

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.5.2009
SEC(2009) 671

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

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

Résumé de l'analyse d'impact

{COM(2009) 234}
{SEC(2009) 670}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Résumé de l'analyse d'impact

La politique de qualité des produits agricoles

1. CADRE STRATEGIQUE ET DEFINITION DU PROBLEME

La politique de qualité des produits agricoles vise à pallier la défaillance du marché causée par l'asymétrie de l'information entre agriculteurs et acheteurs sur les aspects liés à la qualité des produits agricoles. Cette politique a pour objet la contribution qu'apportent les agriculteurs et les producteurs de produits agricoles primaires et de produits de première transformation (vin, fromage, huile d'olive, viande, etc.).

La CE a mis au point une série d'instruments en matière de commercialisation des produits agricoles qui permettent de garantir les propriétés des produits et leurs caractéristiques de production:

- les **normes de commercialisation** et les directives relatives aux produits établissent l'identité des produits agricoles (qu'entend-on par «lait de consommation, «jus de fruits, «vin, etc.), prévoient une classification des produits (catégorie, calibre, etc.), régissent l'étiquetage relatif à l'origine et au lieu de production et définissent certaines «mentions réservées, lesquelles mettent en évidence des caractéristiques et propriétés conférant une valeur ajoutée (méthode de production, par exemple) aux produits concernés,
- les **systèmes de qualité des produits agricoles** appliqués au niveau de l'UE, qui sont au nombre de six: trois concernent les indications géographiques et les trois autres portent respectivement sur les spécialités traditionnelles garanties, l'agriculture biologique et les produits originaires des régions ultrapériphériques. Deux autres systèmes de l'Union européenne sont en cours d'élaboration: il s'agit, d'une part, d'étendre le *label écologique* aux denrées alimentaires et, d'autre part, d'instaurer un système d'étiquetage relatif au bien-être des animaux.

Il existe en outre de nombreux **systèmes de certification privés et nationaux (ou régionaux)**. Ceux-ci comprennent des systèmes de certification de la conformité des denrées alimentaires, qui permettent de garantir le respect des normes «de base, et des systèmes de certification de la qualité des denrées alimentaires, qui permettent de «différencier les produits sur le marché, en mettant en évidence, à l'intention des acheteurs et des consommateurs, les propriétés des produits et caractéristiques de production qui confèrent une valeur ajoutée.

Ces instruments (mesures de l'UE, systèmes privés et nationaux) ont pour objet de remédier au problème de marché fondamental qui découle de l'**asymétrie de l'information** et qui, en l'absence de tels instruments, rendrait très difficiles l'achat et la vente des produits à un prix juste, reflétant leurs propriétés et caractéristiques. À cela s'ajoutent des difficultés et des problèmes de mise en œuvre qui touchent chacune de ces mesures. **D'une manière générale**, la politique de l'UE s'est mise en place au coup par coup et un certain nombre d'**incohérences** sont apparues ou risquent d'apparaître; de surcroît, diverses initiatives sont en voie de réalisation, notamment dans le domaine de l'environnement, et pourraient bien

engendrer de nouvelles incompatibilités. La diversité de ces initiatives ajoute au **problème de cohérence**; le risque existe d'une approche non coordonnée des mesures de qualité des produits agricoles, qui sèmerait la confusion dans l'esprit des parties prenantes et des consommateurs et entraînerait des incohérences dans la politique menée. **Plus spécifiquement**, les systèmes de l'UE sont **excessivement complexes**; le système des indications géographiques n'a pas une visibilité suffisante et plusieurs questions d'ordre essentiellement technique ont été relevées; le système des spécialités traditionnelles n'a pas tenu toutes ses promesses et les normes de commercialisation sont complexes et trop prescriptives. Au niveau privé et national, l'explosion du nombre et de la diversité des systèmes de certification fait que les consommateurs ne s'y retrouvent plus et que des questions se posent quant au bon fonctionnement du marché unique. Enfin, la démarche au cas par cas adoptée pour l'étiquetage relatif au lieu de production a abouti à une situation disparate, où ce lieu doit être indiqué pour la viande bovine, mais pas pour la viande porcine, pour le miel, mais pas pour les produits laitiers.

