



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 15.10.2008
COM(2008) 641 final

LIVRE VERT

**sur la qualité des produits agricoles:
normes de commercialisation, exigences de production et systèmes de qualité**

LIVRE VERT

sur la qualité des produits agricoles: normes de commercialisation, exigences de production et systèmes de qualité

Par la présente consultation, la Commission souhaite recueillir l'avis de l'ensemble des organisations et citoyens portant un intérêt à la qualité des produits agricoles.

Les agriculteurs, les producteurs de denrées alimentaires, les organisations non gouvernementales, les transformateurs, les détaillants, les distributeurs, les négociants, les consommateurs ainsi que les organismes publics sont encouragés à apporter leur contribution.

Les réponses, qui peuvent porter sur la totalité ou sur une partie du livre vert, sont à envoyer pour le mercredi 31 décembre 2008 par courrier électronique à l'adresse suivante:

AGRI-QUALITY@ec.europa.eu

ou par la poste à l'adresse:

Livre vert «Qualité»
Direction générale de l'agriculture et du développement rural
Commission européenne
B-1049 Bruxelles

Les contributions reçues seront publiées sur internet, avec mention de l'identité des auteurs (nom, ville, pays)¹. Si vous vous opposez expressément à la divulgation de vos données personnelles, soit votre contribution sera publiée de manière anonyme, soit elle ne sera pas publiée. Vous trouverez plus de précisions sur la protection des données à caractère personnel dans l'«avis juridique» concernant le site web de la Commission, consultable à l'adresse:

http://www.ec.europa.eu/geninfo/legal_notices_fr.htm

D'autres informations sont disponibles sur le site du livre vert:

http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/index_fr.htm

¹ La Commission traitera les données à caractère personnel conformément au règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (JO L 8 du 12.1.2001, p. 1).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	4
PARTIE I: EXIGENCES DE PRODUCTION ET NORMES DE COMMERCIALISATION	6
1. Exigences de l'Union européenne en matière de production.....	6
2. Normes de commercialisation.....	7
2.1. Éléments obligatoires des normes de commercialisation.....	8
2.2. Mentions réservées prévues par les normes de commercialisation.....	9
2.3. Simplification des normes de commercialisation	10
PARTIE II: SYSTEMES DE QUALITE SPECIFIQUES DE L'UNION EUROPEENNE.....	12
3. Indications géographiques.....	12
3.1. Protection des indications géographiques et contrôle de l'application des règles	13
3.2. Critères d'enregistrement des indications géographiques.....	14
3.3. Protection des indications géographiques de l'Union européenne dans les pays tiers.....	15
3.4. Les indications géographiques comme ingrédients de produits transformés.....	16
3.5. Origine des matières premières utilisées dans les produits couverts par une indication géographique protégée	16
3.6. Cohérence et simplification des systèmes d'indication géographique.....	17
4. Spécialités traditionnelles garanties	17
5. Agriculture biologique	18
6. Politique en matière de produits de qualité dans les régions ultrapériphériques	19
7. Autres systèmes de l'Union européenne	20
PARTIE III: SYSTEMES DE CERTIFICATION	21
8. Systèmes de certification de la qualité alimentaire	21
8.1. Efficacité des systèmes de certification au regard des objectifs stratégiques	21
8.2. Supervision de l'Union européenne	23
8.3. Réduction des charges et des coûts	23
8.4. Dimension internationale	23
CONCLUSION	24

INTRODUCTION

À mesure que la mondialisation progresse, la pression qu'exercent les produits issus de pays émergents à faibles coûts de production sur les agriculteurs de l'Union européenne s'accroît. Tant les matières premières agricoles que les produits à valeur ajoutée font l'objet d'une concurrence croissante. Face à ces nouvelles menaces commerciales, la meilleure arme de nos agriculteurs est la qualité. L'Union européenne est à cet égard mieux placée que ses concurrents, grâce au très haut niveau de sécurité que la législation communautaire garantit d'un bout à l'autre de la chaîne alimentaire et dans lequel ont investi les agriculteurs et, plus généralement, les producteurs. Il existe toutefois d'autres aspects qui peuvent renforcer la qualité au sens plus large du terme.

Qui dit qualité, dit répondre aux attentes des consommateurs. Les aspects de la qualité des produits agricoles couverts par le présent livre vert sont les caractéristiques des produits, comme les méthodes et le lieu de production, que les agriculteurs souhaitent mieux faire connaître et que les consommateurs souhaitent connaître. La qualité concerne l'ensemble des agriculteurs et acheteurs, qu'ils fassent le commerce de matières premières produites conformément aux normes de base ou de produits haut de gamme dans lesquels l'Europe excelle. Le présent livre vert ne porte pas sur les aspects de la qualité liés à la sécurité alimentaire qui sont déjà couverts par d'autres actions de la Commission dans le domaine de l'étiquetage nutritionnel ou du bien-être des animaux, par exemple.

Exigences du marché et exigences sociétales

En période de hausse des prix des matières premières, l'incitation à augmenter les volumes de production ne doit pas servir de prétexte à une révision des normes à la baisse. Les consommateurs veulent des aliments abordables et d'un bon rapport qualité/prix. Outre le prix, ceux-ci, tout comme les négociants, ont toutefois d'autres exigences quant à la valeur et à la qualité des produits qu'ils achètent. Pour les agriculteurs, répondre à ces exigences est un défi de taille.

Les exigences du marché sont très variées et leur nombre ne cesse de croître. Dans l'Union européenne, les questions les plus importantes concernent l'hygiène et la sécurité des produits alimentaires (un «minimum non négociable»), la valeur fortifiante et nutritionnelle des aliments ainsi que certaines exigences sociétales. En outre, les consommateurs sont de plus en plus attentifs au rôle joué par l'agriculture en ce qui concerne la durabilité, le changement climatique, la sécurité et la mise au point des aliments, la biodiversité, le bien-être animal et les ressources d'eau disponibles. Premier utilisateur des terres, le secteur agricole joue un rôle essentiel dans le développement territorial des régions, la préservation des paysages et la conservation des zones d'intérêt environnemental. Enfin, et c'est loin d'être un détail, dans de nombreux pays du monde, des consommateurs aux revenus croissants exigent saveur, tradition et authenticité pour les aliments qu'ils achètent, ainsi que le respect de normes plus élevées en matière de bien-être animal.

Plutôt que de considérer ces exigences comme un fardeau, les agriculteurs de l'Union européenne ont une possibilité réelle de retourner la situation à leur avantage – en offrant aux consommateurs exactement ce qu'ils recherchent, en singularisant leurs produits sur le marché et en obtenant ainsi des prix plus élevés pour ces derniers.

La politique agricole de l'Union européenne doit soutenir les efforts déployés par les agriculteurs dans la course à la qualité. Les systèmes et règlements communautaires

s'efforcent déjà de le faire, par deux moyens essentiellement: des normes minimales et des mesures de promotion de la qualité.

Normes minimales

Les normes minimales établies par la législation communautaire en matière de production figurent parmi les plus sévères au monde. Celles-ci concernent la sécurité et l'hygiène des denrées alimentaires, la composition et l'identification des produits, la préservation de l'environnement, la santé des plantes et des animaux ainsi que le bien-être animal. Ces normes répondent au souhait démocratique clairement exprimé des citoyens et consommateurs de l'Union.

