agit de « signes officiels ».

Ces inconvénients ou risques sont en même temps des opportunités pour les opérateurs. D'une part, pour les opérateurs pris individuellement, le recours à la CCP peut constituer une première étape avant d'engager un processus de reconnaissance d'un signe officiel de qualité. D'autre part, de manière plus collective, la CCP peut jouer un rôle utile de structuration des filières, dans le cadre de rapports commerciaux B to B.

La CCP peut aussi présenter des opportunités pour les consommateurs. C'est ainsi que les attentes nouvelles des consommateurs, en matière environnementale, sociétale ou nutritionnelle pourraient être satisfaites notamment par le moyen de la CCP, à condition que des recommandations pertinentes soient élaborées.

C'est pourquoi, il est difficile de dégager des voies possibles de solutions qui fassent l'unanimité.

4.3. Sur la création d'un observatoire des pratiques des SIQO et de la CCP

11^{ème} recommandation : « *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* ».

32^{ème} recommandation : « *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* ».

Le conseil fait partie des missions de l'INAO. Dans cette perspective, son maillage territorial doit être un atout et la plus grande implication des agents en amont sera le corollaire de l'évolution de leur métier en matière de contrôle, à savoir le passage d'une activité de contrôle de 1^{er} niveau à un contrôle de 2^{ème} niveau.

Par ailleurs, le contrat d'objectifs de l'INAO prévoit la mise en place d'un outil d'analyse socio-économique qui permettra aux producteurs de faire des choix éclairés. Cet outil permettra de déterminer dès 2008/2009 la rentabilité des facteurs de production mis en œuvre dans les SIQO.

Ce système pourra contribuer à la production des données utiles à l'Observatoire de l'alimentation dont la création a été souhaitée par le CNA pour faciliter la mise en œuvre d'une politique française de l'alimentation. A terme, cet observatoire devrait être étendu au plan communautaire.

Cet observatoire permettrait par ailleurs de dresser un état des lieux des étiquetages et des communications existantes afin de montrer les éventuels amalgames entre les signes officiels de qualité et les démarches marketing. Cela pourrait conduire à ajuster la réglementation sur la réalité des pratiques, en renforçant la distinction entre les certifications officielles et privées, conformément à la recommandation n°26 (voir ci-dessous 4.7) de l'avis n°45 du CNA.

4.4. Sur le couplage des techniques de valorisation des produits

18^{ème} recommandation : « (...)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 (...). ».

28^{ème} recommandation : « 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 ».

Le législateur n'a pas retenu la proposition du CNA d'avoir une période test pour la mise en place du découplage. En revanche, la loi satisfait pour une part à la 28^{ème} recommandation en rendant possible le recouplage des IGP et du Label rouge (art. L.641-2, C. rural).

Par ailleurs, le fait que la CCP puisse tantôt entrer en concurrence avec des SIQO (voir ci-dessus 4.2), tantôt être couplée avec l'un d'eux, dans les limites posées par l'article L.641-21 du Code rural, peut engendrer des pratiques qui conduisent à brouiller l'information du consommateur.

4.5. Sur la réglementation des indications de provenance hors IGP

21^{ème} recommandation : « 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 ».

Alors que l'attente des consommateurs en termes d'information sur la provenance demeure, le Gouvernement n'a toujours pas publié le décret encadrant l'indication de provenance sans IGP prévu par l'article L.643-2 du Code rural.

Le CNA constate ainsi que sa recommandation n'a pas été suivie. Il prend toutefois acte de ce que le projet de règlement (COD/2008/0028) relatif à l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires (abrogeant les directives 90/496/CEE et 2000/13/CE), prend en compte cette question. Dès lors, le CNA convient de l'inopportunité de publier un décret qui sera immanquablement remis en cause lors de l'adoption définitive du projet de règlement.

Selon ce que prévoit ce projet de règlement, l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance deviendrait obligatoire lorsque « *son omission serait susceptible d'induire en erreur le consommateur sur le pays d'origine ou lieu de provenance réel de la denrée alimentaire, en particulier si les informations jointes à la denrée ou l'étiquette dans son ensemble peuvent laisser penser que la denrée a un pays d'origine ou lieu de provenance différent (...)* » (art. 9, §1-i).

En outre, le projet de règlement laisse aux Etats membres la possibilité d'allonger la liste des cas dans lesquels l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance sera obligatoire. Le projet précise en effet que « *les États membres peuvent introduire des mesures concernant l'indication obligatoire du pays d'origine ou lieu de provenance des denrées alimentaires à la seule condition qu'il existe un lien avéré entre certaines propriétés de la denrée et son origine ou sa provenance. Lorsqu'ils communiquent ces mesures à la Commission, les États membres apportent la preuve que la majorité des consommateurs attachent une importance significative à cette information* » (art. 38, §2).

Dans tous les autres cas, l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance est facultative pour les opérateurs. Cette faculté est encadrée par l'article 35 du projet, dans les termes suivants :

« 1. *Les informations sur les denrées alimentaires relevant du champ d'application du présent règlement qui sont fournies sur une base volontaire satisfont aux exigences spécifiques applicables fixées par celui-ci.*

2. *Sans préjudice de l'étiquetage établi conformément à la législation communautaire particulière, les paragraphes 3 et 4 s'appliquent lorsque le pays d'origine ou le lieu de provenance d'une denrée alimentaire est indiqué à titre volontaire pour que le consommateur sache que cette denrée provient de la Communauté européenne ou d'un pays ou lieu spécifique.*

3. *Lorsque le pays d'origine ou le lieu de provenance de la denrée alimentaire n'est pas celui de son ou ses ingrédients primaires, le pays d'origine ou lieu de provenance de cet/ces ingrédient(s) est aussi indiqué.*

4. *Pour les viandes autres que les viandes de bœuf et de veau, l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance ne peut être un lieu unique que si les animaux sont nés et ont été élevés et abattus en un même pays ou lieu. Dans tous les autres cas, il convient de préciser les différents lieux de naissance, d'élevage et d'abattage.*

5. *La Commission fixe les règles d'exécution concernant l'application du paragraphe 3.*

Les mesures visant à modifier les éléments non essentiels du présent règlement en le complétant sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 49, paragraphe 3.

6. La Commission peut fixer des dispositions d'exécution relatives aux conditions et critères d'utilisation des informations mentionnées sur une base volontaire. Les mesures visant à modifier les éléments non essentiels du présent règlement en le complétant sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 49, paragraphe 3 ».

4.6. Sur les conditions d'utilisation des modes de valorisation

26^{ème} recommandation : « 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 ».

29^{ème} recommandation : « 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 ».

Dès lors qu'il y a un engagement de l'Etat, l'apposition d'un logo devrait être une obligation pour accéder au signe. Or, l'utilisation du logo est actuellement facultative sauf pour le Label rouge (article R.641-7 du Code rural). Toutefois, le règlement (CE) 834/2007 relatif à l'Agriculture biologique rendra obligatoire l'utilisation du logo à partir de janvier 2009 et le règlement (CE) 510/2006, à partir du 1^{er} mai 2009, celle du logo AOP/IGP ou la mention appellation d'origine protégée/indication géographique protégée.

Il en résulte au moins deux conséquences qui méritent d'être considérées. A titre principal, la présence d'un logo identifiant clairement et de manière systématique telle ou telle qualité évoquée par un SIQO, une mention valorisante ou autre technique de valorisation des produits, permettrait de mieux informer le consommateur et donc de mieux éclairer ses choix. Ensuite, le caractère facultatif de l'apposition d'un logo donne aux opérateurs la possibilité d'utiliser l'identifiant collectif pour accroître la notoriété de leur marque propre, quitte à l'abandonner ensuite, par exemple au profit d'une certification privée et au détriment du système collectif.

Il n'en reste pas moins que les techniques de valorisation des produits doivent relever de démarches strictement volontaires. Il n'apparaît pas opportun au CNA de contraindre en quoi que ce soit les opérateurs d'entrer ou de rester dans un signe de qualité.

5. Inventaire des attentes exprimées à l'occasion de la réflexion

Cette section du rapport vise à rapporter les attentes et les propositions, générales ou particulières, qui se sont exprimées au cours de la réflexion, ainsi que les modalités de leurs mises en œuvres éventuelles, sans prétendre néanmoins établir une hiérarchie entre elles, ni juger de leur bienfondé.

5.1. Par les représentants des consommateurs

Les attentes des consommateurs apparaissent assez diverses quoique, pour une part, complémentaires. Les développements qui suivent ne doivent donc pas être mis en opposition les uns avec les autres. Ils visent à cerner au plus près et à ne pas trahir les différentes sensibilités que les organisations représentent.