2. OBJECTIFS

L'**objectif général** de la politique de qualité des produits agricoles est de permettre aux agriculteurs et aux producteurs de répondre aux attentes des consommateurs en ce qui concerne les propriétés des produits et leurs caractéristiques de production et d'assurer une communication efficace sur ces propriétés et caractéristiques, le but étant:

- que les agriculteurs et les producteurs obtiennent une juste rémunération, reflétant la qualité de leurs produits agricoles,
- que les agriculteurs et les producteurs puissent répondre au souhait des consommateurs de voir sur le marché des produits dont les propriétés et les caractéristiques de production leur confèrent une valeur ajoutée,
- que les consommateurs puissent déduire des mentions portées sur les étiquettes les propriétés des produits agricoles et leurs caractéristiques de production.

Les **objectifs spécifiques** sont les suivants:

- améliorer la communication entre les agriculteurs, les acheteurs et les consommateurs en vue de remédier au problème de l'asymétrie de l'information sur les qualités des produits agricoles,
- renforcer la cohérence des instruments communautaires existant en matière de politique de qualité des produits agricoles,
- réduire la complexité du dispositif pour les agriculteurs et les producteurs, ainsi que pour les consommateurs.

Compte tenu de ces objectifs, **quatre questions de fond** ont été examinées:

- question de fond n° 1: normes de commercialisation, dont étiquetage relatif au lieu de production,
- question de fond n° 2: indications géographiques,
- question de fond n° 3: spécialités traditionnelles,
- question de fond n° 4: systèmes de certification privés et nationaux, et nouveaux systèmes de certification de l'UE.

3. OPTIONS ENVISAGEABLES

3.1. Question de fond n° 1: normes de commercialisation, dont étiquetage relatif au lieu de production

Deux possibilités ont été écartées après examen technique:

- l'introduction d'un **logo de l'UE attestant le respect des exigences communautaires** applicables, qui présente des obstacles techniques considérables, a été rejetée par la quasi-totalité des parties prenantes,
- **l'absence d'action de l'UE: la suppression des normes de commercialisation** prévues par la législation communautaire laisserait «le champ libre, ce qui pourrait entraîner l'apparition de normes de commercialisation nationales divergentes. Toutes les parties prenantes sans exception se sont exprimées en faveur du maintien de normes de commercialisation (simplifiées).

Cinq options, présentées ci-après, ont été retenues pour analyse plus approfondie.

- **Option 1.1. Statu quo plus: simplification**, y compris harmonisation des normes, harmonisation des éléments communs à différents secteurs, suppression des dispositions obsolètes et rédaction conformément aux tout derniers principes de rédaction juridique.
- **Option 1.2. Remplacement des normes de commercialisation spécifiques de l'UE par une norme générale de base.** Il s'agit d'abolir les normes de commercialisation spécifiques établies dans la législation communautaire et de créer une norme générale applicable à tous les produits.
- **Option 1.3. Formule mixte.** Cette solution associe des exigences essentielles ou une norme de base prévues dans la législation (comme dans l'option 1.2) et des spécifications techniques figurant dans des normes adoptées par les parties prenantes dans le cadre d'un organisme de normalisation (CEN, Comité européen de normalisation).
- **Option 1.4. Utilisation renforcée des mentions réservées.** Il s'agit d'établir de façon précise des définitions, identités, catégories et calibres dont le respect soit obligatoire en cas d'utilisation de la mention correspondante au stade de la mise sur le marché et dont l'application repose sur le volontariat pour les producteurs/opérateurs (par exemple, «fermier, «en plein air, et, en particulier si le système des spécialités traditionnelles est abandonné, le terme «traditionnel).
- **Option 1.5. Extension aux produits agricoles de l'obligation d'indiquer le lieu de production (UE/non-UE ou pays).** L'indication dans l'étiquetage des mentions UE/non-UE et/ou de l'État membre/du pays tiers doit être envisagée compte tenu notamment des considérations liées à l'OMC.