Mesures et systèmes de qualité au niveau de l'Union européenne

De nombreux agriculteurs de l'Union européenne recherchent constamment des méthodes innovantes et originales leur permettant de créer de nouveaux débouchés et d'augmenter leurs bénéfices. Ces méthodes consistent notamment à:

- offrir des produits «de qualité supérieure» donnant au consommateur des garanties qui vont au-delà des normes minimales, que ce soit en termes de caractéristique du produit, comme le goût ou l'origine, ou de méthode de production;
- susciter chez les consommateurs la confiance dans les systèmes de qualité de l'Union européenne et dans les allégations présentées par les producteurs en ce qui concerne leurs «produits de qualité supérieure»;
- aider les consommateurs à choisir et/ou à décider de payer plus pour un produit particulier;
- protéger la dénomination des produits alimentaires, vins et spiritueux dont les caractéristiques ou la renommée dépendent de leur lieu de production et du savoir-faire des producteurs locaux grâce aux **indications géographiques** telles que «Chablis», «Prosciutto di Parma», «Scotch whisky», «Café de Colombia», «Sitia Lasithiou Kritis», «Szegedi szalámi», «Queso Manchego» et «Nürnberger Lebkuchen»;
- réglementer le secteur de **l'agriculture biologique** par des exigences strictes, de plus en plus de consommateurs étant attirés par les méthodes de production utilisées dans ce secteur et recherchant spécifiquement les produits arborant un logo biologique;
- enregistrer la dénomination des produits **traditionnels** dans le cadre d'un système de l'Union européenne destiné à promouvoir les aliments et boissons de tradition;
- promouvoir les produits originaires des **régions ultrapériphériques** de l'Union européenne;
- établir des **normes de commercialisation** communautaires dans de nombreux secteurs, afin de définir certaines caractéristiques de produits (par exemple les appellations «vierge extra» pour l'huile d'olives, «catégorie I» pour les fruits et légumes et «œufs de poules élevées en plein air» pour les œufs);

- soutenir les **systèmes de certification** mis en place par des organismes publics et privés en vue de mieux informer les consommateurs de l'Union au sujet des méthodes de production utilisées et des caractéristiques des produits.

Livre vert

Dans ce contexte, la Commission a décidé de lancer une réflexion sur la manière de garantir un cadre stratégique et réglementaire optimal afin de protéger les produits agricoles et d'en promouvoir la qualité sans créer de charges ou coûts supplémentaires. Dans un premier temps, elle entend ouvrir une vaste consultation portant sur l'adéquation des instruments existants, sur les éventuelles améliorations à y apporter et sur les nouvelles initiatives qui pourraient être mises en place.

La partie I concerne les exigences minimales applicables à la production agricole et les normes de commercialisation soutenues par l'Union européenne, y compris celles qui fixent des qualités de produit spécifiques.

La partie II passe en revue les systèmes de qualité existants, et notamment les indications géographiques, les spécialités traditionnelles garanties (STG), les produits des régions ultrapériphériques et le fonctionnement du marché unique des produits issus de l'agriculture biologique.

La partie III couvre les systèmes de certification, essentiellement dans le secteur privé, permettant aux producteurs de communiquer aux acheteurs et aux consommateurs certaines informations liées à leurs produits.

PARTIE I: EXIGENCES DE PRODUCTION ET NORMES DE COMMERCIALISATION

1. EXIGENCES DE L'UNION EUROPEENNE EN MATIERE DE PRODUCTION

Les agriculteurs de l'Union européenne suivent toute une série de règles en matière de production et tous les aliments produits dans l'Union le sont dans le respect de ces règles. Celles-ci visent non seulement à garantir que les produits finaux mis sur le marché satisfassent aux normes d'hygiène et de sécurité, mais aussi à prendre en compte certains problèmes de société (comme l'environnement, l'éthique, la protection sociale, etc.).

Pour les agriculteurs, il s'agit de faire preuve de la prudence nécessaire dans le choix et l'application de pesticides et d'engrais, de respecter les règles d'hygiène, de prévenir les maladies des plantes et des animaux, de veiller à ce que les travailleurs agricoles soient formés et correctement protégés, de garantir le bien-être des animaux de ferme et de protéger l'environnement.

Les consommateurs, quant à eux, ont la certitude que des exigences de production acceptables, y compris en ce qui concerne les problèmes de société susmentionnés, ont été respectées pour l'ensemble des produits issus de l'agriculture européenne.

Ces exigences de production évoluent constamment, en fonction des demandes de la société. Il convient de les considérer comme un aspect important de la qualité des aliments offerts à la vente et comme un atout à faire valoir par les agriculteurs. Pourtant, il semble difficile de faire savoir aux consommateurs que ces exigences existent et qu'elles sont respectées dans la production des aliments.

Toutefois, à l'exception de celles qui concernent l'hygiène et la sécurité des produits, nombre de ces exigences de production, comme les règles en matière d'environnement et de bien-être des animaux, ne s'appliquent pas nécessairement aux produits importés. Pourquoi cette inégalité de traitement? Les normes de production, la protection de l'environnement, le bien-être des animaux et la sécurité des travailleurs sont des compétences qui relèvent des États dans lesquels la production agricole a lieu. Autrement dit, bien que l'Union européenne puisse insister, et insiste d'ailleurs bel et bien, sur le respect des normes minimales pour les produits alimentaires importés, notamment en ce qui concerne l'hygiène et la sécurité, le contrôle des méthodes agricoles utilisées pour l'obtention des produits agricoles et alimentaires importés dépend de la législation des pays de production.

Il convient d'améliorer le lien entre les exigences de production autres que les normes d'hygiène et de sécurité des produits respectées par tous les agriculteurs de l'Union européenne et les produits qui en résultent. Si ces exigences étaient davantage connues et reconnues par les consommateurs, elles pourraient devenir un argument commercial.

Il importe toutefois de veiller à ce que la prise en compte de ces préoccupations ne se traduise pas par des entraves au fonctionnement du marché intérieur ou par des distorsions de concurrence.

Question n° 1:

Comment mieux faire connaître les exigences et normes respectées par les agriculteurs dans les domaines autres que l'hygiène et la sécurité des produits?

Quels avantages et inconvénients présenteraient

- la création à l'échelle de l'Union européenne de nouveaux systèmes prévoyant l'utilisation d'un ou de plusieurs symboles ou logos pour indiquer le respect des normes communautaires autres que celles liées à l'hygiène et à la sécurité des produits? Ces systèmes devraient-ils être ouverts aux produits non communautaires répondant aux exigences de production de l'Union?
- l'indication obligatoire du lieu de production des produits primaires (UE/hors UE)?

2. NORMES DE COMMERCIALISATION

Les normes de commercialisation de l'Union européenne prennent la forme de règlements établissant, pour un grand nombre de produits agricoles et certains produits transformés, la définition des produits, les caractéristiques minimales à respecter, les catégories de produits ainsi que les exigences en matière d'étiquetage permettant d'informer le consommateur². Leur objectif est d'aider les agriculteurs à offrir des produits d'une qualité conforme à ce qu'attendent les consommateurs, d'éviter que les consommateurs ne soient déçus et de faciliter les comparaisons de prix entre différentes qualités de produits. Les normes de commercialisation ont été adoptées en remplacement de normes nationales variées, et favorisent donc les échanges sur le marché intérieur.

² Les produits couverts par les normes de commercialisation sont les suivants: viandes de bœuf et de veau, œufs, fruits et légumes frais et transformés, miel, houblon, lait et produits laitiers, huile d'olives, viande de porc, volaille, viande ovine, sucre, vin, produits à base de chocolat et de cacao, extraits de café et de chicorée, jus de fruits, confitures, gelées et marmelades de fruits, etc., spiritueux, beurre, margarines et mélanges.