5.1.1. La prise en compte des attentes nutritionnelles et de santé

La nécessité de garantir et de rendre lisible la qualité nutritionnelle se justifie par le contexte d'aujourd'hui qui se caractérise notamment par :

- la prise de conscience de la relation entre l'alimentation et la santé (rôle du PNNS),
- l'exigence d'une alimentation saine assurant les besoins, le développement, le maintien en bonne santé, le bien-être, une bonne qualité de vie, sans générer de troubles ou de maladies, et éventuellement les prévenir,
- l'éloignement du consommateur de sa ressource alimentaire, sa méconnaissance des conditions de production et ses doutes quant à la qualité (« malbouffe »),
- le développement des allégations nutritionnelles et de santé.

Une offre pléthorique d'aliments à allégations met le consommateur en situation délicate, car elle l'oblige à réaliser des choix sans les connaissances appropriées. Cet état de fait conduit à ce que le consommateur profane et parfois crédule puisse avoir le sentiment diffus et désagréable d'être abusé.

Ainsi, le consommateur est au centre d'une problématique qui le dépasse (la nutrition est une discipline complexe), et qui le met en position particulièrement défavorable par suite de l'asymétrie de l'information et du pouvoir entre le vendeur et l'acheteur, asymétrie que le vendeur exploite au détriment de l'acheteur (*rente informationnelle*).

- l'établissement d'un système de profils nutritionnels.

Le règlement (CE) 1924/2006 (dont l'un des objectifs est *de garantir un haut niveau de protection du consommateur et faciliter ses choix*), définit la notion de profil nutritionnel.

Le profilage en qualifiant ou non une denrée alimentaire au titre des allégations, sous-entend que celle-ci est *bonne* ou *mauvaise* du point de vue nutritionnel. De fait, le profil aura une fonction de valorisation ou de discrimination, fondée sur des critères nutritionnels.

Dans la mesure où ce serait possible au regard du règlement (CE) 1924/2006, il serait tentant et aisement pour la communication commerciale d'assimiler ce profil à un signe de qualité, car il en a certaines caractéristiques, mais sans en avoir le statut ni les contraintes. Or, sans encadrement, sans contrôle, les dérives sont à craindre. Le manque de transparence et, par voie de conséquence, le manque d'objectivité, risquent de prévaloir.

La prise en compte de la qualité nutritionnelle pourrait s'envisager de différentes façons, le cas échéant complémentaires. Il pourrait s'agir notamment :

- ✓ d'indiquer la composition nutritionnelle des produits sous SIQO,
- ✓ d'identifier les produits qui ont une qualité nutritionnelle supérieure aux produits courants de la même catégorie. C'est le principe du Label rouge, la qualité supérieure s'appréciant alors non pas par rapport au goût mais par rapport à une teneur en certains nutriments,
- ✓ de certifier la conformité d'un produit à un profil nutritionnel particulier ou la concordance entre une allégation et un profil nutritionnel. C'est une méthode qui dans ce cas s'apparenterait à la CCP, les caractéristiques communicantes consistant alors en une allégation et/ou en une information sur le profil du produit,
- ✓ pour une entreprise ou une marque, de proposer une action globale sur les produits reposant sur son engagement volontaire à améliorer la qualité nutritionnelle de ses produits sur la base d'objectifs précis, chiffrés, datés et contrôlables.

Les deuxième et troisième exemples se rapprochent des systèmes encadrées ou administrés par l'Etat.

Du strict point de vue des mécanismes et des modalités concrètes de mise en œuvre, sous réserve de la compatibilité avec le règlement (CE) 1924/2006, il n'y aurait pas d'obstacle à ce qu'un signe de qualité « nutritionnel » puisse être conçu. Aujourd'hui, ce SIQO n'existe pas.

L'INAO n'a pas le pouvoir d'ajouter ou de retrancher un SIQO de la liste de ceux qui lui ont été confiés. L'Institut est un établissement public placé sous la tutelle du Ministère de l'agriculture et de la pêche, et c'est à ce ministère, qui pilote les politiques publiques dédiées à la qualité et à l'origine de l'alimentation, qu'il reviendrait de répondre ou non à cette attente exprimée par cette association de consommateurs, en suscitant un débat sur l'éventuelle opportunité de créer un SIQO dédié à la qualité nutritionnelle des aliments, et plus globalement une réflexion sur la capacité des SIQO, dans leur forme actuelle, à y répondre.

Le quatrième exemple peut être illustré concrètement par les chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnel que peuvent proposer les exploitants du secteur alimentaire dans le cadre du deuxième Programme national nutrition santé (PNNS 2). Un référentiel, qui avait été soumis à l'avis du CNA, a été élaboré début 2007, sous l'autorité de Monsieur BABUSIAUX, président de la 1^{ère} chambre de la Cour des Comptes, et le ministère chargé de la santé a constitué un comité de validation des engagements proposés par les entreprises, auquel est associé le CNA.

Ce même ministère a par ailleurs mis en place depuis plusieurs années une procédure d'attribution du logo du PNNS aux actions de communication permettant d'agir sur la consommation car c'est la combinaison de la composition nutritionnelle des aliments et des

volumes de consommation qui détermine les apports nutritionnels. Le CNA est également impliqué dans ce dispositif.

5.1.2. Une meilleure prise en compte d'autres attentes sociétales

Les attentes sociétales sont par nature évolutives et essayer de les circonscrire, c'est déjà en repérer les saillances. Actuellement, outre la sécurité sanitaire des aliments, les attentes sociétales sont éthiques, sociales, relatives à la préservation de modes de production et /ou de consommation, à la sauvegarde des identités culturelles, à la protection de l'environnement.

Différents facteurs ont ainsi engendré de nouvelles attentes et de nouveaux paramètres de définition de la qualité parmi lesquels on peut citer :

- Le respect des règles du Développement Durable, et en particulier une agriculture respectueuse de l'environnement. L'Agriculture biologique (dont la finalité n'est pas toujours bien perçue et assimilée parfois à une garantie sanitaire) répond au critère environnemental, mais pas aux deux autres critères du Développement durable, à savoir le développement et les aspects sociaux.
- Des relations solidaires avec les paysans des pays en voie de développement. Le commerce équitable ne répond que partiellement aux attentes par suite d'une perception brouillée par le consommateur, d'une offre limitée, de difficultés des audits et contrôles, d'incertitudes quant à la traçabilité.
- Le refus par certains consommateurs de la nourriture issue d'OGM ou du clonage.

Les consommateurs souhaitent que tout soit mis en oeuvre pour que ces attentes sociétales trouvent leur place dans l'organisation des différents modes de valorisation des produits, et soient prises en compte par la certification officielle.

La réglementation générale en prend certaines en charge. Elles sont alors source d'obligations pour les opérateurs. L'exemple le plus évident est celui de la sécurité sanitaire des aliments ou du bien-être et de la protection des animaux. D'autres attentes en revanche, relèvent très partiellement du champ des obligations réglementaires, comme par exemple ce qui a trait au concept de « développement durable » et, dès lors, les actions visant à y répondre sont volontaires et s'inscrivent dans les limites posées par le Code de la consommation pour la répression des informations mensongères, trompeuses ou de nature à induire en erreur. Ces attentes peuvent trouver des traductions concrètes soit dans les cahiers des charges privés soit dans les cahiers des charges des SIQO.

Dans le contrat d'objectifs de l'INAO, un chapitre est consacré à la prise en considération des attentes sociétales, en particulier celles qui concernent les pratiques respectueuses de l'environnement. Il indique :

« Dans son champ de compétences désormais élargi et pour répondre à la préoccupation environnementale qui est devenue une des attentes les plus fortes de la société, l'INAO se donnera pour objectifs d'une part de mieux informer le consommateur sur les caractéristiques environnementales de la production sous signe d'identification de la qualité et de l'origine, et d'autre part d'encourager les démarches volontaires des acteurs engagés dans ces signes pour le renforcement des pratiques respectueuses de l'environnement ».

En outre, les Comités nationaux de l'INAO ont vocation à réfléchir en permanence à l'évolution des cahiers des charges pour les adapter si besoin aux évolutions technologiques ou aux nouvelles attentes sociétales avec toutefois le souci de ne pas dévoyer le sens originel du SIQO concerné, comme par exemple la force de son lien au terroir ou sa typicité.

