

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.5.2009
COM(2009) 234 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

sur la politique de qualité des produits agricoles

{SEC(2009) 670}

{SEC(2009) 671}

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

sur la politique de qualité des produits agricoles

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Introduction | 4 |
| 2. | Mesures actuelles en matière de qualité des produits agricoles | 4 |
| 3. | Évolution de la politique | 5 |
| 4. | Mesures de l'Union européenne en matière de qualité des produits agricoles | 7 |
| 4.1. | Exigences de l'Union européenne en matière de production..... | 7 |
| 4.2. | Normes de commercialisation..... | 8 |
| 4.3. | Indications géographiques..... | 11 |
| 4.4. | Agriculture biologique | 13 |
| 4.5. | Spécialités traditionnelles..... | 13 |
| 5. | Évolution du cadre communautaire pour la politique de qualité | 14 |
| 5.1. | Cohérence des nouveaux systèmes de l'Union européenne..... | 14 |
| 5.2. | Lignes directrices applicables aux systèmes privés et nationaux de certification de la qualité alimentaire | 14 |
| 6. | Conclusion..... | 15 |

1. INTRODUCTION

Opter pour des aliments et boissons produits dans l'Union européenne, c'est opter pour la qualité parmi une riche variété de produits, miroir des différentes traditions et régions de la Communauté. Les consommateurs de par le monde ne s'y trompent pas: le secteur agroalimentaire de l'Union est réputé pour la haute qualité de ses produits, fruit de décennies, sinon de siècles, de dur labeur, d'investissement, d'innovation et de souci de l'excellence.

Cette tradition de qualité élevée prend plusieurs formes. Au niveau le plus élémentaire, tous les agriculteurs de l'Union européenne sont légalement tenus de respecter certaines exigences agricoles, qui comptent parmi les plus strictes au monde. Celles-ci concernent notamment la protection de l'environnement, le bien-être animal ainsi que l'utilisation des pesticides et produits vétérinaires. Certains agriculteurs et producteurs de denrées alimentaires ne se contentent pas d'observer ces règles «de base», mais utilisent aussi leur savoir-faire et leur imagination pour donner à leurs produits d'autres qualités spécifiques appréciées des consommateurs.

Cette recherche de la qualité est un élément essentiel de la stratégie du secteur agroalimentaire européen sur le marché mondial. Si l'Union reste un important producteur de produits de base, les «produits finis», comme la viande, les produits laitiers, le vin et les huiles végétales, se taillent la part du lion (deux tiers en valeur) dans ses exportations agroalimentaires (environ 70 milliards EUR par an).

Le secteur agroalimentaire de l'Union européenne devra, dans les années à venir, exploiter davantage cette stratégie s'il veut préserver sa compétitivité et sa rentabilité. Pour les agriculteurs et les producteurs de denrées alimentaires, cela implique deux choses: premièrement, offrir des produits disposant des qualités requises par les consommateurs et, deuxièmement, informer clairement les consommateurs sur les qualités de leurs produits.

2. MESURES ACTUELLES EN MATIERE DE QUALITE DES PRODUITS AGRICOLES

L'un des objectifs essentiels de la politique de qualité des produits agricoles est d'informer les acheteurs et consommateurs au sujet des propriétés des produits et de leurs caractéristiques de production¹. On ne peut attendre des acheteurs et consommateurs qu'ils paient le prix juste s'ils ne disposent pas d'informations précises, utiles et certifiées quant à ces propriétés et caractéristiques.

La politique de qualité des produits agricoles a évolué au fil des ans. Toutefois, cette évolution s'est faite au coup par coup, instrument par instrument, secteur par secteur. Rassembler les différents instruments en un ensemble plus cohérent et développer la politique globale permettrait à celle-ci d'atteindre des résultats encore plus satisfaisants. Il convient dans ce contexte de prévoir suffisamment de flexibilité, de tenir compte des systèmes de qualité nationaux et privés qui dominent le marché et de garantir l'innovation. La figure 1 donne un aperçu complet de la situation.

¹ Les «qualités» d'un produit agricole désignent à la fois les «propriétés du produit» (physiques, chimiques, microbiologiques et organoleptiques – taille, aspect, goût, apparence, ingrédients, etc.) et les «caractéristiques de production» (méthode de production, type d'élevage, techniques de transformation, lieu de production et de fabrication, etc.).

Il existe deux types de systèmes de qualité: la «**certification**» et l'«**étiquetage**». Les systèmes de certification sont le plus indiqués lorsque les exigences à respecter sont complexes. Celles-ci sont généralement définies dans un cahier des charges détaillé dont le respect fait l'objet de contrôles périodiques (annuels ou autres) réalisés, par exemple, par un organisme de certification. Les systèmes d'étiquetage se prêtent bien aux allégations relativement simples qui sont normalement effectuées par les producteurs eux-mêmes et font l'objet de contrôles officiels.