Tous les aliments ne sont pas soumis à des normes de commercialisation établies au niveau de l'Union européenne. Ainsi, dans le secteur des grandes cultures (blé, maïs, légumineuses, etc.), les matières premières s'échangent sur la base de normes de calibrage et de classement officielles définies à l'échelle internationale, nationale, ou par des opérateurs privés. Pour les produits vendus aux consommateurs qui ne sont pas couverts par les normes de commercialisation de l'Union européenne, des règles générales en matière d'étiquetage et de protection des consommateurs s'appliquent afin de garantir que ces derniers ne soient pas induits en erreur.

Alors que certaines normes de commercialisation ont été définies sans encombre, d'autres ont donné lieu à davantage de controverses. Le processus de révision de normes par l'adoption de règlements communautaires peut également se révéler ardu.

Dans le cadre du présent livre vert, la Commission s'intéresse à trois questions générales concernant les normes de commercialisation: comment développer les éléments obligatoires des normes de commercialisation de l'Union européenne; est-il possible d'étendre l'utilisation de mentions facultatives (également appelées «mentions réservées»); quelles sont les possibilités en matière de simplification du processus d'établissement des normes lui-même?

2.1. Éléments obligatoires des normes de commercialisation

Identification des produits: La plupart des normes de commercialisation de l'Union européenne définissent les produits agricoles ou alimentaires qu'elles couvrent d'une manière établissant des règles communes claires pour la description des produits. Ainsi, le terme «jus» ne peut pas être utilisé si le jus de fruits a été dilué. De même, le terme «lait» ne peut pas être employé pour les boissons au soja.

Exigences de production: Dans certains cas, comme pour les fruits et légumes frais ou la viande de volaille, les normes de commercialisation définissent également des exigences absolues et strictes en matière de qualité «saine, loyale et marchande», dont le respect est une condition sine qua non en vue de la vente au consommateur. Les fruits et légumes frais ne peuvent être vendus aux consommateurs s'ils sont en mauvais état ou s'ils sont pourris, abîmés, sales, endommagés par des parasites, trop petits ou, dans le cas des fruits, s'ils ne sont pas mûrs. Ces exigences prévoient également des tailles minimales (indiquant la maturité). De ce fait, des fruits et légumes comestibles (c'est-à-dire dont la consommation ne présente pas de danger) peuvent être exclus du marché des produits frais et faire l'objet soit d'une transformation soit d'une destruction.

Catégories de qualité et de taille: Dans plusieurs secteurs, les normes de commercialisation prévoient des systèmes de classement obligatoires. À l'origine, ceux-ci ont été introduits pour des raisons de transparence du marché, afin que les acheteurs puissent comparer les prix de produits de classes ou catégories bien définies. Ainsi, les carcasses et découpes de volaille sont classées dans la «catégorie A» ou dans la «catégorie B» en fonction de critères de qualité, comme la description technique de la forme de carcasse ou la présence de dommages sur cette dernière. Les œufs doivent être rangés dans une des quatre catégories de taille – XL, L, M et S – et classés selon la méthode d'élevage utilisée: «en cage», «au sol», «en plein air» ou «biologique». De même, certains fruits et légumes doivent être classés dans la catégorie «Extra», la catégorie I ou la catégorie II. Ce classement suppose que tous les fruits concernés soient calibrés avant leur mise en vente.

Pour les éléments obligatoires des normes de commercialisation, la question principale consiste à savoir si la règle est nécessaire à la réalisation d'objectifs stratégiques légitimes, si

les coûts administratifs sont proportionnés et si son application n'a pas d'effets indésirables, comme la création d'entraves à la commercialisation de produits innovants ou originaux ou encore la destruction de produits comestibles.

Question n° 2:

Quelles sont, pour les consommateurs, les négociants et les producteurs, les conséquences des définitions de produits figurant dans les normes communautaires de commercialisation? Quels en sont les avantages et les inconvénients?

Convient-il d'autoriser la vente au détail de produits qui, bien que remplissant les exigences en matière d'hygiène et de sécurité, ne sont pas conformes aux normes de commercialisation pour des raisons d'esthétique ou de même nature? Dans l'affirmative, ces produits doivent-ils comporter des informations spécifiques à l'intention des consommateurs?

Les catégories de qualité et de taille obligatoires pourraient-elles être rendues facultatives en tant que «mentions réservées facultatives» (voir point 2.2 ci-après)?

2.2. Mentions réservées prévues par les normes de commercialisation

Les mentions réservées facultatives sont définies par la législation. Elles indiquent aux acheteurs que les produits sur lesquels elles sont apposées correspondent à une méthode de production ou à des caractéristiques bien définies. Les mentions réservées prévues par les normes de commercialisation sont destinées à apporter aux consommateurs des indications techniques utiles et précises. Elles servent également les intérêts des agriculteurs, ces derniers pouvant mettre en évidence les caractéristiques ou méthodes de production présentant une valeur ajoutée et, partant, s'assurer des rentrées financières supplémentaires couvrant des coûts de production supplémentaires.

Les mentions réservées facultatives sont également utilisées pour l'identification de catégories ou de qualités de produits. Toutefois, les produits peuvent être vendus sans présenter aucune de ces mentions. Par exemple,

- conformément aux normes de commercialisation applicables à la viande de volaille, l'utilisation des mentions facultatives «alimenté avec...», «élevé à l'intérieur — système extensif», «sortant à l'extérieur» ou «fermier — élevé en plein air» est limitée aux produits qui ont été élevés dans le respect de certaines méthodes;
- la mention «extrait à froid» ne peut être utilisée que pour les huiles d'olives vierges et vierges extra qui ont fait l'objet de ce procédé, mais son utilisation n'est pas obligatoire.

Les mentions réservées à usage facultatif présentent l'avantage de prévoir des définitions bien établies qui permettent aux agriculteurs de faire valoir, lorsqu'ils le souhaitent, certaines caractéristiques de leurs produits ou certaines méthodes de production.

D'autre part, dans différents secteurs agricoles, les agriculteurs et les premiers producteurs de denrées alimentaires souhaitant informer les consommateurs de l'utilisation de méthodes de production particulières utilisent fréquemment des termes comme «fermier», «de montagne», «faibles émissions de carbone», «naturel», etc. Ces expressions peuvent être utilisées pour autant qu'elles soient conformes à toute définition nationale éventuellement applicable et qu'elles respectent le principe général selon lequel les consommateurs ne doivent pas être

induits en erreur. Ces mentions, et les pratiques agricoles auxquelles elles se réfèrent, confèrent un certain attrait aux produits. Les consommateurs peuvent donc être induits en erreur si, par exemple, des termes suggérant le recours à des méthodes agricoles extensives sont utilisés pour un produit issu d'une production agricole plutôt intensive. L'apparition récente de divers labels faisant référence à l'utilisation de méthodes de production ayant une incidence réduite en matière de changement climatique a créé une certaine confusion. Il pourrait donc être nécessaire de définir ces termes et expressions au niveau de l'Union européenne pour des secteurs particuliers.

Question n° 3:

Dans quelle mesure est-il nécessaire d'établir les définitions de «mentions réservées facultatives» dans les normes de commercialisation applicables à l'échelle de l'Union européenne?

L'Union européenne doit-elle définir des mentions à caractère général se référant à des méthodes de production dans certains secteurs particuliers, comme «produit de montagne», «fermier» ou «faibles émissions de carbone»?