5.1.3. Davantage d'informations sur l'origine pour les produits de la mer

D'autres représentants des consommateurs ont en outre fait valoir que, si les signes de qualité sont applicables aux produits de la mer (art. L.640-2, C. rural), ils y sont insuffisamment développés. Seules les AOC Moules de bouchot de la Baie du Mont-Saint-Michel et IGP Huîtres de Marennes-Oléron ont été transmises à la Commission pour enregistrement.

Ils souhaiteraient, en outre, une extension à la restauration de la réglementation relative à l'étiquetage des produits qui s'applique aux poissonneries. C'est ainsi que le règlement (CE) n°104/2000 du 17 décembre 1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture fixe certaines règles d'information du consommateur : indication de la dénomination commerciale de l'espèce, de la méthode de production (capture en mer ou en eaux intérieures ou élevage), zone de capture (art. 4).

5.1.4. L'amélioration de la lisibilité et de la connaissance des signes encadrés ou administrés par l'Etat

Tous les SIQO ne sont pas perçus et compris de la même manière par les consommateurs. Si certains savent reconnaître le Label rouge et le Bio, ils ignorent et ne savent rien de la Certification de conformité. Cet argument milite pour ne pas réintroduire ce signe dans les SIQO.

Pour la crédibilité des SIQO, certaines organisations se félicitent de la mise à l'écart de la CCP. Elles se demandent quelle est l'utilité de la CCP en dehors des relations d'affaires entre professionnels (entre fournisseurs et distributeurs notamment), et s'interrogent sur le maintien de règles spéciales sur la certification privée en direction des consommateurs.

Il faudrait en effet s'interroger sur l'opportunité de renforcer et de rendre visible l'effet de garantie que leur donnent les Pouvoirs publics.

Certaines organisations sont hostiles à la multiplication des SIQO et préféreraient même une réduction. Par exemple, il serait opportun à leurs yeux, même si cela peut paraître utopique, de fusionner le Label rouge (qualité supérieure) et l'Agriculture biologique (qualité environnementale).

Il est nécessaire de faire connaître ces différents signes aux consommateurs qui ont tendance à se perdre dans cette abondance. C'est ainsi par exemple que, dans l'Union européenne et selon une enquête récente, seulement 14% des consommateurs connaissent les AOC. En France, les consommateurs sont 43% à connaître le Label rouge, 18% à savoir ce que recouvre l'Agriculture biologique et 12% les AOC.

Pour réduire cette cacophonie, il est nécessaire d'introduire davantage de lisibilité dans cet ensemble.

Les SIQO sont en effet insuffisamment « lisibles ». Au plan communautaire, ils sont représentés par des logos similaires dans leur apparence, de telle sorte que les consommateurs ne sont absolument pas en mesure de les reconnaître au premier coup d'œil.

Il conviendrait donc non seulement de systématiser leur représentation par un logo, mais aussi d'associer chaque signe avec une couleur et/ou un graphisme qui le rendrait immédiatement reconnaissable. Devenu ainsi plus lisible, le système gagnerait aussi en crédibilité.

En tout état de cause, un travail de formation et d'information des consommateurs est à réaliser et il paraît urgent de mettre en place une politique d'évaluation de cette perception des SIQO par les consommateurs, construite dans la logique de tableaux de bord et permettant le pilotage de ces dispositifs, par exemple à la manière d'un baromètre de perception qui serait à réactualiser tous les ans.

Pour les consommateurs, en effet, il importe surtout de savoir que les affirmations portées sur les emballages expriment une vérité objective et ne sont pas de nature à les induire en erreur. Or les règles du Code de la consommation suffisent à le garantir.

Par ailleurs, l'Agriculture biologique se définit jusqu'à présent comme une obligation de moyens et il conviendrait de se demander, si le concept ne gagnerait pas en crédibilité en le définissant aussi par une obligation de résultat en termes de qualité des produits.

5.1.5. Certaines attentes ont été exprimées en matière d'AOC vitivinicoles

Une organisation⁵, soutenant la réforme dans ses fondements, estime qu'elle doit être l'occasion de modifier les règles en matière d'appellations d'origine viticoles.

Elle a publié une enquête sur les AOC vitivinicoles en septembre 2007. Il en résulte, s'agissant des AOC génériques, une grande complexité (seulement 15% des consommateurs peuvent citer le nom d'un cépage) et un « hyperchoix » pour le consommateur (jusqu'à 530 références différentes dans un hypermarché). Il est donc difficile pour les consommateurs de faire des choix et, pour ce faire, ils ont besoin de repères. Or, il s'avère que les AOC ne constituent pas un repère efficace, ce dont les professionnels interrogés conviennent.

Cette organisation observe que si, en 1970, seulement 20% de la production était commercialisée sous AOC, c'est plus de 40% aujourd'hui. Outre l'accroissement important du nombre d'AOC, le laxisme de certains cahiers des charges, l'absence de garantie gustative, l'insuffisance de garantie de lien réel à un terroir font perdre aux AOC leur rôle de repères pour les consommateurs.

Compte tenu de cela, cette organisation exprime les attentes suivantes :

Au plan du système global, il serait souhaitable de distinguer deux sortes de signes correspondant à deux sortes de consommateurs et à deux sortes de produits différents. Des AOC correspondant à des vins à forte typicité et destinés à des consommateurs, amateurs exigeants ; des IGP correspondants à des vins plus simples, moins typés, et destinés à des consommateurs demandeurs de vins plus faciles à boire.

Outre cette segmentation, l'INAO devrait :

- définir et imposer des sanctions graduées afin d'éviter que la seule sanction possible soit le retrait d'agrément,

⁵

UFC Que Choisir

- imposer un examen gustatif avant la mise en bouteille,
- accompagner les professionnels dans la mise en oeuvre de la réforme,
- refuser les cahiers des charges insuffisamment exigeants.

Quant aux ODG, ils devraient :

- cantonner les cahiers des charges aux points les plus cruciaux pour la typicité du vin (et donc éliminer les points inutiles tels ceux sur la sécurité sanitaire),
- ne faire intervenir que des experts indépendants,
- déclasser des AOC les vins sans qualité gustative marquée et ceux dont la qualité n'est pas réellement liée à un terroir.

5.2. Par les représentants des opérateurs

Les opérateurs expriment, à l'issue de la réforme des signes de qualité, des attentes non encore satisfaites. Celles-ci concernent principalement la simplification du dispositif, son harmonisation avec le droit communautaire, la clarification pour les consommateurs, l'accompagnement des opérateurs, la communication et la diffusion des connaissances sur les signes.

5.2.1. La simplification et la clarification du dispositif des signes officiels de qualité pour les opérateurs

Les opérateurs font le constat de ce que « *le système français des signes officiels de qualité est plus compliqué que celui des autres pays européens, à la fois dans son organisation et dans ses exigences. Ainsi, le temps de traitement des dossiers avant qu'ils ne soient envoyés à la Commission Européenne est plus long en France. De plus, les exigences de la France sur ces dossiers sont souvent supérieures à celle que demande l'Europe. Cela a pour conséquence que la France prend du retard par rapport aux autres pays européens concernant la reconnaissance et la défense de ses produits. Ceci se constate par exemple au nombre d'IGP obtenues : La France était l'un des pays les plus avancés pour la reconnaissance de ce signe (notamment grâce aux grands nombre de produits qui ont profité de la procédure simplifiée) et se retrouve maintenant distancée par certains de ses voisins et particulièrement dans le secteur des viandes. Sans parler des modalités de contrôle qui sont nettement moins contraignantes dans tous les autres états membres* ».

Ils font également le constat de ce que la complexité et la durée des procédures, comme le nombre des contrôles, engendrent un coût élevé pour les opérateurs qui veulent s'engager dans une démarche de SIQO, d'où un risque de distorsion de concurrence entre les produits français et ceux qui viennent d'autres Etats membres, et surtout le, risque de dissuader les opérateurs les plus fragiles de se lancer dans une démarche de SIQO.