Tant la certification que l'étiquetage peuvent porter sur le respect des **normes de base**. Ils peuvent également servir à indiquer des **qualités conférant une valeur ajoutée au produit** par rapport aux normes de base, qu'il s'agisse de propriétés du produit ou de caractéristiques de production.

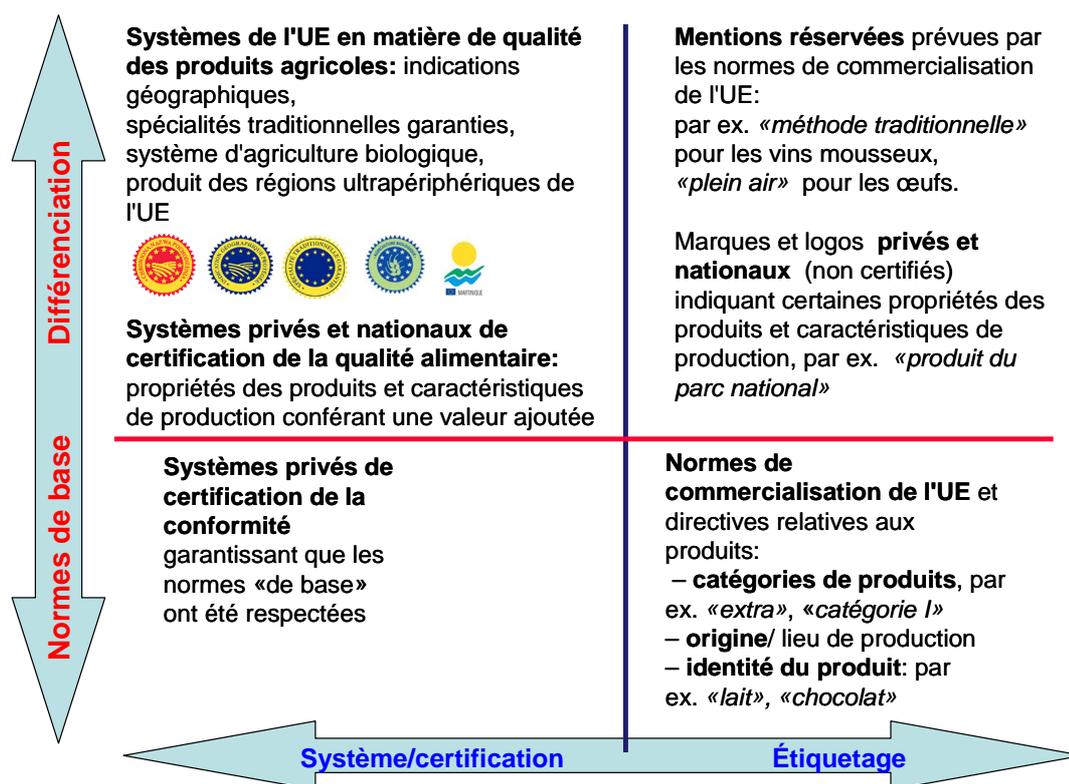


Figure 1. Systèmes de certification de la qualité et de la conformité et normes de commercialisation

3. ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE

Les consultations relatives à l'évolution de la politique de qualité des produits agricoles ont débuté en 2006 avec une table ronde des parties prenantes², suivie d'une conférence qui s'est tenue à Bruxelles les 5 et 6 février 2007³. La Commission a également lancé un réexamen des systèmes relatifs aux indications géographiques des produits agricoles et des denrées alimentaires et aux spécialités traditionnelles garanties. Ce travail a culminé avec la

² Bruxelles, 11 et 12 mai 2005.

http://foodqualityschemes.jrc.ec.europa.eu/en/documents/ReportSTKHHearing_final.pdf.

³ http://ec.europa.eu/agriculture/events/qualityconference/index_en.htm.

consultation relative au livre vert⁴ et la conférence à haut niveau sur la qualité des produits agricoles qui s'est tenue à Prague les 12 et 13 mars 2009⁵.

Les parties prenantes ont, pour l'essentiel, indiqué qu'elles soutenaient les principaux systèmes de qualité (**indications géographiques** et **agriculture biologique**) et **normes de commercialisation** de l'Union européenne, tout en appelant à leur simplification et à leur rationalisation. Les agriculteurs, les producteurs et les consommateurs ont préconisé une utilisation accrue de l'étiquetage relatif au **lieu de production**. Par ailleurs, les transformateurs et les détaillants ont souligné qu'il pouvait être difficile de retrouver l'origine des ingrédients agricoles utilisés dans les produits transformés. Pour tous les systèmes, qu'ils soient communautaires, privés ou nationaux, les parties prenantes ont insisté sur la défense du marché unique et sur la nécessité d'une simplification. Certaines, en particulier les transformateurs, ont mis en garde contre l'introduction de systèmes incohérents, qui pourraient créer une certaine confusion sur le marché.