2.3. Simplification des normes de commercialisation

Si nous voulons renforcer les normes de commercialisation de l'Union européenne en général, nous devons examiner les moyens d'en simplifier l'élaboration, que ce soit en simplifiant les procédures au sein de la Commission, en confiant cette tâche à d'autres organismes ou en s'appuyant sur les normes internationales.

Cette simplification doit également tenir compte des charges administratives pesant sur les autorités publiques et les parties prenantes. À titre d'exemple, le classement (calibrage) obligatoire des fruits et légumes entraîne des coûts pour les producteurs et oblige les autorités publiques à contrôler le respect des règles en la matière.

De nombreuses normes de commercialisation adoptées par l'Union européenne sont fondées sur celles qui ont été convenues dans le cadre du *Codex alimentarius* ou de la *Commission économique des Nations unies pour l'Europe* (CEE-ONU). Lorsqu'elles sont pertinentes, ces normes internationales servent de base aux normes de commercialisation de l'Union. Dans le cas des grandes cultures, pour lesquelles aucune norme de commercialisation n'existe au niveau européen, les normes nationales font référence aux normes internationales, lorsque ces dernières ne sont pas appliquées directement par les opérateurs privés, à la différence de certains fruits et légumes, pour lesquels des normes communautaires obligatoires s'appliquent. L'Union européenne participe également à la fixation de normes internationales, les normes communautaires servant parfois de base aux normes internationales.

L'évolution des exigences du marché et le progrès technologique peuvent rendre les normes de commercialisation obsolètes et nécessiter leur ajustement et leur actualisation. Globalement, il y a deux manières de tenir les normes à jour.

Autorégulation

On peut confier aux opérateurs du secteur la tâche d'établir les normes de commercialisation et d'en assurer le suivi, notamment en ce qui concerne les définitions des produits, les catégories de produits et les mentions réservées. Lorsqu'il existe des normes internationales, ces dernières peuvent tout simplement être utilisées par les producteurs et les négociants pour leurs opérations commerciales.

Les négociants et les opérateurs commerciaux d'un secteur donné peuvent prendre l'initiative de définir des normes de référence ou des codes de conduite. Cette manière de faire est connue sous le nom d'autorégulation. Les coûts administratifs liés à la mise en œuvre par les autorités publiques sont faibles, tout différend étant réglé entre les parties, notamment par voie d'arbitrage, au contraire des normes dont le respect doit être garanti par les autorités publiques, qui entraînent des coûts d'inspection et de contrôle, auxquels s'ajoutent le cas échéant des frais de justice.

L'autorégulation présente l'avantage que la politique est définie, mise en œuvre et contrôlée par des acteurs au fait des réalités du marché. Dans un environnement de marché dynamique, les procédures d'établissement des normes peuvent être plus simples, offrir davantage de flexibilité et permettre des ajustements plus rapides. Dans le même temps, les règles techniques ne s'appliquent qu'aux entreprises qui se sont engagées à les respecter (accords entre parties signataires).

On trouve des exemples d'autorégulation dans le secteur de la pomme de terre et dans celui des jus de fruits.

Simplification de la réglementation de l'Union européenne

Une autre manière de tenir les normes de commercialisation à jour consiste à simplifier les procédures d'approbation et de révision des normes à l'échelon de l'Union européenne, que ce soit par la corégulation, par des références directes aux normes internationales ou par l'application de régimes facultatifs le cas échéant.

- Il y a corégulation lorsqu'un acte législatif communautaire confie la réalisation d'objectifs clairement définis à des parties prenantes reconnues dans le domaine concerné. Dans le cas des normes de commercialisation, le législateur se concentrerait sur les aspects essentiels du dispositif juridique, tandis que les représentants des parties concernées seraient chargés de compléter la législation en définissant les données et éléments techniques, sur la base de leur expérience.
- La législation communautaire pourrait simplement faire référence aux normes internationalement reconnues. Cette manière de faire permettrait de ne pas devoir définir les normes de commercialisation à l'échelon de l'Union européenne. Toutefois, les normes internationales ne sont généralement adoptées qu'en un nombre restreint de langues, parmi lesquelles ne figure certainement qu'une minorité de langues officielles de l'Union européenne.
- Enfin, il serait également possible de simplifier et de rationaliser le contenu des règles existantes, par exemple en procédant à leur réexamen critique (voir ci-dessus la partie consacrée aux différents éléments des normes de commercialisation, et notamment les «mentions réservées») et en élaborant, comme c'est le cas aujourd'hui dans le secteur des fruits et légumes, un nouveau cadre harmonisé applicable aux normes de commercialisation.

Question n° 4:

Dans quelle mesure l'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle des normes de commercialisation (ou de certaines parties de ces normes) pourraient-ils s'effectuer dans le cadre de l'autorégulation)?

Si les normes de commercialisation (ou certaines parties de ces normes) continuaient à relever du droit communautaire, quels seraient les avantages et les inconvénients des propositions suivantes, y compris en termes de charges administratives:

- recours à la corégulation;
- référence aux normes internationales;
- maintien de la procédure législative actuelle (en simplifiant le contenu autant que possible)?

PARTIE II: SYSTEMES DE QUALITE SPECIFIQUES DE L'UNION EUROPEENNE

L'Union européenne a mis en place quatre systèmes de qualité spécifiques, qui portent respectivement sur les indications géographiques, l'agriculture biologique, les spécialités traditionnelles et les produits originaires des régions ultrapériphériques de l'Union. Ces systèmes permettent aux consommateurs de reconnaître les produits qui possèdent des qualités spécifiques en raison de leur origine particulière ou de la méthode de production utilisée. Pour que les consommateurs puissent être sûrs que les mentions figurant sur l'étiquette sont fondées, le respect du cahier des charges est contrôlé par les autorités publiques ou par un organisme de certification privé. Les agriculteurs qui produisent des produits authentiques bénéficient d'une protection contre la concurrence de produits d'imitation vendus à moindre prix sous la dénomination protégée. Ils devraient donc être en mesure d'obtenir un prix à la hauteur de l'attention et des efforts supplémentaires qu'ils fournissent.

Les quatre systèmes ont été conçus en réponse à une demande particulière du marché pour des produits possédant les qualités spécifiques considérées. L'objet du présent livre vert est d'examiner dans le détail les différents éléments de ces systèmes ainsi que la possibilité d'instaurer de nouveaux systèmes.

3. INDICATIONS GEOGRAPHIQUES

Une indication géographique est une dénomination décrivant un produit agricole ou une denrée alimentaire qui tire ses caractéristiques ou sa réputation de la zone géographique dont il ou elle est originaire. Dans l'Union européenne, mais aussi, de plus en plus, dans le monde entier, un grand nombre de consommateurs, soucieux de la qualité, recherchent des produits authentiques originaires d'une zone géographique particulière, pour lesquels ils sont prêts à payer un prix plus élevé. Pour les agriculteurs et les producteurs, les indications géographiques peuvent représenter une source de revenus et un élément de sécurité appréciables; elles peuvent aussi leur apporter la satisfaction et la fierté de produire des produits de qualité faisant partie du patrimoine de l'Europe.

Voilà pourquoi l'Union européenne a créé pour les produits agricoles, les denrées alimentaires, les vins et les spiritueux, des registres d'indications géographiques dont l'objet est de faciliter la protection de la propriété intellectuelle liée aux dénominations des produits remplissant les conditions requises. Les indications géographiques incluent à la fois les appellations d'origine protégées (AOP) et les indications géographiques protégées (IGP). Pour qu'une dénomination puisse être considérée comme une AOP, toutes les étapes de la production³ doivent en principe avoir lieu dans la zone géographique, et les caractéristiques du produit doivent être exclusivement ou essentiellement imputables à son origine géographique. Pour qu'une dénomination puisse prétendre au statut d'IGP, il faut qu'au moins une étape de production ait lieu dans la zone géographique concernée et que le lien avec cette dernière puisse être justifié par une qualité déterminée, la réputation ou toute autre caractéristique du produit associée à cette zone géographique.