Il n'est cependant pas certain que la simplification du dispositif soit encore faisable sans remettre en cause l'équilibre d'ensemble. Mais il est possible d'envisager une série de mesures qui pourraient tempérer la difficulté :

- La mise en œuvre de mesures d'accompagnement des opérateurs, en particulier financières, sous une forme ou sous une autre (subventions, prise en charge de coûts, mesure fiscale favorable...) bien que certaines mesures existent déjà comme les mesures 132 et 133 du Programme de développement rural hexagonal (PDRH) qui permettent de prendre en charge des coût de certification et de la promotion,
- La clarification des procédures. Cette clarification/simplification pourrait prendre la forme, par exemple, d'une équivalence entre un « code professionnel des usages » et le cahier des charges d'une STG,
- Le réexamen des modalités de reconnaissance des IGP, pour remédier aux divergences d'interprétation qui peuvent exister entre la France et l'Union européenne, par exemple au sujet de la provenance des matières premières agricoles lorsque l'IGP porte sur un produit transformé,
- L'audit des procédures afin de repérer les sources de retard et d'en favoriser le raccourcissement, dans toute la mesure du possible,
- Le retrait des cahiers des charges de toutes les exigences réglementaires : ces exigences sont générales, elles ont leurs propres sources et leurs propres systèmes de contrôles officiels,
- L'articulation entre les différents référentiels et les différents contrôles existants, d'une part, et ceux qui sont propres aux signes officiels de qualité. Il s'agirait alors de tenir compte des points communs entre les différents référentiels et de ne contrôler que les points spécifiques à un cahier des charges donné, la base commune étant contrôlée une seule fois,
- L'amélioration du site Internet de l'INAO, en particulier en y rassemblant et publiant les procédures de reconnaissance de signes ouvrant une possibilité d'opposition. Le site pourrait également, à terme, permettre aux intéressés ayant déposé un dossier de suivre son évolution.

5.2.2. L'harmonisation européenne

Les opérateurs expriment également différentes attentes en direction d'une meilleure harmonisation du dispositif national avec celui mis en œuvre au plan communautaire. C'est ainsi que le besoin se fait sentir « *d'harmoniser les signes au niveau communautaire tant dans leur contenu que leur matérialisation (logo, communication) vis-à-vis du consommateur (harmonisation « vers le haut » de l'agriculture biologique, nouveaux logos communautaires, remplacement de l'AOC par l'AOP, évolution du Label Rouge vers un véritable signe général de la qualité supérieure, etc.)* ».

Il y a là, en effet, un vaste champ de réflexion et une marge importante d'évolution. Cette meilleure harmonisation pourrait suivre les directions suivantes :

- L'harmonisation des logos communautaires et nationaux,
- Le remplacement de l'AOC par l'AOP,
- La création au plan communautaire d'un label « Qualité Supérieure » sur le modèle du Label Rouge français, sur la base d'un cahier des charges et d'un plan de contrôle de

grande exigence, avec un objectif de qualité du produit qui soit identifiable et mesurable, et un contrôle assuré par un organisme indépendant. Il est toutefois signalé qu'à ce stade, l'acception communautaire de la qualité supérieure est très différente de l'acception française : si en France, il s'agit d'une qualité gustative supérieure, à Bruxelles, cette qualité évoque surtout une conformité aux dispositions législatives communautaires,

- Le renforcement de la définition européenne du signe AB sur le modèle de la définition française de l'Agriculture biologique, c'est-à-dire centrée sur la plus haute qualité environnementale possible,
- La reconnaissance aux plans national et communautaire d'une certification environnementale qui aurait pour objet non une production, mais une exploitation agricole satisfaisant à un ensemble de bonnes pratiques,
- La recherche de l'unification des signes de qualité mis en œuvre dans les différents Etats membres (en particulier pour les IGP et l'AB), afin de limiter le plus possible les distorsions de concurrence.

5.2.3. La clarification pour les consommateurs

Aux yeux des opérateurs, le dispositif des signes de qualité n'a de sens que s'il est lisible, visible, compréhensible pour les consommateurs, et influencent ainsi les actes de consommation, le développement des signes de qualité passant par celui d'une clientèle attachée à ces signes.

L'inscription dans une démarche de qualité doit permettre de se distinguer dans la concurrence nationale et/ou communautaire et/ou, même si c'est dans une moindre mesure, internationale. Il pourrait en effet être envisager de :

- Mettre en évidence, dans chaque cahier des charges, les aspects environnementaux, sociaux ou nutritionnels auxquels les consommateurs sont sensibles,
- Modifier le visuel des logos communautaires afin de permettre une meilleure différenciation visuelle des signes de qualité, dont le graphisme devrait être modernisé, et qui devraient avoir visuellement un lien direct avec leur signification respective,
- Recentrer chaque fois que possible les cahiers des charges des SIQO sur une promesse simple et claire. Cela n'exclut pas une certaine complexité technique de ces cahiers. Mais la lisibilité du dispositif suppose que les consommateurs puissent associer immédiatement un signe et une promesse simple correspondante.

5.2.4. L'accompagnement des opérateurs

Il est manifeste que les différents SIQO connaissent un développement très inégal d'une filière à l'autre, et que des faits objectifs l'expliquent, et que les deux premiers buts fixés par l'article L.640-1 du Code rural (voir l'introduction du paragraphe 2) ne pourront être atteints sans une veille efficace qui permette d'identifier les freins aux dépôts de demandes, et d'y remédier.

Le dispositif législatif, dans sa forme actuelle, permet d'être actif ou passif à l'égard des demandeurs potentiels, ce qui évidemment augure de résultats très différents en termes de développement des SIQO, voire de délais de reconnaissance. Ce dispositif ne dit rien sur la

nécessité d'exercer une veille, au plus près du terrain, pour repérer les produits potentiellement éligibles à l'un ou l'autre des modes de valorisation et les acteurs susceptibles de s'y impliquer.

Dès lors, l'INAO peut faire valoir son implantation locale qui lui donne une connaissance poussée des réalités de terrain, des filières et de leur niveau d'organisation, des savoir-faire locaux, des procédures de reconnaissance des produits sous SIQO et des garanties à apporter pour y prétendre. Les centres INAO sont sans doute les meilleurs garants vis-à-vis de l'Etat pour que les demandes se construisent avec les chances les plus élevées de recevabilité, même si naturellement l'élaboration des dossiers peut faire intervenir beaucoup d'acteurs chargés de développement agricole et/ou local.

L'accompagnement précoce est un gage de réussite, et surtout de raccourcissement des délais ultérieurs d'instruction et de reconnaissance. Cette mission devrait être formalisée dans le cadre d'un partenariat entre l'INAO et les acteurs du développement local, comme les chambres consulaires et les instituts régionaux de la qualité.

5.2.5. La communication et la diffusion des connaissances sur les signes

La communication comme la diffusion des connaissances doivent avoir lieu dans les deux sens : faire descendre l'information sur le terrain des opérateurs et des consommateurs, d'une part, et faire remonter l'information depuis le terrain vers les décideurs et les Pouvoirs publics, d'autre part.

- Il est essentiel de faire connaître les signes de qualité et, plus généralement, l'ensemble du dispositif national et communautaire autour des SIQO. Il faut faire connaître ce dispositif aux consommateurs par des actions massives de communication organisées par les Pouvoirs publics. Il ne s'agit pas de laisser aux opérateurs le soin de réaliser cette communication générique, ni de la confondre avec les opérations publicitaires ou marketing qui relèvent de leurs propres politiques commerciales. Mais il y a place pour une communication large de « vulgarisation » des signes de qualité afin de mettre les consommateurs en mesure de les utiliser comme référence dans leurs achats et de faire des choix mieux éclairés.
- La diffusion de la connaissance générique des signes de qualité doit aussi profiter aux opérateurs et, plus largement, à toutes les personnes qui sont ou seront amenées à travailler à partir ou avec ces signes : entreprises, exploitants, agents du développement technique et économique. Cela suppose deux sortes d'opérations. En premier lieu, sans doute par le relais des organisations professionnelles, il faut augmenter le degré de connaissance que les opérateurs ont des signes de qualité et des possibilités qu'ils leur offrent. En second lieu, il faut étendre le plus largement possible l'introduction d'enseignements sur les signes de qualité dans les formations initiales ou continues de tous les professionnels de la chaîne alimentaire, qu'ils soient agriculteurs, artisans, restaurateurs, ingénieurs, techniciens, etc.
- Par ailleurs, il est impératif de pouvoir adapter les politiques commerciales et les incitations à entrer dans des démarches de qualité sur la réalité de ce que représentent les signes de qualité dans notre consommation. A cet égard, la création d'un Observatoire des pratiques des SIQO et de la CCP, déjà recommandée par le CNA dans son précédent avis et inscrite dans le contrat d'objectif de l'INAO, demeure impérative.