À la lumière de ces consultations et après examen des mesures en place, la Commission a relevé trois grandes questions qu'il conviendra d'aborder dans le cadre de la révision de la politique de qualité des produits agricoles, à savoir:

- **l'information:** améliorer la communication entre les agriculteurs, les acheteurs et les consommateurs sur les qualités des produits agricoles,
- **la cohérence:** renforcer la cohérence des instruments communautaires existant en matière de politique de qualité des produits agricoles,
- **la complexité:** faire en sorte qu'il soit plus facile pour les agriculteurs, les producteurs et les consommateurs d'utiliser et de comprendre les divers systèmes et les différentes mentions d'étiquetage.

Les orientations stratégiques définies dans la présente communication figureront désormais au centre du débat de la Commission relatif à l'avenir de la politique de qualité des produits agricoles. Cette dernière doit contribuer à la réalisation des objectifs de la PAC. Il faut notamment qu'elle renforce davantage la durabilité des systèmes de production agricole et que les caractéristiques de production des produits issus de ces systèmes soient mieux connues des citoyens et des consommateurs, grâce à une meilleure communication.

Dans ce contexte, il est proposé de définir la politique de qualité des produits agricoles selon une approche structurée (voir figure 2) consistant:

- pour les systèmes de certification, à établir des **lignes directrices** destinées à assurer le bon fonctionnement desdits systèmes et la cohérence de tout nouveau système mis en place à l'échelle de l'Union européenne⁶;

⁴ Livre vert sur la qualité des produits agricoles: normes de commercialisation, exigences de production et systèmes de qualité – COM(2008) 641 du 15.10.2008.

⁵ Conclusions de la conférence, voir document du Conseil n° 7696/09, AGRI 114, du 18 mars 2009 à l'adresse <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st07/st07696.en09.pdf>.

⁶ Dans leurs observations, les parties prenantes ont notamment cité l'introduction du *label écologique* pour les denrées alimentaires et ses chevauchements possibles avec le système actuel de l'agriculture biologique. La Commission réalisera une étude sur la question. En outre, elle travaille actuellement à l'élaboration d'une communication sur le commerce équitable et d'une autre sur l'étiquetage relatif au

- pour les mesures d'étiquetage, à établir des **normes de commercialisation** applicables à l'échelle de l'Union européenne dans le cadre de l'organisation commune des marchés.

Par ailleurs, les normes de commercialisation et systèmes européens existants devront être simplifiés et clarifiés autant que possible.