Le système des indications géographiques (IG) de l'Union européenne est bien entendu ouvert aux producteurs des pays tiers.

3.1. Protection des indications géographiques et contrôle de l'application des règles

Protection

L'indication géographique enregistrée assure la protection de la propriété intellectuelle et confère aux producteurs et à ceux qui commercialisent le produit original concerné le droit d'utiliser la dénomination enregistrée. L'utilisation, même avec des mentions telles que «style», «type», «façon», de même que l'évocation ou l'indication sous une forme traduite de cette dénomination est interdite pour des produits similaires.

L'enregistrement et la protection des indications géographiques peuvent donner lieu à des conflits avec les utilisateurs, effectifs ou potentiels, des dénominations concernées, comme les détenteurs de marques commerciales ou les utilisateurs de dénominations de variétés végétales et de races animales qui contiennent ces indications géographiques. Certains utilisateurs font parfois valoir que les dénominations en cause sont utilisées dans un sens générique étant donné qu'une dénomination générique ne peut être enregistrée en tant qu'indication géographique. Il existe des dispositions législatives qui permettent de résoudre ces conflits et la question du statut générique a été largement clarifiée par la Cour de justice.

Pour que les produits bénéficiant d'une indication géographique protégée puissent être reconnus plus facilement, l'Union européenne a créé des symboles qui doivent figurer sur les produits commercialisés sous une dénomination enregistrée.

Contrôle de l'application des règles

Les autorités publiques ou des organismes de certification privés effectuent des contrôles pour vérifier que les agriculteurs respectent le cahier des charges des produits. En outre, les États membres procèdent à des contrôles administratifs concernant l'utilisation des dénominations enregistrées pour les produits de gros ou de détail, conformément à la législation spécifique applicable aux vins et spiritueux ainsi que dans le cadre des contrôles officiels prévus par la législation communautaire relative aux denrées alimentaires pour les autres produits.

³ Par exemple: l'approvisionnement en matières premières, le nettoyage et le calibrage, la transformation, la maturation, la préparation du produit final, etc.

Ces contrôles réalisés par les autorités publiques en ce qui concerne les indications géographiques font la distinction entre l'instrument et la protection des marques. Les marques sont des instruments de droit privé, que leurs propriétaires doivent défendre, si nécessaire devant les tribunaux civils.

Question n° 5:

Est-il nécessaire de clarifier ou d'adapter certains éléments des dispositions établissant les droits des utilisateurs des indications géographiques et des autres utilisateurs (effectifs ou potentiels) d'une dénomination?

Quels seraient les critères à prendre en compte pour établir le caractère générique d'une dénomination?

Le système des indications géographiques doit-il être modifié en ce qui concerne:

- l'étendue de la protection?
- les mesures d'application de la protection?
- les produits agricoles et alimentaires couverts?

L'utilisation d'autres instruments tels que la protection des marques doit-elle être davantage encouragée?

3.2. Critères d'enregistrement des indications géographiques

Il est capital que les enregistrements répondent aux attentes des consommateurs en matière de produits de qualité afin que soit préservée la confiance dans le système des indications géographiques. Au total, près de 3 000 indications géographiques ont été enregistrées ou sont en cours d'examen pour les vins, spiritueux, produits agricoles et denrées alimentaires. Un grand nombre des demandes qui sont présentées aujourd'hui concernent des produits principalement vendus sur les marchés locaux ou régionaux. Pour certaines dénominations d'aliments transformés, le lien entre le lieu et la production réside dans la transformation plutôt que dans l'obtention des ingrédients, ainsi que dans la réputation du produit. Les matières premières sont donc susceptibles de ne pas provenir de la zone géographique en question, ce qui n'est peut-être pas conforme aux souhaits des consommateurs.

Pour de nombreux produits, la qualité et la réputation ne reposent pas exclusivement sur les facteurs liés à l'origine et/ou au savoir-faire des producteurs locaux. Les critères de durabilité peuvent également influencer de manière significative sur la qualité d'un produit et sur la réalisation des attentes des consommateurs. On peut citer notamment:

- la contribution du produit à l'économie locale,
- la durabilité environnementale des méthodes de production,
- la viabilité économique du produit et son potentiel d'exportation,
- en ce qui concerne les produits alimentaires transformés, l'exigence que toutes les matières premières proviennent également d'une zone entourant la zone de transformation du produit.

Question n° 6:

Faut-il introduire des critères supplémentaires pour restreindre les demandes d'enregistrement d'indications géographiques? En particulier, les critères applicables aux indications géographiques protégées (à l'exclusion donc des appellations d'origine protégées) doivent-ils être rendus plus stricts de façon à renforcer le lien entre le produit et la zone géographique?

Faut-il inclure dans le cahier des charges des critères de durabilité spécifiques et d'autres critères, liés intrinsèquement ou non à l'origine? Quels en seraient les avantages et les inconvénients?

3.3. Protection des indications géographiques de l'Union européenne dans les pays tiers

Certaines indications géographiques présentent un fort potentiel d'exportation sur les marchés de produits haut de gamme. Les exportateurs de l'Union européenne jouent dans leur catégorie lorsqu'il s'agit de fournir des produits de qualité aux consommateurs. Les indications géographiques prisées sont néanmoins des cibles tentantes pour l'imitation et l'usurpation. Aussi, en vue d'encourager les exportateurs de l'Union européenne à commercialiser des produits de qualité en dehors des frontières de l'UE et afin de protéger leurs investissements, il faut absolument assurer la protection juridique des indications géographiques de l'Union.

Certains pays tiers ont mis en place des systèmes spécifiques pour protéger les indications géographiques, tandis que d'autres ont recours au droit des marques, à la législation en matière d'étiquetage, ou encore à une combinaison d'instruments juridiques destinés à cet effet.

Les indications géographiques sont protégées par divers accords multilatéraux. L'Union européenne a conclu plusieurs accords bilatéraux, notamment dans le secteur du vin. Elle s'efforce d'obtenir des améliorations en matière de protection et d'enregistrement au niveau multilatéral (OMC) et par la négociation de toute une série d'accords bilatéraux couvrant l'ensemble des produits agricoles. En ce qui concerne les accords bilatéraux, la stratégie consiste à protéger l'ensemble des indications géographiques figurant dans le registre de l'Union européenne. Cependant, parmi les 3 000 indications géographiques bénéficiant à ce jour d'une protection dans l'Union, beaucoup concernent des produits qui sont vendus principalement sur les marchés locaux ou régionaux. La question se pose alors de savoir s'il est utile de tenter d'obtenir une protection internationale de toutes ces dénominations.

Question n° 7:

À quel genre de difficultés les utilisateurs d'indications géographiques doivent-ils faire face lorsqu'ils essaient d'obtenir une protection dans les pays situés hors de l'Union européenne?

Comment l'Union européenne doit-elle s'y prendre pour protéger les indications géographiques le plus efficacement possible dans les pays tiers?