5.2.6. Les autres évolutions souhaitées

Les organisations professionnelles expriment par ailleurs des attentes complémentaires et diverses qui peuvent varier selon les intérêts qu'elles représentent. C'est ainsi qu'on peut noter :

- Etendre à l'ensemble des produits sous signes de qualité l'engagement pris par les Pouvoirs publics de consacrer 20% des commandes publiques à des produits issus de l'Agriculture biologique,
- Prévoir, dans les organismes et comités ayant les SIQO en charge, la présence de représentants des organisations professionnelles et des organisations de consommateurs, plutôt que la présence de membres choisis à titre personnel,
- Rendre obligatoire l'utilisation du logo correspondant à tout opérateur qui a sollicité et obtenu l'accès à un signe de qualité.

6. Les voies d'amélioration du dispositif

6.1. Celles qui se déduisent de l'analyse du dispositif en vigueur à l'INAO concernant

6.1.1. Les Comités nationaux

Les Comités nationaux rassemblent des professionnels de terrain, investis dans les signes officiels d'origine et de qualité, des personnalités qualifiées, représentant notamment les consommateurs, ainsi que des représentants des administrations concernées. Leurs membres sont nommés *intuitu personae*. L'absence de représentativité des membres des comités nationaux pose un problème de légitimité qu'il convient de résoudre.

6.1.2. Le Conseil des agréments et contrôles

Ce conseil qui détermine les principes du contrôle est un outil de pilotage des contrôles officiels. Par ses décisions, il engage l'autorité compétente INAO notamment à l'égard de l'Union européenne en vertu du règlement (CE) 882/2004.

Les représentants professionnels y sont majoritaires et cette particularité appelle vraisemblablement une expertise juridique dès lors que le Conseil exerce des compétences normalement dévolues aux autorités publiques représentant les Etats membres.

6.1.3. Les services de l'INAO

Alors même que l'Institut met en avant son maillage territorial, la question se pose de savoir si les implantations sont pertinentes au regard de l'ensemble des missions qui lui sont désormais dévolues. Même si le secteur vitivinicole est historiquement le premier à avoir été administré par l'INAO, l'extension de son champ d'intervention justifie au moins une évaluation du découpage administratif actuel.

6.1.4. L’Agriculture biologique

L’Agriculture biologique, pourtant dans le périmètre des signes officiels, conserve une place à part peu profitable à la cohésion et à la cohérence d’ensemble du dispositif. Malgré la réforme, une sorte d’exception « Agriculture biologique » persiste en l’absence d’ODG mais aussi parce qu’une structure de promotion dédiée a été maintenue.

La forme juridique retenue pour l’Agence BIO est souple et bien adaptée aux missions d’observation et de promotion. Une simple convention permet de mutualiser les ressources publiques et privées nécessaires, au plus près des besoins, et sans affecter l’indépendance de la structure. Il est dommage de ne pas avoir repris le concept du GIP en l’étendant à l’ensemble des SIQO. Dès lors qu’aucune allocation de moyens n’existe du côté de l’INAO pour la promotion des AOC/AOP, IGP, Label rouge, STG, leur notoriété, qui est sauf exception assez faible, le restera. En outre, si les modes de gouvernance de l’Institut paraissent adaptés à l’administration des SIQO, il ne fait aucun doute que ce n’est pas le cas pour la promotion des SIQO dont les règles doivent être proches de celles du marketing.

Dès lors, trois solutions existent :

- Soit, dans un objectif de cohérence, confier la promotion de tous les SIQO, y compris de l’Agriculture biologique, à l’INAO,
- Soit, dans un objectif d’efficacité, gérer la promotion de tous les SIQO selon les modalités en œuvre à l’Agence BIO,
- Soit, dans un souci de pragmatisme, acter le fait que le mode de production biologique doit encore se développer, ce qui nécessite le maintien d’une structure dédiée qui traite de la promotion et de questions qui sont par ailleurs peu ou mal traitées par les autres structures.

6.1.5. Les ODG

6.1.5.1. Mettre fin à une exception injustifiée

Une spécificité est prévue pour les vins d’appellation d’origine, pour lesquels il est admis que la représentativité de l’ODG soit appréciée à partir des seuls producteurs, même si l’ODG peut associer d’autres opérateurs impliqués dans les conditions de production. En tout état de cause, lorsque les règles de production concernent d’autres opérateurs que les producteurs, il est demandé que ces derniers soient consultés par l’ODG sur le contenu des règles qui les concernent.

On discerne cependant assez mal ce qui peut justifier cette exception viticole, surtout en considération de la réalité économique de la filière. Cette exception, en effet, conduit à distinguer entre des opérateurs de premier rang, membres participants des ODG, et des opérateurs de second rang, dont on doit seulement solliciter l’avis alors qu’ils ne sont pas moins intéressés que les premiers par le fonctionnement des ODG.

6.1.5.2. Évaluer les ODG

L’INAO reconnaît les ODG et agrée les organismes de contrôle (*OC*). Si les termes employés sont différents, les finalités sont très proches puisqu’il s’agit dans les deux cas de la

reconnaissance par l'autorité publique de l'aptitude de ces organisations à s'acquitter des tâches qui leur incombent dans le respect d'une série d'obligations posées par la loi.

Les modalités de vérification du respect des obligations respectives des ODG et des OC sont prescrites très différemment par la loi. Si les agents assermentés de l'INAO peuvent réaliser toute vérification utile auprès des opérateurs en vue du suivi de l'agrément d'un OC, les initiatives qu'ils peuvent prendre pour suivre la reconnaissance d'un ODG ne sont pas décrites, outre le principe selon lequel ils peuvent demander communication de tout document nécessaire au suivi et au contrôle de l'ODG.

Pourtant, les ODG ont à accomplir une mission d'intérêt général particulièrement importante pour la vitalité tant des filières que du système de valorisation des produits lui-même. En outre, cette mission peut s'avérer compliquée car les statuts des membres de l'ODG sont variés (membres de droit, membres associés, adhérents volontaires), une mission de contrôle interne décrite dans le plan de contrôle du SIQO et une possibilité de lever des cotisations est prévue. Un simple suivi documentaire semble donc décalé par rapport à l'importance de leur mission. Sans doute est-il opportun de préciser les modalités de surveillance des ODG dans le but qu'ils puissent plus facilement s'acquitter des obligations qui leur incombent, en dehors de leur mission de contrôle interne qui est évaluée par l'OC.

A cet égard, de nombreuses solutions existent pour vérifier convenablement l'efficience de leur action, comme par exemple l'institution d'un cahier des réclamations qui permettrait d'avoir une meilleure connaissance des relations que les ODG entretiennent avec les opérateurs, étant entendu que tous les désaccords ne débouchent pas sur des contentieux et ne sont donc pas toujours repérables.

Une autre solution réside dans l'ouverture d'une possibilité d'évaluation de l'ODG sur la base d'un guide d'audit par des agents de l'INAO ayant acquis une compétence dite « système ». Il pourrait s'agir des agents qui seront par ailleurs chargés de la vérification du respect des principes de la norme ISO 17020 dans les organismes d'inspection qui n'iront pas jusqu'à l'accréditation.

La fréquence de ces audits pourrait être prédéterminée de telle sorte qu'elle ne soit pas trop lourde pour les ODG, avec la possibilité d'aller voir les opérateurs pour des constats strictement en lien avec les missions de l'ODG. Un pas de temps entre deux évaluations successives, compris entre 18 mois et 2 ans, pourrait convenir pour ce type de vérification.

Bien entendu, ce n'est pas une difficulté mais un écueil à éviter, les évaluations conduites chez les opérateurs lorsqu'elles peuvent s'avérer nécessaires pour observer l'activité de l'ODG ne doivent créer aucune confusion avec le contrôle des produits (contrôles de premier niveau) dont sont désormais chargés les organismes de contrôle.

6.1.6. Les organismes de contrôle

6.1.6.1. Harmoniser les obligations au regard de l'accréditation

Pour les organismes d'inspection dont l'activité se limiterait au contrôle des AO vitivinicoles, l'obligation posée est seulement de respecter les principes de la norme ISO 17020 sans aller nécessairement jusqu'à l'accréditation. Cette exception ne semble pas justifiée et interroge quant aux garanties apportées. Sauf à ce qu'un argument crédible puisse être avancé pour

justifier cette exception, il y aurait lieu, au regard de l'accréditation, d'harmoniser les règles entre tous les organismes d'inspection, quels que soient leurs champs d'intervention.

6.1.6.2. Accompagner la mise en place des nouveaux organismes de contrôle

Dans le secteur des appellations d'origine, les organismes de contrôle tiers se conformant soit à la norme EN 45011, soit à la norme ISO 17020, n'existaient pas.

Ils vont se constituer très classiquement sur des principes d'indépendance, de compétence et d'impartialité comme le prévoient les normes. Toutefois, parce que ces organismes seront parfois l'émanation des syndicats jusqu'alors chargés de la défense des produits, il y a lieu d'accompagner leur mise en place et de veiller à ce qu'elle ait lieu en toute transparence.