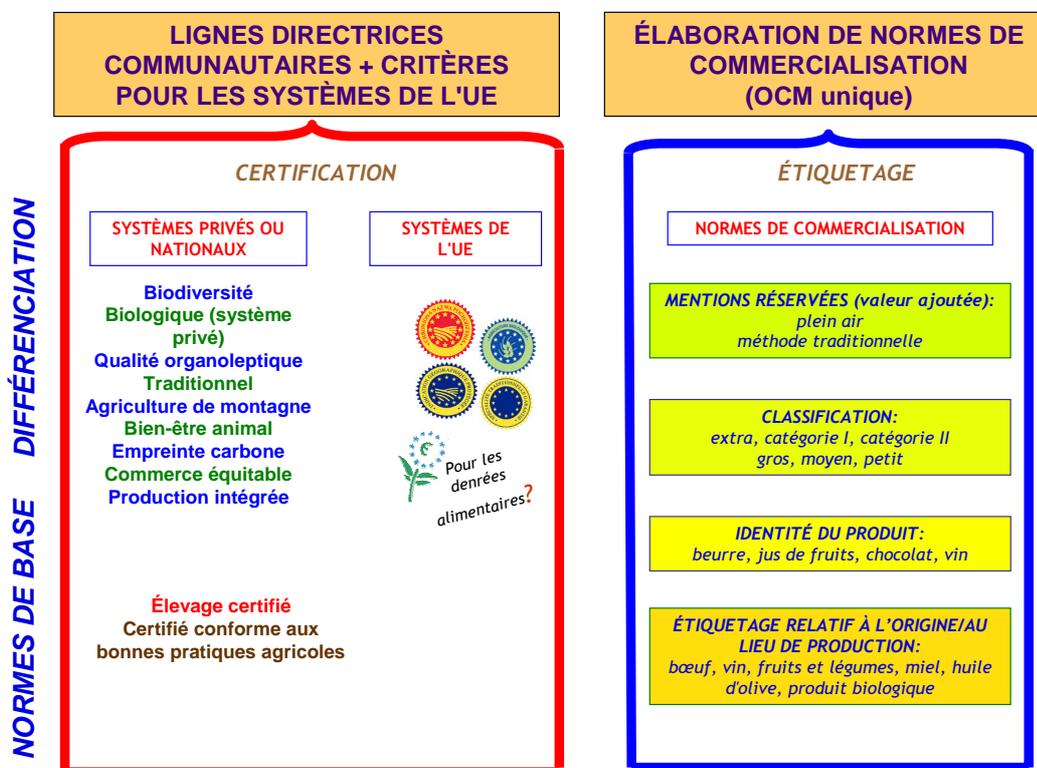


Figure 2. Structure retenue pour l'élaboration, d'une part, des systèmes de certification de la qualité des produits agricoles et de la conformité et, d'autre part, des normes de commercialisation

4. MESURES DE L'UNION EUROPEENNE EN MATIERE DE QUALITE DES PRODUITS AGRICOLES

4.1. Exigences de l'Union européenne en matière de production

Dans son livre vert, la Commission posait la question de savoir quelle était la meilleure manière pour les agriculteurs de montrer qu'ils respectent les exigences de base de l'Union européenne, comme les règles environnementales ou les normes de bien-être des animaux, et qu'ils satisfont aux contrôles stricts en matière d'utilisation des pesticides et des produits vétérinaires. Deux possibilités ont été évoquées: un label ou logo «exigences UE» ou un étiquetage obligatoire indiquant le lieu de production.

Un label «exigences UE» apparaîtrait sur tous les produits (originaires de l'Union ou importés) obtenus dans le respect des exigences minimales de l'Union européenne. Il ressort

bien-être des animaux. Elle envisage également l'introduction de critères minimaux pour les systèmes d'étiquetage volontaires dans le domaine de la pêche durable.

des réponses apportées au livre vert que l'écrasante majorité des consommateurs, des agriculteurs, des transformateurs et des détaillants sont opposés à ce type de label.

En revanche, de nombreux répondants se sont dits en faveur d'une utilisation accrue de l'étiquetage relatif au lieu de production, celui-ci permettant de donner des informations de base utiles sur les produits agricoles. Ce point est abordé dans la partie suivante, consacrée aux normes de commercialisation.

4.2. Normes de commercialisation

Les normes de commercialisation et les directives relatives aux produits portent sur la description technique des produits agricoles, leur composition, leurs caractéristiques et les méthodes de production utilisées. Les produits de la pêche sont également couverts par un régime de commercialisation spécifique. Ces normes peuvent émaner de l'Union européenne, mais aussi d'organismes multilatéraux⁷. Les normes de commercialisation contiennent quatre types d'informations (voir encadré 1).

| | |
|--|--|
| 1. MENTIONS RÉSERVÉES | Par exemple: «plein air» ou «au sol» pour les œufs, «première pression à froid» pour l'huile d'olive vierge et vierge extra ou «méthode traditionnelle» pour les vins mousseux |
| 2. CLASSIFICATION DU PRODUIT | Par exemple: catégorie «extra», catégorie I ou catégorie II pour les fruits Catégories «gros», «moyen» et «petit» pour les œufs |
| 3. IDENTITÉ DU PRODUIT | Par exemple: définition du beurre, du jus de fruits, du chocolat, du vin ou de l'huile d'olive vierge extra |
| 4. ÉTIQUETAGE RELATIF À L'ORIGINE ou AU LIEU DE PRODUCTION | Par exemple: pour les fruits et légumes, lieu de récolte Pour l'huile d'olive, lieu de récolte et de pressage |

Encadré 1: types de normes de commercialisation

Dans leurs réponses au livre vert, les agriculteurs, les producteurs, les transformateurs, les négociants et les détaillants se sont déclarés en faveur des normes de commercialisation, les jugeant nécessaires pour que les vendeurs puissent prouver la qualité des produits qu'ils offrent et que les acheteurs sachent ce qu'ils achètent. Toutefois, certains ont également appelé à leur simplification. Les normes de commercialisation de l'Union européenne sont critiquées pour leur caractère trop détaillé, trop contraignant – reposant sur des règles obligatoires là où des règles appliquées sur la base du volontariat suffiraient – et trop lourd pour permettre une adaptation rapide à l'évolution des conditions du marché.

⁷ Par exemple, la Commission du *Codex Alimentarius* ou la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU).

De nombreuses personnes ayant répondu au livre vert ont exprimé le souhait de voir se développer les «mentions réservées facultatives»⁸, par exemple pour définir ce qu'est un «produit de montagne» ou un produit à «faibles émissions de carbone». De plus, les consommateurs et les agriculteurs ont plaidé en faveur d'une utilisation accrue de l'étiquetage relatif au lieu de production (voir encadré 2).