3.4. Les indications géographiques comme ingrédients de produits transformés

Les principaux ingrédients sont souvent cités sur les étiquettes des produits transformés et préparés. Lorsqu'un ingrédient donné est couvert par une appellation d'origine protégée (AOP) ou une indication géographique protégée (IGP), le producteur du produit transformé est susceptible de vouloir signaler la présence de cet ingrédient en utilisant la dénomination enregistrée. Les producteurs de l'ingrédient peuvent toutefois s'opposer à l'utilisation de la dénomination enregistrée aux fins de la commercialisation du produit transformé.

Les règles générales en matière d'information du consommateur comportent des dispositions sur la façon dont ces ingrédients peuvent être signalés sans que les consommateurs ne soient induits en erreur. Par exemple, si un ingrédient est utilisé dans la dénomination de vente, la proportion de cet ingrédient doit être indiquée dans la liste des ingrédients.

Question n° 8:

L'indication des ingrédients couverts par une IGP/AOP sur les produits transformés/aliments préparés a-t-elle entraîné des difficultés?

3.5. Origine des matières premières utilisées dans les produits couverts par une indication géographique protégée

Pour qu'un produit réponde à la définition de l'indication géographique protégée, il suffit qu'une seule étape du processus de production ait lieu dans la zone donnant sa dénomination au produit. Pour un grand nombre d'IGP (et pour quelques AOP) couvrant des produits transformés, les matières premières ne proviennent pas de la zone concernée. Pour certains consommateurs, il est important que les matières premières soient issues de la zone en question, tandis que pour d'autres, l'essentiel est que les producteurs spécialisés de la zone géographique choisissent des matières premières de haute qualité, quelle qu'en soit l'origine. Les attentes des consommateurs peuvent également différer en fonction du type de produit.

Question n° 9:

Quels sont les avantages et les inconvénients de l'indication de l'origine des matières premières dans les cas où celles-ci proviennent d'une autre zone que celle de l'indication géographique?

3.6. Cohérence et simplification des systèmes d'indication géographique

Il existe à l'heure actuelle trois systèmes d'enregistrement et de protection des indications géographiques agricoles dans l'Union européenne: le premier concerne les produits agricoles et les denrées alimentaires, le deuxième les spiritueux et le troisième le vin. Cette situation s'explique en partie par les spécificités des produits en question et par la mise en œuvre progressive du système de protection pour chaque type de produit.

Si les éléments fondamentaux sont les mêmes pour les trois systèmes (type de protection, définition, exécution administrative des règles, lien par rapport aux marques, dispositions en matière de coexistence avec des dénominations homonymes, création d'un registre, rôle du cahier des charges), il existe néanmoins des différences, notamment d'ordre procédural, qui tiennent aux exigences spécifiques relatives aux types de produit. Par exemple, les vins, les produits agricoles et les denrées alimentaires peuvent être protégés par des AOP ou des IGP, alors que seul ce dernier instrument est disponible pour les spiritueux.

Question n° 10:

Faut-il simplifier et harmoniser les trois systèmes de protection existant dans l'Union européenne pour les indications géographiques et, si oui, dans quelle mesure? Est-il au contraire préférable qu'ils continuent à évoluer séparément en tant qu'instruments d'enregistrement distincts?

4. SPECIALITES TRADITIONNELLES GARANTIES

Les spécialités traditionnelles garanties (STG) correspondent aux dénominations des produits agricoles ou denrées alimentaires fabriqués à partir de matières premières traditionnelles ou selon des méthodes de production traditionnelles, ou dont la composition revêt un caractère traditionnel. Le système couvre les produits agricoles destinés à la consommation humaine ainsi que divers produits alimentaires comme la bière, les confiseries, les pâtes, les plats composés, les soupes, les glaces et les sorbets.

Depuis l'introduction du système en 1992, seules 20 dénominations ont été enregistrées en tant que STG. Environ 30 dénominations de produit sont candidates à l'enregistrement. Toutefois, même si la totalité d'entre elles obtenait le statut de STG, le chiffre reste très bas. Les dénominations enregistrées sont peu nombreuses à avoir une importance économique significative.

Dans la plupart des cas, l'enregistrement sert uniquement à mettre en évidence le caractère traditionnel du produit: les produits non traditionnels peuvent continuer à utiliser la dénomination. Plus des deux tiers des demandeurs ont opté pour ce type d'enregistrement, à savoir l'enregistrement *sans* réservation du nom. L'autre possibilité consiste à demander l'enregistrement exclusif du nom, auquel cas celui-ci ne peut être utilisé que pour décrire le

produit fabriqué conformément au cahier des charges, qu'il porte ou non l'indication «spécialité traditionnelle garantie», l'acronyme STG ou le logo communautaire. La plupart des enregistrements STG ne servent donc pas à protéger une dénomination, mais seulement à identifier un produit traditionnel.

Les producteurs qui se soumettent aux contrôles requis peuvent produire et commercialiser leurs produits traditionnels dans le cadre du système. Il apparaît toutefois que peu d'opérateurs établis en dehors du pays dans lequel la première demande a été effectuée ont fait usage de cette possibilité offerte par le règlement sur les STG.

Question n° 11:

Compte tenu du faible taux d'utilisation du système STG, y a-t-il un meilleur moyen d'identifier et de promouvoir les spécialités traditionnelles?

5. AGRICULTURE BIOLOGIQUE

La demande d'aliments issus de l'agriculture biologique émanant des consommateurs a connu au cours des dernières années une croissance soutenue, plus rapide que celle de l'offre. Pour les agriculteurs et les consommateurs, c'est l'intégrité du système de production biologique qui doit permettre de garantir que les produits respectent le cahier des charges. Les contrôles, qu'ils soient réalisés par les autorités publiques ou les organismes de certification, sont donc essentiels pour maintenir la confiance dans le système et justifier des prix supérieurs à la moyenne.

Le marché de l'alimentation biologique de l'UE reste fragmenté selon des lignes de partage nationales. Les supermarchés ont tendance à proposer des produits certifiés par les organismes de leur pays respectif, même si tous ces organismes sont tenus par les normes communautaires applicables à l'agriculture biologique. L'enjeu actuel pour l'Union européenne est donc de créer un marché intérieur opérationnel pour les produits biologiques sans compromettre ou affaiblir la réputation et la crédibilité du label écologique.

Depuis 1991, l'Union européenne dispose d'une norme en matière d'agriculture biologique, applicable aux producteurs et transformateurs européens ainsi qu'aux exportateurs des pays tiers qui souhaitent commercialiser leurs produits biologiques sur le marché européen. Les règles européennes sont très proches de celles établies dans la norme internationale adoptée par le *Codex Alimentarius*, ce qui facilite l'exportation des produits biologiques de l'Union européenne vers d'autres pays.

Les objectifs stratégiques et politiques pour le secteur de l'agriculture biologique ont été convenus en 2004 et sont définis dans le *Plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques*. L'adoption, en juin 2007, d'un nouveau règlement relatif à l'agriculture biologique constitue l'avancée législative la plus importante. Étant donné que ce règlement a été adopté très récemment, la Commission souhaite faire porter la consultation sur le fonctionnement du marché des produits biologiques, plutôt que sur les dispositions précises de ce texte.

Question n° 12:

Quels sont les facteurs susceptibles de freiner l'émergence d'un marché unique des produits biologiques à l'échelle de l'Union européenne? Comment mieux faire fonctionner ce marché unique?

6. POLITIQUE EN MATIERE DE PRODUITS DE QUALITE DANS LES REGIONS ULTRAPERIPHERIQUES

Le règlement établissant des mesures spécifiques pour l'agriculture des régions ultrapériphériques de l'Union européenne⁴ prévoit l'introduction d'un symbole graphique destiné à mieux faire connaître les produits agricoles de qualité, transformés ou non, provenant de ces régions et à en promouvoir la consommation. L'utilisation de ce symbole est supervisée par des organismes désignés par les autorités nationales et les conditions de son utilisation établies par les organisations professionnelles concernées. Les produits agricoles qui peuvent être pourvus du symbole doivent respecter des exigences définies en référence aux règles de l'Union européenne ou, en l'absence de telles règles, aux normes internationales.