Cela suppose évidemment que les membres d'un organisme de contrôle n'aient aucun lien de nature à influencer les résultats des contrôles avec ceux de l'ODG correspondant ou avec les opérateurs contrôlés. Outre les vérifications de cette indépendance à opérer lors de l'agrément de l'organisme, il serait utile que chaque membre de cet organisme renseigne, tant qu'il n'est pas accrédité, un formulaire d'intérêts et de liens spécialement conçu à cet effet.

6.1.7. La nécessité d'organiser une supervision d'ensemble du dispositif

Le silence le plus « remarquable » de la loi concerne les modalités de supervision du dispositif. Rien n'est édicté sur ce point. Est-ce à dire qu'en vérifiant un à un, et indépendamment, les éléments constitutifs du processus (reconnaissance des ODG ; homologation des cahiers des charges, agréments des organismes de contrôle, etc.), ce processus peut être considéré comme fiable et stable ? Rien n'est moins sûr. En effet, ce dispositif est un système complexe et « l'assurance de sa qualité » n'est pas possible sans une approche systémique, et donc sans une supervision d'ensemble.

En outre, il faut assigner à cette supervision d'ensemble du dispositif un autre objectif : vérifier avec le recul voulu que les différents signes (et notamment l'usage qui en est fait dans les différentes filières, la segmentation du marché qui en découle, le processus de certification lui-même et ce qu'il représente de contraintes pour les opérateurs), conservent l'efficacité et l'efficience espérées en termes de satisfaction des attentes du consommateur et de création de richesse pour les opérateurs. Autrement dit, et à titre d'exemple, lorsqu'un point particulier d'un cahier des charges rencontre une difficulté manifeste, techniquement ou économiquement et au-delà des sanctions prononcées et des mesures correctives, la supervision doit non seulement pointer cette difficulté mais aussi ses déterminants pour que l'ODG et le Comité national compétent soient mis en capacité de faire évoluer la situation favorablement.

Ainsi, cette supervision doit-elle être considérée comme le chaînon manquant pour que le dispositif soit en progrès et en optimisation continus au regard des objectifs fixés à la politique de valorisation par le législateur.

Cette supervision n'a de sens que si elle vise un double objectif : optimisation continue du dispositif lui-même ; engagement du plus grand nombre possible d'opérateurs dans une démarche de progrès.

Réaliser le premier objectif, c'est construire une « boucle de progrès continu », à savoir : surveillance de l'ODG, évaluation du dispositif de contrôle, suivi des mesures correctives et correctrices, impacts estimés des mesures sur les produits et les signes, évolution des cahiers des charges, et ainsi de suite.

Techniquement, cette supervision suppose de collecter des données pertinentes, d'implémenter une base de données, de produire des analyses qui permettent à intervalles réguliers d'imaginer des mesures correctives pour mieux tendre vers les objectifs définis à l'article L.640-1 du Code rural.

A titre d'exemples, ces données peuvent être :

- des relevés d'écart faits par les OC et OI, des prononcés de sanctions par les OC et l'INAO, les mesures correctives, leur nature, le point de contrôle et donc le point du cahier des charges auxquels ils se rapportent,
- des informations transmises par les autres administrations chargées du contrôle officiel,
- des relevés d'écart faits par les agents INAO relatifs au fonctionnement des ODG,
- des indicateurs d'avancement de la reconnaissance et des données de « stock » de produits non encore engagés dans une démarche,
- des données sur l'évolution des techniques et des procédés dans les cahiers des charges, en lien avec le renforcement du lien au terroir, les qualités supérieure et environnementale,
- des échanges d'information avec les autres autorités compétentes (DGCCRF, DGDDI notamment).

Les enseignements tirés de cette observation poussée auraient vocation à alimenter toutes les instances décisionnelles de l'INAO : la direction ; le conseil permanent ; les comités nationaux et le CAC.

L'exercice de collecte des données doit mettre à contribution tous les producteurs potentiels de données : ODG, OC/OI, Centres INAO, autres administrations chargées des contrôles, Agence BIO, organisations professionnelles et interprofessionnelles. Les modalités d'échange de données doivent être précisées par convention ou établies par les instances décisionnelles de l'INAO (exemple : rapports d'activité des OC et CAC).

L'agrégation de toutes ces données permettra de mettre sur pieds un Observatoire socio-économique des SIQO, tel que le CNA l'avait préconisé dans son avis n°45.

6.2. Celles qui résultent de la confrontation des points de vue des opérateurs et des consommateurs

6.2.1. Pour la CCP, trouver le juste niveau d'engagement de l'Etat

Certains craignent que le retrait de la CCP de la catégorie des SIQO l'oriente vers une certification de type privé alors que l'Etat demeure présent dans son administration. D'autres

pensent que la nouvelle CCP ouvre un très grand champ de liberté au point qu'elle pourrait devenir un standard concurrençant les SIQO.

L'attachement à la CCP est en outre proportionnel à l'intérêt qu'on lui a reconnu dans le passé. Il est très faible chez les consommateurs, quoique variable d'une organisation à l'autre ; il est beaucoup plus évident chez les opérateurs puisque la CCP est largement utilisée pour structurer des filières. La grande distribution y trouve aussi intérêt car, par ses mécanismes, elle s'apparente aux méthodes utilisées pour constituer des filières qualité ou des marques de distributeur.

Il n'en demeure pas moins que, au-delà de ces différences dans son appréciation comme dans son utilisation, le CNA estime opportun de clarifier le statut de la CCP parmi les modes de valorisation des produits agricoles et alimentaires en faisant mieux apparaître la portée et la nature des garanties apportées par l'Etat. Des solutions graduées, en outre non exhaustives, se dégagent des discussions :

- Réintégration de la CCP dans le dispositif officiel de qualité et d'origine (garantie sur le cahier des charges validé collectivement + garantie sur le contrôle),
- Renforcement de l'effet de garantie (notice technique élaborée par la puissance publique + garantie sur le contrôle du respect du cahier des charges). Il en résulterait une « signature » de la CCP par l'Etat qui ne se contenterait pas de lignes directrices minimales,
- Rattachement de la CCP au système de certification de produits et de services, ce qui mettrait fin au régime spécial de certification des produits agroalimentaires créé en 1988 (garantie uniquement sur le contrôle du respect du cahier des charges).

Le problème actuel de la CCP tient à son positionnement intermédiaire, à une forme hybride entre les modèles de certification les plus et les moins encadrés par l'Etat. La solution réside vraisemblablement dans la manifestation d'un choix plus net de la puissance publique sur ce point particulier du positionnement de la CCP.

6.2.2. Tirer parti de ce qu'il existe un consensus sur plusieurs points

Les chapitres 4 et 5 font apparaître plusieurs convergences de vues, notamment sur : l'harmonisation européenne des conditions de contrôle ; la nécessité d'une veille et d'un système d'observation pour développer le nombre de produits sous SIQO ; la simplification et la clarification des procédures pour les opérateurs ; l'harmonisation des signes et des logos à l'échelon européen ; la nécessité d'associer à chaque signe une promesse claire ; la nécessité de mieux prendre en compte les attentes sociétales dans les SIQO ; développer la promotion des SIQO ; améliorer la formation et l'information des consommateurs, notamment dans les institutions et les entreprises ; accroître la place des produits sous SIQO dans les commandes et marchés publics.

7. Avis du Conseil national de l'alimentation

Le Conseil national de l'alimentation appelle l'attention des Pouvoirs publics et de tous les opérateurs des filières de l'alimentation humaine et animale sur les éléments d'analyse qui

précèdent. Ces éléments montrent que le nouveau dispositif mis en place par la réforme introduit des progrès indéniables mais laisse encore ouvertes diverses voies d'amélioration.

Ces voies d'amélioration doivent être considérées au regard d'un objectif d'harmonisation communautaire et de l'engagement de l'Etat français qui estime légitime d'engager son autorité pour préserver et promouvoir des produits et filières dont il estime qu'ils ont une valeur patrimoniale, concourent à l'identité économique et culturelle nationale, quand d'autres pays laissent agir le marché.

Un objectif de la puissance publique est nécessairement de faciliter la réalisation d'un marché non pas du « moins disant » mais du « mieux disant » en édictant des règles favorables tant à l'offre qu'à la demande pour que le marché s'ajuste à un niveau aussi élevé que possible.