En matière de normes de commercialisation, la Commission entend examiner les aspects présentés ci-dessous.

– Nécessité d'une **norme de base générale**

Les règles obligatoires pourraient être établies dans une **norme de commercialisation générale de base**. Celle-ci couvrirait les questions pour lesquelles une approche reposant sur le volontariat pourrait créer des distorsions sur le marché intérieur ou les éléments dont l'étiquetage obligatoire est nécessaire pour que les consommateurs disposent des informations de base sur les produits.

– Étiquetage relatif au **lieu de production**

Pour répondre au souhait de nombreux consommateurs et agriculteurs concernant un étiquetage qui permette d'identifier le lieu de production des produits agricoles, la Commission examinera la possibilité d'un étiquetage approprié dans le cadre des normes de commercialisation applicables à ces produits, tout en tenant compte des spécificités de certains secteurs, notamment pour ce qui est des produits agricoles transformés.

⁸ Les «mentions réservées facultatives» ne doivent pas obligatoirement être utilisées pour désigner un produit dans le commerce ou sur les étiquettes, mais, si elles le sont, le produit concerné doit correspondre à la définition établie.

Étiquetage relatif au lieu de production

Un grand nombre de répondants (plus de 60 %) estiment qu'il est important de pouvoir utiliser l'étiquetage relatif à l'origine ou au lieu de production si la demande en est faite spécifiquement. Les transformateurs, les négociants et les détaillants sont toutefois plus sceptiques, et soulignent l'existence d'obstacles considérables, en ce qui concerne les produits contenant plusieurs ingrédients et autres produits transformés, comme les produits laitiers⁹.

Dans les pays tiers, l'étiquetage obligatoire en ce qui concerne le pays d'origine et/ou le lieu de production a été introduit en Australie (pour tous les produits agricoles et denrées alimentaires) et aux États-Unis (pour certains secteurs agricoles). Dans l'Union européenne, l'étiquetage obligatoire pour le lieu de production s'applique à la viande bovine, aux fruits et légumes, aux œufs, à la viande de volaille, au vin, au miel, à l'huile d'olive (à partir de 2009) ainsi qu'aux produits biologiques de l'Union européenne (à partir de 2010). L'étiquetage relatif à l'origine s'applique également aux produits de l'aquaculture.

Encadré 2: Demande d'un étiquetage relatif au lieu de production

– Mentions réservées facultatives

Il convient d'utiliser les mentions réservées facultatives lorsqu'il est nécessaire de définir des informations relatives aux qualités des produits à l'intention des consommateurs (par exemple «Première pression à froid» pour l'huile d'olive vierge et vierge extra). Pour les règles détaillées de ce type, la Commission étudiera la possibilité de recourir au Comité européen de normalisation, le CEN, plutôt qu'à la législation communautaire.

En outre, elle examinera s'il est possible d'introduire une mention réservée facultative pour les «produits de l'agriculture de montagne» et les «produits traditionnels» (voir point 4.5 ci-dessous).

Une manière d'établir des normes de commercialisation plus adéquates consiste à demander aux parties prenantes de définir elles-mêmes les règles. C'est déjà ce qui se fait pour les normes industrielles du CEN (voir encadré 3).

Le Comité européen de normalisation (CEN)

Le CEN est un organisme privé comptant 30 membres nationaux provenant des États membres de l'Union européenne et de l'AELE. Le travail du CEN est le résultat du travail collectif des parties prenantes, des fabricants, des utilisateurs, des organismes de recherche, des ministères et des consommateurs. Le CEN définit des normes européennes volontaires (NE), qui deviennent la norme commune unique dans les 30 pays concernés. Ces normes contribuent à l'émergence en Europe d'un marché intérieur des produits et services et

⁹ Dans le cadre des normes de commercialisation, le «lieu de production» fait référence au lieu de récolte des cultures, au lieu de naissance et d'élevage du bétail, au lieu de traite des vaches laitières, etc. Pour les produits transformés, l'«origine» peut désigner le lieu de la dernière transformation substantielle et ne correspond donc pas forcément au «lieu de production» du produit agricole. Le règlement horizontal concernant l'étiquetage relatif à l'origine et à la provenance de toutes les denrées alimentaires est inclus dans la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires – COM(2008) 40. Cette proposition est actuellement examinée par le Parlement européen et le Conseil.

facilitent les échanges.

Encadré 3: le CEN

– Normes internationales

La Commission continuera à se référer aux normes internationales et à contribuer activement à leur élaboration.