3.2. Question de fond n° 2: indications géographiques

Quatre possibilités ont été écartées après examen technique:

- le recours à une **directive** générale: l'objectif étant de parvenir à une mise en œuvre harmonisée au sein du marché unique, il n'est pas opportun de confier aux États membres la tâche d'identifier et de protéger les indications géographiques,

- la **corégulation** et l'**autorégulation**, qui impliquent nécessairement l'intervention d'organisations non gouvernementales et des partenaires socio-économiques, n'ont pas été retenues en raison de la structure très fragmentée du secteur,
- l'**absence d'action au niveau communautaire (abolition de la législation actuelle)**, qui aboutirait probablement à l'émergence de 27 systèmes différents au sein de l'Union, ce qui aurait pour conséquence d'alourdir la charge pour les producteurs, de semer la confusion dans l'esprit des consommateurs, et de créer un risque de mauvaise utilisation et d'usurpation en dehors du pays ayant accordé la protection,
- l'**application des règles internationales dans le cadre de l'Arrangement de Lisbonne** n'est pas envisageable à court terme, puisqu'il faudrait mener des négociations internationales en vue d'une adhésion à l'OMPI et apporter certaines modifications aux définitions. Il s'agit toutefois d'une possibilité à retenir pour le plus long terme.

Trois options (dont une comporte trois sous-options), présentées ci-après, ont été retenues pour analyse plus approfondie.

- **Option 2.1. Statu quo plus: simplification des systèmes AOP/IGP et rationalisation des procédures existantes.** Le texte législatif pourrait être clarifié sans que l'architecture juridique actuelle ne soit modifiée, ce qui permettrait de réduire le délai de traitement des demandes au niveau de l'UE.
 - **Sous-option 2.1.1 Fusion des définitions de l'AOP et de l'IGP.** En pratique, l'appellation d'origine protégée serait supprimée et les dénominations enregistrées deviendraient des indications géographiques protégées. Cette option va à contre-courant de la politique suivie dernièrement, à savoir une politique de renforcement de la différence entre les deux types de système.
 - **Sous-option 2.1.2 Création d'un instrument unique** pour l'enregistrement des vins, des spiritueux ainsi que des produits agricoles et denrées alimentaires. Cette solution permettrait de mener une politique plus cohérente, grâce, par exemple, à l'application de critères et de procédures d'enregistrement similaires.
 - **Sous-option 2.1.3 Existence d'un système national de protection des indications** parallèlement au système de l'Union européenne. La protection des dénominations concernées ne serait effective que sur le marché national. En parallèle, le respect de critères commerciaux (volume et valeur) pourrait constituer une condition préalable à l'enregistrement des dénominations dans les registres de l'UE.
- **Option 2.2. Suppression de l'actuel système sui generis des AOP/IGP au niveau de l'UE et remplacement de ce système par le système des marques existant.** Le niveau de protection des indications géographiques serait celui qui est garanti par l'accord sur les ADPIC, mais les moyens juridiques de protection des dénominations ne s'appliqueraient que dans le cadre du système de la marque communautaire.
- **Option 2.3. Clarification des règles régissant les AOP/IGP.** Le système en place pourrait être clarifié, à la fois par une modification de la réglementation et par la définition de lignes directrices.

3.3. Question de fond n° 3: spécialités traditionnelles garanties

Quatre options (dont une comporte deux sous-options), présentées ci-après, ont été retenues pour analyse plus approfondie.