Dès lors, les voies d'amélioration doivent être examinées sous deux prismes : celles qui concernent le dispositif issu de la réforme ; celles qui visent à sécuriser et dynamiser une offre et une demande de produits sous signes de qualité.

Le Conseil national de l'alimentation formule donc les recommandations suivantes :

Au regard du dispositif d'ensemble mis en œuvre par la réforme

En ce qui concerne la composition des comités de l'INAO

1 - Le CNA estime que, si la nomination *intuitu personae* des membres des Comités nationaux et du Conseil des agréments et contrôles de l'INAO présente des avantages indéniables au regard de leur expertise, elle ne donne pas des garanties suffisantes en matière de représentativité. Le Conseil recommande de limiter ce mode de nomination au collège des personnalités qualifiées.

2 - Le Conseil des agréments et contrôles détermine les principes régissant le contrôle des cahiers des charges des signes d'identification de la qualité et de l'origine, principes qui relèvent du contrôle officiel conformément au règlement (CE) 882/2004, en particulier pour les AOP, IGP, STG. Le CNA estime qu'il devrait être vérifié qu'au plan juridique sa composition lui permet bien d'exercer des prérogatives dévolues aux autorités publiques qui agissent en qualité d'autorités compétentes telles que définies dans le règlement (CE) 178/2002. Dans l'attente de cette expertise, le CNA suggère que ses membres remplissent un formulaire de déclaration d'intérêts.

En ce qui concerne les organismes de défense et de gestion (ODG)

3 - Pour les appellations d'origine contrôlées vitivinicoles, seuls les déclarants de récolte sont membres de droit des ODG. Or, il est manifeste que d'autres opérateurs concourent à la mise en œuvre de leur cahier des charges et rien ne justifie que tous n'en soient pas membres de plein droit, ne serait-ce que pour les intégrer au contrôle interne. Le CNA recommande aux autorités publiques de remédier à cette anomalie.

4 - L'INAO procède à la reconnaissance des ODG et à l'agrément des organismes de contrôle. Pour ces derniers, des évaluations périodiques sont diligentées pour vérifier qu'ils conservent leur aptitude à s'acquitter de leurs obligations. Rien de tel n'est prévu par la réglementation pour ce qui concerne les ODG. Le CNA considère donc qu'il y a lieu de remédier à ce silence des textes et de donner à l'INAO une base juridique pour établir des procédures lui permettant de vérifier, à intervalle régulier, que les ODG s'acquittent de leurs missions d'intérêt général.

En ce qui concerne les organismes de contrôles

5 - Pour les organismes d'inspection dont l'activité se limite au contrôle des AO vitivinicoles, l'obligation posée est seulement de respecter les principes de la norme ISO 17020 sans aller nécessairement jusqu'à l'accréditation. Le CNA estime que cette exception n'a pas lieu d'être et demande aux autorités d'harmoniser les règles entre tous les organismes d'inspection, quels que soient leurs champs d'intervention.

6 - Dans le secteur des appellations d'origine, des organismes d'inspection vont se constituer en étant l'émanation des syndicats jusqu'alors chargés de la défense des produits ou des organismes chargés de l'agrément de ces appellations. Le CNA estime nécessaire de veiller à ce que leur mise en place ait lieu en toute transparence, par exemple en arrêtant le principe que chaque membre de ces organismes renseigne, tant qu'ils ne sont pas accrédités, un formulaire de déclaration d'intérêts et de liens spécialement conçu à cet effet.

En ce qui concerne la cohérence du dispositif et sa supervision

7 - La loi, qui reconnaît à l'INAO la qualité d'autorité compétente, ne prévoit rien en ce qui concerne les modalités de supervision du dispositif de contrôle. Le CNA considère qu'il y a lieu de définir une procédure à cet effet s'appuyant sur les orientations communautaires existantes en particulier en matière d'audit interne. Le peu de retour d'expérience sur la possibilité de délégation de tâches spécifiques liées au contrôle officiel introduite par le règlement (CE) 882/2004 nécessiterait qu'une expertise juridique soit conduite en ce qui concerne notamment l'exercice du pouvoir de sanction.

8 - L'évolution des missions de l'INAO, notamment dans ses responsabilités de contrôle et de supervision, nécessite la mise en place d'une Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et un renforcement de son plan de formation. Le CNA estime en effet que les Pouvoirs publics doivent être attentifs à leur capacité d'expertise exercée à travers l'INAO.

9 - Puisque l'INAO est devenu autorité compétente chargée du contrôle des cahiers des charges des SIQO, et qu'il existe d'autres autorités compétentes qui peuvent agir, parallèlement ou spécifiquement selon que les produits bénéficient ou non d'un SIQO, le CNA encourage les diverses autorités compétentes à se coordonner, par exemple en formalisant un protocole de coopération, comme il en existe déjà dans le domaine sanitaire.

10 - L'implantation des centres locaux de l'INAO est un héritage de l'histoire de cet établissement. Alors même que son domaine de compétence a été étendu à tous les signes d'identification de la qualité et de l'origine, le CNA recommande d'adapter le découpage administratif en cours à l'objectif que tout opérateur puisse bénéficier de l'ensemble des services de cet établissement, quelle que soit sa localisation.

11 - Malgré la réforme, et alors que l'INAO est chargé de la promotion des signes d'identification de la qualité et de l'origine, une structure de promotion dédiée à l'agriculture biologique a été maintenue. Le CNA, reconnaissant que la forme du groupement d'intérêt public est souple et bien adaptée aux missions d'observation et de promotion, recommande qu'une organisation plus cohérente soit mise en place. Il propose soit, dans un objectif de cohérence, de confier la promotion de tous les SIQO, y compris l'Agriculture biologique, à l'INAO, soit, dans un objectif d'efficacité, de gérer la promotion de tous les SIQO selon les modalités en œuvre à l'Agence BIO.

Au regard de la dynamisation de l'offre et de la stimulation de la demande des produits sous signes de qualité

12 - Le CNA considère qu'il est nécessaire de vérifier à intervalle régulier que les différents signes et l'usage qui en est fait dans les différentes filières, la segmentation du marché qui en découle, le processus de certification lui-même et ce qu'il représente de contraintes pour les opérateurs, conservent l'efficacité et l'efficience espérées en termes de satisfaction des attentes du consommateur et de création de richesse pour les opérateurs. Le CNA estime que la politique de la qualité et d'origine, comme toute politique publique, doit faire l'objet d'évaluations pour vérifier si l'engagement de la puissance publique demeure pertinent.

Pour progresser dans le sens d'une harmonisation européenne des signes, des logos et des conditions de contrôle

13 - Le CNA constate que si l'obligation d'accréditation des organismes de contrôle a été établie, l'objectif d'une harmonisation européenne des conditions de contrôle n'a pas été pleinement atteint. Le Conseil est favorable à l'élaboration, au niveau communautaire, de lignes directrices spécifiques aux SIQO au regard desquelles les plans de contrôle ou d'inspection proposés par les organismes de contrôle pourraient être examinés. Le comité en charge du programme national de contrôle officiel pluriannuel (PNCOPA) pourrait constituer le cadre pertinent pour cette tâche qu'il convient de mener à bien pour éviter les distorsions de concurrence.

14 - L'adoption en 2007 d'un nouveau règlement communautaire pour l'agriculture biologique a contribué à uniformiser les niveaux d'exigences entre les Etats membres, ce qui est de nature à lever les distorsions de concurrence qui existaient jusqu'alors. Dans l'intérêt des consommateurs, le CNA est favorable à ce que les règlements communautaires qui seront pris en application du règlement (CE) 834/2007 soient aussi proches que possible des niveaux d'exigences les plus élevés qui existaient en Europe avant l'adoption de ce règlement.

15 - Le CNA recommande que tous les logos communautaires deviennent obligatoires dès 2009. Il demande en outre qu'un travail soit conduit pour concevoir un aspect visuel et un code couleur propres à chaque logo qui évitera que les consommateurs les confondent.

16 - Pour les autres signes que l'agriculture biologique, le CNA considère que la préoccupation collective d'une agriculture respectueuse de l'environnement et prenant en compte le développement durable est aujourd'hui telle, qu'il convient d'envisager rapidement une articulation des cahiers des charges « produits » et des référentiels « mode de production respectueux de l'environnement et développement durable ». Le CNA estime que l'articulation des référentiels est préférable à l'introduction de spécifications techniques dans les cahiers des charges qui seraient sans rapport avec l'objet du signe considéré, et qu'il y aura lieu de définir des règles au niveau communautaire pour éviter que celles prises au niveau national soient source de concurrence déloyale.