Si nécessaire, des exigences spécifiques supplémentaires peuvent être adoptées en ce qui concerne les produits des régions ultrapériphériques, sur proposition des organisations professionnelles représentatives. À ce jour, cette possibilité a été exploitée par les producteurs des régions ultrapériphériques françaises et espagnoles (par exemple pour les ananas, bananes, melons et autres fruits exotiques cultivés à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion et pour les bananes, tomates, concombres et autres fruits et légumes ainsi que les fleurs et vins produits aux îles Canaries).

Ces initiatives ont pour objectif d'inciter les agriculteurs à respecter des exigences de qualité pour leurs produits et de créer une valeur ajoutée à la production locale de régions handicapées par leur insularité, leur éloignement du continent européen et par des conditions géographiques et météorologiques défavorables. Ainsi, le symbole graphique et les règles de production qui y sont associées devraient contribuer à rendre le secteur agricole de ces régions plus compétitif, tant sur le marché local que sur le marché extérieur.

Question n° 13:

Dans quelle mesure l'utilisation du symbole graphique propre aux régions ultrapériphériques de l'Union européenne a-t-elle contribué à mieux faire connaître les produits de ces régions?

Comment est-il possible de renforcer ces initiatives pour accroître le volume de produits agricoles de qualité provenant des régions ultrapériphériques?

⁴ Il s'agit de la Guyane, de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion (départements français d'outre-mer), des îles Canaries (Espagne) ainsi que des Açores et de Madère (Portugal).

7. AUTRES SYSTEMES DE L'UNION EUROPEENNE

Les systèmes de qualité existant actuellement dans l'Union européenne, qui concernent l'origine géographique, les produits traditionnels, les produits provenant d'une région donnée ainsi que l'agriculture biologique, constituent la pierre angulaire de la politique de l'Union en matière de qualité. D'autres systèmes pourraient également voir le jour, notamment en ce qui concerne les productions à haute valeur naturelle ou les produits de montagne, l'intégration du bien-être des animaux dans les filières alimentaires de qualité (Welfare Quality)⁵, la création d'un label d'origine pour les produits de l'Union européenne et l'extension du label écologique aux produits agricoles transformés. L'innovation pourrait aussi être encouragée.

La mise en place d'un nouveau système de qualité à l'échelle de l'Union européenne doit répondre à des besoins liés aux politiques de l'Union et qui ne peuvent être couverts de manière appropriée par des systèmes ou autres instruments nationaux ou privés. Dans le cadre du *bilan de santé* de la politique agricole commune, les défis que constituent le changement climatique, la préservation de la biodiversité et l'utilisation de l'eau ont été classés au rang des priorités absolues.

La Commission pourrait examiner la possibilité d'introduire de nouveaux systèmes si de nouvelles dispositions législatives se révèlent nécessaires. Dans certains cas, la définition d'un ensemble de lignes directrices pourrait être considérée comme suffisante.

L'application de systèmes obligatoires pourrait présenter des avantages, notamment dans les domaines juridiquement et scientifiquement complexes (le bien-être des animaux par exemple). Dans les autres cas, des systèmes facultatifs pourraient être suffisants. Leur objectif consisterait à aider les propriétaires de systèmes dans la conception et l'amélioration de ces derniers.

Conformément aux principes du «mieux légiférer», il convient de prendre en considération les charges administratives pesant sur les agriculteurs et autres parties prenantes, ainsi que sur les administrations des États membres et la Commission.

Question n° 14:

Y a-t-il des problèmes pressants pour lesquels les systèmes et instruments existants sont inadaptés et pour lesquels il est hautement souhaitable de créer un système à l'échelle de l'Union européenne?

La Commission devrait-elle envisager des systèmes obligatoires dans certains cas, par exemple dans les situations juridiquement et scientifiquement complexes ou lorsqu'il est nécessaire de recueillir une large adhésion du consommateur?

Dans l'affirmative, comment faire en sorte que les charges administratives pesant sur les parties prenantes et les autorités publiques restent aussi faibles que possible?

⁵ <http://www.welfarequality.net/everyone>: Welfare Quality® est un projet intégré financé par la Commission européenne dans le cadre du sixième programme-cadre. Le programme de recherche a pour objectif la mise au point de normes européennes applicables à l'évaluation du bien-être des animaux et aux systèmes d'information sur les produits ainsi que l'élaboration de stratégies concrètes en faveur de l'amélioration du bien-être animal.

PARTIE III: SYSTEMES DE CERTIFICATION

8. SYSTEMES DE CERTIFICATION DE LA QUALITE ALIMENTAIRE

Les systèmes privés et nationaux de certification de la qualité alimentaire se sont multipliés au cours des dernières années. Pour les détaillants, il s'agit d'une manière de s'adapter à l'évolution des exigences des consommateurs, et d'offrir à ces derniers des produits présentant des qualités particulières, que ce soit en termes de caractéristiques ou de méthodes de production. Pour les consommateurs, le fait que ces systèmes prévoient une certification offre des garanties supplémentaires quant à la fiabilité du label. Pour les agriculteurs, enfin, ces systèmes ont certes un coût, mais ils leur permettent d'informer les consommateurs au sujet des qualités de leurs produits.

Les systèmes de certification existant dans l'Union européenne peuvent porter aussi bien sur le respect de normes de production obligatoires que sur des exigences supplémentaires concernant la protection de l'environnement, le bien-être des animaux, les qualités organoleptiques, le bien-être des travailleurs, le commerce équitable, les problèmes climatiques, les considérations éthiques, religieuses ou culturelles, les méthodes de production et l'origine.

La certification de la qualité apporte à l'industrie alimentaire et aux détaillants en alimentation des garanties supplémentaires quant aux produits fournis. Ils ont en effet la certitude juridique que les agriculteurs ont respecté les normes appropriées, ce qui est bénéfique pour la réputation des détaillants.

Toutefois, la multiplication des systèmes et labels de qualité au cours des dernières années a suscité certaines inquiétudes en ce qui concerne la transparence des exigences des systèmes, la crédibilité des allégations formulées et leurs effets possibles sur l'équité des relations commerciales.

Dans le cadre de la présente consultation, la Commission souhaite recueillir des avis quant au fonctionnement de ces systèmes, privés pour l'essentiel, et à leurs effets sur les agriculteurs établis dans l'Union européenne ou en dehors de celle-ci, y compris dans les pays en développement.