- **Option 3.1. Statu quo — le maintien du système actuel** n'est pas considéré comme une solution viable, mais a été retenu comme point de comparaison avec les autres options.
- **Option 3.2. Simplification du système**, en ne maintenant qu'une des deux possibilités offertes actuellement: protection accompagnée de la réservation du nom ou protection non accompagnée de la réservation du nom.
 - **Sous-option 3.2.1. Enregistrement non accompagné de la réservation du nom.** Cette sous-option suppose la **suppression** de la protection des dénominations. L'utilisation du nom enregistré ne serait pas limitée sauf en cas d'apparition de ce dernier en association avec la mention «Spécialité traditionnelle garantie ou avec le symbole communautaire.
 - **Sous-option 3.2.2. Enregistrement STG accompagné de la réservation du nom.** Dans ce cas, le nom lui-même serait protégé et ne pourrait être utilisé que pour les produits obtenus dans le respect du cahier des charges.
- **Option 3.3. Protection du terme «traditionnel en tant que mention réservée dans le cadre des normes de commercialisation.** Cet élément est prévu dans l'option 1.4.
- **Option 3.4. Absence d'action de l'UE: abandon du système actuel.** La gestion des spécialités traditionnelles serait laissée au secteur privé, aux États membres et aux régions.

3.4. Question de fond n° 4: systèmes de certification privés et nationaux, et nouveaux systèmes de certification de l'UE

Une possibilité a été écartée après examen technique:

- la **voie législative**, autrement dit l'établissement de règles ou d'un cadre régissant le fonctionnement des systèmes de certification de la qualité des denrées alimentaires. Cette option pêche par son manque d'efficacité, d'efficacité et de compatibilité avec les autres objectifs stratégiques de l'UE (la simplification par exemple) ainsi que par un manque d'acceptation de la part des parties prenantes.

Cinq options, présentées ci-après, ont été retenues pour analyse plus approfondie.

- **Option 4.1. Absence d'action de l'UE = statu quo (plus réalisation d'une analyse plus poussée).** La situation actuelle est maintenue, l'Union européenne n'intervenant pas directement dans le fonctionnement des systèmes de certification privés et nationaux/régionaux. Cette option inclurait la réalisation d'une **analyse plus poussée** dont l'objectif serait de mieux cerner la nature et l'ampleur du problème.
- **Option 4.2. Mise au point de lignes directrices volontaires concernant la mise en œuvre des systèmes de certification.** Ces lignes directrices exposeraient les meilleures pratiques découlant de critères établis d'un commun accord avec les parties prenantes.

- **Option 4.3. Mise au point de nouveaux systèmes de qualité de l’UE pour certains domaines spécifiques.** La Commission a déjà élaboré ou est en train de préparer des systèmes de certification dans plusieurs domaines. Chaque système nouveau devra être évalué en fonction de son intérêt intrinsèque.
- **Option 4.4. Établissement de critères communs en vue de la création de nouveaux systèmes de l’UE.** En lieu et place de l’option 4.3, vu le nombre de nouveaux systèmes et de nouvelles propositions à venir, des critères pourraient être établis de manière à évaluer la nécessité de nouveaux systèmes de certification de l’UE pour les produits agricoles et les denrées alimentaires.
- **Option 4.5. Établissement de mentions réservées protégées correspondant aux cahiers des charges.** Dans les cas où une action directe de l’UE se justifie, une option moins lourde sur le plan administratif pourrait consister à instaurer une **protection des mentions réservées**. Cette possibilité est envisagée dans le cadre des normes de commercialisation (option 1.4).

4. ANALYSE DES INCIDENCES

Pour chaque question de fond, les différentes options ont été analysées sur le plan de leur efficacité, de leur efficacité et de leur cohérence, ainsi qu’au regard des objectifs stratégiques.

En ce qui concerne la **question de fond n° 1 (normes de commercialisation, dont étiquetage relatif au lieu de production)**, les options emportant la préférence sont l’option 1.4 (utilisation renforcée des mentions réservées), l’option 1.3 (formule mixte), sous réserve d’un examen ultérieur, et, notamment pour les produits agricoles de base, l’option 1.5 (extension de l’obligation d’indiquer le lieu de production dans l’étiquetage).