4.3. Indications géographiques

Les indications géographiques sont des dénominations qui servent à identifier un produit¹⁰ comme étant originaire d'un territoire, «dans les cas où une qualité, réputation ou autre caractéristique déterminée du produit peut être attribuée essentiellement à cette origine géographique»¹¹. Ces systèmes offrent une protection des droits de propriété intellectuelle pour les produits couverts par les indications enregistrées; ils constituent par ailleurs une aide à la commercialisation, essentiellement parce qu'ils permettent de diffuser des informations quant au respect des exigences qui y sont associées. Ces indications renforcent la crédibilité des produits aux yeux des consommateurs et permettent une concurrence équitable entre les producteurs.

Il existe trois systèmes (un pour les vins, un pour les spiritueux et un pour les produits agricoles et denrées alimentaires) et deux instruments, l'AOP (appellation d'origine protégée) et l'IGP (indication géographique protégée).

Les réponses au livre vert et les consultations des parties prenantes menées précédemment ont révélé un soutien très large en faveur du mécanisme des indications géographiques de l'Union européenne, de même qu'un intérêt pour une meilleure protection de ces indications en dehors de l'Union. Toutefois, ces systèmes doivent être revus et simplifiés. Les parties prenantes ont souligné la nécessité de maintenir la réputation des produits et de veiller à l'utilisation de méthodes de production durables; elles ont également évoqué une série d'autres aspects et d'améliorations possibles du fonctionnement des systèmes actuels. Il convient pour elles d'apporter davantage de clarté quant à la relation entre les différents types de propriété intellectuelle et à l'utilisation des mentions génériques. Les procédures d'enregistrement sont jugées trop longues.

Les représentants des producteurs de produits couverts par des indications géographiques ont exprimé le souhait d'avoir davantage de droits et de contrôle sur leur utilisation – par exemple une limitation de la production (par des quotas)¹² et un droit de regard sur l'utilisation des indications géographiques sur l'emballage des produits transformés.

Pour la Commission, si le mécanisme des indications géographiques de l'Union européenne est fondamentalement bien conçu et offre des avantages tant aux consommateurs qu'aux producteurs, la nécessité de le simplifier, de le clarifier et de le rationaliser justifie une réforme législative. On ne peut par ailleurs nier que toutes les indications géographiques n'ont pas une réputation et un potentiel commercial qui transcendent les frontières nationales. La

¹⁰ Le système des indications géographiques couvre également les produits de la pêche.

¹¹ Définition de l'accord ADPIC de l'OMC, article 22, paragraphe 1.

¹² La Commission présentera un rapport relatif à l'incidence de la fin des quotas laitiers sur la production et la commercialisation des fromages couverts par des indications géographiques.

Commission entend donc préparer le terrain en vue d'une éventuelle **refonte de la législation sur les indications géographiques**, selon les principes exposés ci-après.

- Simplification: il convient d'examiner plus avant la possibilité de fusionner les trois systèmes actuels (vins, spiritueux et produits agricoles et denrées alimentaires) en une structure réglementaire unique, tout en préservant les spécificités de chaque système. D'autres mesures de simplification devraient être considérées: peut-être une fusion des deux instruments existants – AOP et IGP – et l'instauration de différents niveaux de protection à l'échelle de l'Union européenne. Tout nouveau système devra préserver le lien avec la région de production ainsi que la nature collective de l'indication géographique et garantir la reconnaissance de cette dernière dans l'ensemble de l'Union européenne. Il s'agira comme par le passé d'améliorer la reconnaissance des indications géographiques par les consommateurs et d'assurer la mise en œuvre et la promotion d'un système d'indications géographiques crédible.
- Clarification quant aux droits de propriété intellectuelle, et notamment à la relation entre les différents types de propriété intellectuelle.
- Mentions génériques (noms devenus dénominations communes de produits agricoles ou denrées alimentaires): la Commission examinera s'il convient d'apporter des précisions à cet égard, notamment en ce qui concerne l'identification des mentions génériques et le degré de protection des indications géographiques enregistrées portant sur ces mentions.
- Information, si nécessaire, au sujet de lieu de production des matières premières s'il diffère du lieu associé à l'indication géographique.
- Extension éventuelle des exigences en matière de certification aux différents opérateurs de la chaîne d'approvisionnement (importateurs et distributeurs, par exemple), comme c'est le cas pour les produits issus de l'agriculture biologique.

La Commission estime qu'il y a lieu d'établir des **lignes directrices** sur plusieurs questions ayant trait:

- à l'utilisation publicitaire, sur les emballages de produits transformés, d'indications géographiques couvrant certains ingrédients;
- aux moyens d'inciter les groupements de producteurs à inclure des critères de durabilité dans les cahiers des charges.