Pour dynamiser l'offre

17 - Pour le dynamisme des signes d'identification de la qualité et de l'origine, il est nécessaire d'évaluer avec précision les niveaux de rémunération des facteurs de production pour les opérateurs qui s'engagent sur cette voie et de mieux connaître leur pouvoir commercial. Le CNA réitère donc sa recommandation de constituer un observatoire des pratiques des SIQO et de la CCP qui aurait vocation à s'intégrer à un Observatoire de l'alimentation, tel que décrit dans l'avis n°51 du CNA.

18 - Le CNA se réjouit que le contrat d'objectifs signé entre l'Etat et l'INAO vise clairement l'objectif de simplifier et de clarifier les procédures de reconnaissance et d'enregistrement des signes d'identification de la qualité et de l'origine. Il encourage toutefois l'INAO à accélérer la simplification des cahiers des charges, notamment pour qu'ils ne comprennent

plus de dispositions dites implicites, et à mettre en place sur son site Internet un suivi des dossiers permettant aux demandeurs d'en visualiser la progression en temps réel.

19 - Le CNA recommande de rationaliser, notamment par le moyen de la normalisation, les contrôles ayant un objet identique mais des commanditaires différents. Au delà de la soustraitance entre les organismes certificateurs, il propose une disposition nouvelle qui permettrait d'insérer des éléments ponctuels d'une certification de processus (audit de guide de bonnes pratiques professionnelles, certification de métiers - abattage, fabrication d'aliments, etc.-) dans un cahier des charges de certification de produit et donc dans son plan de contrôle. Pour autant, le Conseil estime qu'une telle évolution ne doit conduire ni, pour un même signe, à des « stratifications» du contrôle entre des organismes de contrôle différents, ni à un glissement d'une certification de produit vers une certification de processus.

20 - Le CNA considère que l'accompagnement précoce des porteurs de projet serait un gage de réussite de la politique dédiée à l'origine et à la qualité, en favorisant le raccourcissement des délais d'instruction des demandes et l'obtention aussi rapide que possible de la reconnaissance. Le Conseil estime qu'une mission de veille et d'accompagnement précoce des opérateurs devrait être établie dans le cadre d'un partenariat entre l'INAO et les acteurs du développement local, comme les chambres consulaires, les organisations économiques ou les instituts régionaux de la qualité lorsqu'ils existent.

21 - Le CNA constate que la France et l'Union européenne ne font pas la même interprétation du règlement relatif aux Indications géographiques protégées, notamment en ce qui concerne l'origine de la matière première dans le cas des produits transformés, et que cela semble avoir des conséquences négatives pour les opérateurs français. Le CNA estime que la publication du Livre vert devrait être l'occasion d'échanges approfondis pour lever les difficultés rencontrées dans l'intérêt même des opérateurs.

Pour stimuler la demande

22 - Pour permettre aux consommateurs de distinguer les cas où l'identification d'une caractéristique spécifique d'un produit est simplement encadrée par l'Etat de ceux où elle est complètement sous administration publique, le CNA propose de changer les termes « signes d'identification de la qualité et de l'origine » en « signes officiels de la qualité et de l'origine ».

23 - Le CNA regrette que la notoriété de plusieurs des SIQO reste faible tout comme la compréhension générale de la promesse faite par chaque SIQO. Cela constitue un frein important à l'atteinte des objectifs assignés à la politique publique dédiée à la qualité et à l'origine des produits agricoles, alimentaires, forestiers et halieutiques qui figurent explicitement dans le Code rural. Le CNA estime que plusieurs initiatives doivent être prises simultanément pour espérer remédier à cet état de fait, et notamment : recentrer les cahiers des charges sur une promesse simple et claire ; prendre en compte l'ensemble des produits sous SIQO dans les commandes et marchés publics, et ne pas se limiter aux produits issus de l'agriculture biologique ; concevoir des partenariats avec la restauration et la distribution pour mieux mettre en valeur les produits sous SIQO ; lancer à intervalle régulier des campagnes télévisées sous forme de programmes courts et vérifier consécutivement les gains de notoriété ; développer la formation et l'information sur les SIQO, notamment dans les institutions et les entreprises.

24 - La CCP est maintenant une « démarche de certification des produits » et non un SIQO. Son nouveau positionnement, hybride entre les modes de certification les moins encadrés par l'Etat et ceux qui le sont le plus, n'apparaît pas de nature à lever les critiques que le CNA avait détaillées dans son avis n°45. Le Conseil estime qu'il y a lieu de trouver un niveau

d'engagement de l'Etat plus approprié pour la CCP et de mieux tirer parti de sa souplesse et de sa modularité.

25 - Les attentes sociétales évoluent en permanence et il n'est pas forcément facile pour la certification officielle de suivre ces évolutions car pour assurer la crédibilité et la notoriété des signes, ceux-ci ont besoin de stabilité. D'un point de vue théorique, sans préjuger des évolutions réglementaires, trois méthodes peuvent permettre de prendre en considération les évolutions des attentes sociétales : soit créer un nouveau SIQO dédié à toute nouvelle attente, soit utiliser la CCP pour répondre à ces attentes, soit modifier les cahiers des charges de tous les SIQO dès lors qu'une attente devient prégnante. Le CNA considère que les Pouvoirs publics devront choisir, sur la base d'une analyse d'opportunité, parmi ces solutions dès lors que les enquêtes montrent que les comportements d'achat et de consommation font une place croissante par exemple à la nutrition, au développement durable, au commerce équitable.

26 - Le grand nombre des appellations d'origine contrôlées vitivinicoles interroge quant aux possibilités de maintenir une visibilité d'ensemble jugée satisfaisante par les consommateurs. Le Conseil se félicite des évolutions prévues de l'Organisation commune de marché qui vont donner l'occasion de créer, au niveau communautaire, des AOP et IGP, comme pour les autres produits agricoles et alimentaires. Le Conseil préconise de tirer parti de cette évolution pour établir les bases d'une segmentation claire du marché, en évitant de suggérer une hiérarchisation implicite.

8. Composition du groupe de travail

Président : *Philippe GUERIN (CNA)*

Rapporteur : *François COLLART DUTILLEUL (Faculté de droit et de sciences politiques de Nantes)*

Secrétariat : *Sidonie SUBERVILLE (CNA)*

Collège consommateurs : *Olivier ANDRAULT (UFC-Que Choisir) ; Résie BRUYERE (UFCS) ; Jean-Marie CHOULEUR (ADEIC) ; Pierre DUPONT (Familles de France)*

Collège producteurs : *Xavier DESOUCHÉ (CRUN) ; Frédéric ERNOU (APCA) ; Pauline RAUST (FNSEA)*

Collège transformateurs : *Sandrine BIZE (CGAD) ; Elodie CLEMENT (Alliance 7) ; Sarah CLISCI (Comité des Salines de France) ; Yves DA ROS (Coop de France) ; Olivier DE CARNE (Coop de France) ; Isabelle FILLAUD (CGAD) ; René FROMONT (Coop de France) ; Thierry GREGORI (ADEPALE) ; Jacques HUBERT (Coop de France) ; Catherine PEIGNEY (Coop de France) ; Cécile RAUZY (Alliance 7) ; Agnès VAILLANT (ADEPALE)*

Collège restaurateurs : *Patrick AMELINE (SYNHORCAT) ; Marie BEZ (SYNHORCAT) ; Anne-Guylaine PERILLON (ANDRM)*

Collège distributeurs : *Claudine QUENTEL (Groupe Casino)*

Collège salariés : *Alain REUGE (CFDT)*

Collège experts : *Alain SOROSTE (Editions Lamy)*

Représentants des administrations : *Christine AVELIN (DGPEI) ; Christine GUILLOUX (DGCCRF) ; Nathalie MARTY (DGPEI) ; Chantal MAYER (DGCCRF) ; Philippe MERILLON (DGPEI) ; Xavier ROUSSEAU (DGCCRF)*

Membres de droit : Jean-Pierre LOISEL (INC)

Invités : Olivier BLANCHARD (office de l'élevage) ; Baptiste BUCZINSKI (FNB) ; Jean-Claude GILLIS (ATLA) ; Saida BARNAT (APRIFEL) ; Pierre GINEBRE (Qualité et Origine) ; Jacques MATILLON (Bureau Véritas) ; Luc MORELON (Lactalis) ; Daniel NAIRAUD (INAO) ; Marc PAGES (Interbev) ; Anne RICHARD (CNAOL) ; Egizio VALCESCHINI (INRA) ; Marion ZALAY (INAO)