8.1. Efficacité des systèmes de certification au regard des objectifs stratégiques

Les systèmes de certification peuvent permettre à la grande distribution d'assurer ou d'imposer le respect de certaines conditions en matière de production ou de livraison. Le développement de ce type de systèmes au cours des années résulte de l'évaluation que les détaillants ont faite des exigences des consommateurs, qui souhaitent en savoir davantage sur les aliments qu'ils achètent. Pour de nombreux consommateurs, les préoccupations principales sont l'hygiène, la sécurité et le prix. D'autres souhaitent des produits de qualité présentant des caractéristiques particulières ou provenant de méthodes de production particulières. Les principaux facteurs qui poussent ces consommateurs à rechercher des produits innovants sont les suivants:

- le souhait de renouer avec l'agriculture et de donner la préférence à des produits locaux et saisonniers provenant de systèmes agricoles respectueux de la nature et de la société;

- les préoccupations environnementales liées à la lutte contre le changement climatique, à l'amélioration de la gestion des ressources naturelles comme l'eau et le sol et à la préservation de la biodiversité;
- la recherche d'aliments présentant des qualités nutritionnelles élevées;
- les préoccupations d'ordre sociétal: le label «Fair Trade» est un exemple de système dont l'objectif stratégique est d'aider les producteurs et travailleurs (essentiellement des pays en développement) à passer d'une situation de vulnérabilité économique et sociale à un statut de sécurité et d'autosuffisance économique;
- le bien-être des animaux: des systèmes privés sont soutenus par des groupes de défense des animaux et par des agriculteurs travaillant en collaboration avec les détaillants et la communauté scientifique. Généralement, ces systèmes en faveur du bien-être animal certifient, aux fins de la commercialisation, le respect d'exigences plus strictes que les exigences minimales.

Ces différents facteurs permettent d'expliquer, du moins en partie, l'apparition d'une grande variété de systèmes de certification. Toutefois, la création et l'application de ces systèmes dépend, dans certains cas, de l'existence d'une demande sur le marché.

Les systèmes portant sur le respect des exigences légales en vigueur sont appelés «systèmes minimaux». Plutôt que d'«ajouter» des exigences de qualité particulières, ces systèmes établissent, sur la base des dispositions réglementaires minimales, des modalités à l'intention des opérateurs (par exemple, tenue de registres supplémentaires) et prévoient des contrôles destinés à en assurer le respect. Ce type de systèmes est donc utilisé pour indiquer que la production est «certifiée» ou «garantie» conforme aux normes en vigueur, notamment dans le domaine de l'hygiène. Ces systèmes fonctionnent souvent au niveau interentreprises et servent à garantir aux entreprises que le produit fourni satisfait aux normes et exigences applicables. Ils peuvent avoir pour but de protéger la réputation des entreprises concernées et de réduire la probabilité et l'incidence des actions en responsabilité. À l'heure actuelle, les consommateurs finaux ne sont pas informés du fait qu'un produit respecte ces systèmes minimaux.

Question n° 15:

Dans quelle mesure les systèmes de certification de la qualité permettent-ils de répondre aux grandes préoccupations d'ordre sociétal liées aux caractéristiques des produits et aux méthodes de production?

Quel est le risque que les consommateurs soient induits en erreur par des systèmes de certification portant sur le respect des normes minimales?

Quels sont, pour les agriculteurs et les autres producteurs de denrées alimentaires (souvent des petites et moyennes entreprises), les coûts et avantages liés à la participation aux systèmes de certification?

Faut-il encourager une participation plus active des organisations de producteurs?

8.2. Supervision de l'Union européenne

En raison de la grande diversité des systèmes de certification, le cadre juridique régissant leur fonctionnement est complexe et touche plusieurs domaines. Ces systèmes sont soumis à certains impératifs, à savoir:

- les règles du marché intérieur: les services de certification doivent être accessibles librement au-delà des frontières et les systèmes ne peuvent se traduire par l'instauration de facto de barrières aux échanges sur le marché intérieur;
- les règles de concurrence;
- les exigences en matière d'information du consommateur et d'étiquetage: les consommateurs doivent savoir ce que couvre le label;
- les dispositions législatives dans le domaine couvert par le système de certification.

Si, sur ces points, la Commission ne voit pas, en principe, la nécessité de nouvelles dispositions législatives applicables aux systèmes de certification, elle estime que l'on pourrait étudier la possibilité d'établir un ensemble de lignes directrices. Celles-ci devraient aider les propriétaires de systèmes dans la conception et l'amélioration de ces derniers.

Question n° 16:

Des lignes directrices de l'Union européenne suffiraient-elles à assurer davantage de cohérence dans la conception des systèmes de certification? Quels seraient les critères à inclure dans ce type de guide ou de lignes directrices?

8.3. Réduction des charges et des coûts

Les principaux coûts qu'entraîne la participation aux systèmes de certification se répartissent en deux groupes: les coûts directs et les coûts indirects. Les premiers couvrent les cotisations, les inspections par des tiers et la certification. Les seconds sont liés aux investissements nécessaires en vue du respect des normes du système de certification (mise à niveau des installations) et aux frais de production récurrents.

La nécessité de participer à plus d'un système de certification se traduit par des charges (financières et administratives) considérables, surtout pour les petits producteurs. Un agriculteur qui reste en dehors d'un système donné pourrait en effet voir ses produits exclus de certains marchés.

Les exigences en matière de certification et de contrôle prévues par les systèmes privés viennent s'ajouter aux exigences de contrôle officielles.

Question n° 17:

Comment peut-on réduire les charges et coûts administratifs découlant de la participation à un ou plusieurs systèmes de certification?

8.4. Dimension internationale

Dans le cadre du commerce international, les systèmes de certification peuvent contribuer à la promotion et à la commercialisation de produits présentant certaines caractéristiques

qualitatives. Étant donné que la plupart des systèmes actuels sont détenus par des acteurs privés, que ce soient des agriculteurs/producteurs, l'industrie alimentaire ou les détaillants, la marge de manœuvre de la Commission européenne est minimale.

Pour les agriculteurs des pays en développement qui fournissent le marché européen, les systèmes de certification privés représentent à la fois un coût et une chance. Ces agriculteurs peuvent éprouver des difficultés à respecter les exigences imposées, mais s'ils obtiennent une certification dans le cadre d'un système utilisé par un détaillant de l'Union européenne, ils peuvent améliorer leurs perspectives de vente sur le marché de l'Union.

En ce qui concerne le bien-être des animaux, l'existence de pratiques agricoles extensives, notamment dans les pays en développement, pourrait être l'occasion de développer le commerce de produits obtenus dans le respect du bien-être animal, puisque la certification de la méthode de production pourrait donner aux consommateurs de l'Union les assurances voulues quant aux conditions de production.

Question n° 18:

Comment les systèmes de certification privés peuvent-ils contribuer à soutenir les exportations européennes et à promouvoir les produits de qualité européens sur les marchés d'exportation?

Comment l'Union européenne peut-elle faciliter l'accès au marché pour les producteurs des pays en développement qui doivent se conformer à des systèmes de certification privés pour pouvoir fournir leurs produits à certains détaillants?

CONCLUSION

Le présent document constitue une présentation générale de la politique menée en matière de qualité des produits agricoles. L'objectif du livre vert est de susciter des discussions et des contributions écrites. C'est pourquoi toutes les parties intéressées sont invitées à réagir. Conformément à la communication relative au «mieux légiférer», l'élaboration des politiques doit être aussi transparente que possible et il ne convient de prendre des mesures qu'après avoir écouté attentivement les parties prenantes.

Le livre vert constitue donc la première étape du processus d'élaboration des politiques. Les contributions des participants serviront de base à la réflexion de la Commission, qui débouchera sur un document présentant les scénarios envisageables; celui-ci prendra la forme d'une communication, dont la publication est actuellement prévue pour mai 2009. Pour que la consultation relative au présent livre vert porte ses fruits, il est nécessaire qu'un large éventail de parties prenantes soit disposé à partager et à expliquer leurs préoccupations, leurs analyses et leurs idées dans le cadre de ce processus public essentiel.

La Commission publiera et examinera les contributions et en présentera sa propre analyse.

Question n° 19:

Les participants sont invités à soulever toute question concernant la politique de qualité des produits agricoles qui n'est pas couverte dans le présent document.