Pour ce qui est de la dimension **internationale**, le mécanisme des indications géographiques est bien établi dans l'Union européenne et dans de nombreux pays tiers. Toutefois, certains partenaires commerciaux ne disposent pas d'une législation spécifique ou ne prévoient pas, dans leur système national, de protection étendue pour les dénominations enregistrées de l'Union européenne. La Commission propose:

- de chercher à obtenir une protection renforcée dans les pays tiers par l'amélioration de l'accord de l'OMC et la conclusion de conventions bilatérales avec nos partenaires commerciaux;
- d'inclure les indications géographiques dans le champ d'application de l'accord commercial anticontrefaçon ainsi que dans les compétences du futur observatoire européen de la contrefaçon et du piratage;

- d’inclure en principe dans le ou les registres officiels de l’Union européenne les indications géographiques non européennes protégées dans l’Union en vertu d’accords bilatéraux.

Enfin, la Commission veut raccourcir le processus en **rationalisant les procédures administratives**: bien que les délais nécessaires à l’enregistrement aient été considérablement réduits depuis 2006, la Commission entend les limiter davantage encore en achevant son analyse et en prenant une décision finale plus rapidement, notamment par un refus à un stade plus précoce des demandes manifestement irrecevables, tout en respectant intégralement les règlements en vigueur.

4.4. Agriculture biologique

Depuis 1991, le règlement communautaire relatif à l’agriculture biologique protège la spécificité et la valeur ajoutée des labels tels que «biologique», «écologique», «éco» et «bio». L’agriculture biologique est définie dans la législation communautaire et, au niveau international, dans des directives du *Codex Alimentarius*, ce qui constitue un gage de qualité pour les consommateurs et facilite les échanges au sein du marché unique et avec les pays tiers.

La législation communautaire relative à l’agriculture biologique a été revue¹³ en 2007 dans le cadre du plan d’action de 2004 en faveur de l’agriculture biologique. Toutefois, la fragmentation du marché selon des lignes de partage nationales reste un problème dans l’Union européenne, qui est dû notamment au manque de reconnaissance mutuelle des systèmes d’étiquetage biologique privés et à la multiplication des labels biologiques.

La Commission envisage les évolutions suivantes pour sa politique en matière d’agriculture biologique:

- un nouveau logo de l’Union européenne est en préparation; il sera obligatoire à partir de 2010 pour tous les produits biologiques obtenus dans l’Union européenne et devrait contribuer à faire tomber les barrières qui entravent le commerce de ces produits sur le marché unique;
- un rapport sur la mise en œuvre du nouveau règlement sera présenté au Conseil et au Parlement en 2011;
- pour faciliter le commerce des produits biologiques, la Commission œuvrera à la reconnaissance mutuelle des normes de production biologique avec les pays tiers et contribuera à l’amélioration des directives du *Codex Alimentarius* sur l’agriculture biologique.

4.5. Spécialités traditionnelles

Le système de l’Union européenne pour l’enregistrement des «spécialités traditionnelles garanties» avait pour objet l’identification et la protection des dénominations des produits traditionnels. Toutefois, avec seulement 20 dénominations enregistrées depuis 1992, il n’a manifestement pas atteint tout son potentiel. Toujours est-il que les parties prenantes consultées ont exprimé leur soutien envers le système actuel, bien qu’il ne soit guère utilisé.

¹³ Parmi les nouveautés, le règlement couvre désormais l’aquaculture.

La Commission propose d'examiner la possibilité d'introduire la mention «produit traditionnel» en tant que mention réservée dans les normes de commercialisation (voir point 4.2 ci-dessus) et de supprimer le système actuel.

5. ÉVOLUTION DU CADRE COMMUNAUTAIRE POUR LA POLITIQUE DE QUALITE

5.1. Cohérence des nouveaux systèmes de l'Union européenne

Outre les systèmes de qualité actuels de l'Union européenne, la Commission étudie la possibilité de mettre en place un cadre pour l'étiquetage relatif au bien-être des animaux et, sous réserve d'une étude de faisabilité, d'étendre le *label écologique* aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux. Le Conseil a demandé à la Commission d'examiner les mesures envisageables en matière d'étiquetage en ce qui concerne la question complexe de *l'empreinte carbone*. Les parties prenantes ont proposé la création d'autres systèmes, en particulier dans le domaine de l'environnement, comme pour les produits issus de l'agriculture à haute valeur naturelle.

La Commission entend veiller à la cohérence des futurs systèmes et initiatives communautaires en matière de qualité des produits agricoles en examinant à un stade précoce la valeur ajoutée et l'opportunité de tout nouveau système du type de ceux exposés ci-dessus en collaboration avec tous les services concernés.

5.2. Lignes directrices applicables aux systèmes privés et nationaux de certification de la qualité alimentaire

Les systèmes nationaux et privés de certification de la qualité alimentaire sont susceptibles de répondre aux besoins d'information des consommateurs et des acheteurs en ce qui concerne les propriétés des produits agricoles et les caractéristiques de production.

La réussite ou l'échec des systèmes privés continuera probablement de dépendre avant tout de leur performance sur le marché. Ces systèmes évolueront en fonction de leur capacité à répondre aux demandes des consommateurs, du nombre de consommateurs prêts à payer pour des marchandises certifiées et de leur coût pour les agriculteurs et les producteurs.

Certaines parties prenantes ont fait valoir que les systèmes privés peuvent présenter des inconvénients. Ainsi, ils pourraient compromettre le marché unique, poseraient des problèmes de transparence (et de crédibilité des allégations), en particulier pour les systèmes qui certifient le respect des exigences de base, seraient susceptibles d'induire les consommateurs en erreur, seraient généralement pris, à tort, pour des normes officielles, feraient peser des charges sur les agriculteurs (en particulier lorsque ceux-ci doivent participer à plusieurs systèmes) et auraient une incidence sur le commerce international¹⁴, en particulier avec les pays en développement (voir encadré 4).

Pays en développement

Les systèmes de certification privés peuvent faciliter l'accès des pays en développement au marché de l'Union européenne. Parmi leurs avantages, les systèmes privés offrent aux pays en développement des possibilités dont ils peuvent tirer parti, en fournissant des

¹⁴ Des discussions au sujet des normes privées sont en cours au sein du comité SPS (mesures sanitaires et phytosanitaires) de l'OMC.

informations comprises de tous au sein de la chaîne d'approvisionnement et en créant auprès des consommateurs de l'Union européenne un sentiment de confiance vis-à-vis de la qualité des denrées alimentaires. La nécessité de respecter des normes peut inciter les pays en développement à moderniser leur chaîne d'approvisionnement en vue de l'exportation. Certains avancent également qu'une attention accrue en faveur de l'adoption de «bonnes pratiques» dans l'agriculture et dans la fabrication de denrées alimentaires serait également bénéfique pour la population et les producteurs locaux, ainsi que pour l'environnement.

À l'inverse, les exigences des systèmes privés peuvent se révéler difficiles à respecter pour certains producteurs dans certains pays en développement. Eu égard aux coûts de mise en conformité, l'aide des bailleurs de fonds internationaux est importante pour que les petites et moyennes entreprises, ainsi que les petits exploitants, des pays en développement puissent participer aux systèmes de certification.

Encadré 4. Systèmes de certification de la qualité alimentaire dans le contexte international

Parmi les éléments positifs, la Commission note que la question du risque de confusion chez le consommateur du fait de la coexistence de systèmes différents présentant des objectifs similaires est abordée dans le cadre d'initiatives telles que le code de conduite de l'ISEAL¹⁵, qui se veut la référence internationale en matière de définition de normes volontaires crédibles dans le domaine social et environnemental. De plus, les défenseurs des systèmes actuels affirment que des progrès considérables ont déjà été accomplis en vue d'une harmonisation.

À la lumière de ces évolutions et compte tenu des observations formulées par les parties prenantes en réponse au livre vert, la Commission n'est pas favorable, à ce stade, à l'introduction de dispositions législatives qui régiraient les systèmes de certification privés et nationaux. Tout en reconnaissant le caractère privé de ces systèmes, la Commission entend toutefois définir des lignes directrices concernant les meilleures pratiques en matière de fonctionnement des systèmes relatifs à la qualité des produits agricoles. Ces lignes directrices seront élaborées en concertation avec les parties prenantes.

6. CONCLUSION

Les orientations stratégiques définies dans la présente communication offrent un cadre logique pour l'établissement de la future politique de qualité des produits agricoles. Les observations des autres institutions, mais aussi des parties prenantes, permettront d'affiner et de préciser ces propositions.

Sur la base des observations formulées au sujet de la présente communication et à la lumière de toute analyse complémentaire qui se révélerait nécessaire, la Commission:

- établira, en concertation avec le groupe consultatif sur la qualité, des lignes directrices pour les systèmes de certification de la qualité des produits agricoles;
- préparera le terrain en vue d'éventuelles initiatives législatives concernant les indications géographiques, les spécialités traditionnelles garanties et les normes de commercialisation, y compris les mentions réservées facultatives;
- examinera la possibilité de recourir au Comité européen de normalisation (CEN);

¹⁵ L'Alliance ISEAL définit et codifie les meilleures pratiques au niveau international en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de normes sociales et environnementales.

- œuvrera à une meilleure reconnaissance des systèmes de qualité de l'Union européenne dans les pays tiers.

Cette approche globale et les mesures concrètes qui s'y rapportent devraient permettre, à moyen terme, d'améliorer la communication entre les agriculteurs, les acheteurs et les consommateurs au sujet de la qualité des produits agricoles, d'harmoniser les règles de l'Union européenne relatives à la qualité de ces produits et de simplifier les systèmes et labels existants.