En ce qui concerne la **question de fond n° 2 (indications géographiques)**, l’option 2.3 (clarification des règles régissant les AOP/IGP) et l’option 2.1. (fusion des systèmes applicables au vin, aux spiritueux et aux produits agricoles) présentent un haut niveau d’efficacité et de cohérence. Une analyse plus approfondie doit être réalisée quant à l’efficacité de l’option 2.3 (clarification des règles régissant les AOP/IGP).

En ce qui concerne la **question de fond n° 3 (spécialités traditionnelles)**, l’option ayant la préférence est l’option 3.3 (protection du terme «traditionnel en tant que mention réservée dans le cadre des normes de commercialisation), suivie par l’option 3.2 (simplification du système).

En ce qui concerne la **question de fond n° 4 (systèmes privés, nationaux et nouveaux systèmes de l’UE)**, les options considérées comme les plus souhaitables sont l’option 4.2 (lignes directrices) et l’option 4.4 (critères en vue de nouveaux systèmes), lesquelles peuvent être combinées. L’option 4.5 (utilisation renforcée des mentions réservées), qui figure en très bonne position pour tous les critères, est traitée dans la question de fond n° 1 (normes de commercialisation).

5. COHERENCE GLOBALE DE LA POLITIQUE ET SYNERGIES ENTRE OPTIONS PRIVILEGIEES

Le tableau ci-dessous (options privilégiées) montre en quoi les options privilégiées contribuent à l'**approche stratégique globale** et indique les **synergies** créées entre les différents instruments, ainsi que les **clarifications** à apporter sur les plans juridique et procédural.

	Politique	Options privilégiées
Approche stratégique globale	Systèmes de certification privés et nationaux	Option 4.2: lignes directrices concernant la mise en œuvre des systèmes de certification
	Garantir la cohérence dans la mise au point de nouveaux systèmes de l'UE	Option 4.4: critères en vue de nouveaux systèmes de l'UE
	Mise au point cohérente de normes de commercialisation de l'UE	Option 1.3: formule mixte (remplacement des normes de commercialisation par une norme générale et élaboration de règles détaillées dans le cadre du CEN)
Synergies	Utilisation renforcée des «mentions réservées (prévues dans les normes de commercialisation)	Option 1.4: création de mentions réservées pour des labels de qualité horizontaux («faibles émissions de carbone, par exemple)
		Option 3.3: protection du terme «traditionnel en tant que mention réservée (en remplacement du système des spécialités traditionnelles)
	Utilisation commune des systèmes de certification pour des systèmes similaires	Option 2.1.1: rationalisation des procédures concernant le système des indications géographiques et fusion en un seul et même système des registres relatifs au vin, aux spiritueux et aux produits agricoles et denrées alimentaires
		Option 2.3: clarification des règles régissant les AOP/IGP
Mise en œuvre cohérente de l'étiquetage obligatoire relatif au lieu de production	Option 1.5: étiquetage relatif au lieu de production selon une approche sectorielle	

Tableau: options privilégiées

Les options privilégiées peuvent être combinées et, ensemble, représentent un train complet de mesures pour la refonte de la politique de qualité des produits agricoles.

L'utilisation accrue des «mentions réservées, notamment en remplacement du système des spécialités traditionnelles, permettrait de créer des synergies substantielles. L'établissement de lignes directrices concernant les systèmes privés et nationaux, lesquelles pourraient aussi s'appliquer aux systèmes de l'UE, donnerait également lieu à des synergies. Les critères à appliquer pour la création de nouveaux systèmes de l'UE permettraient d'empêcher toute incohérence avec les systèmes et les normes de commercialisation de l'UE existants. Des liens peuvent être établis entre le système de certification commun proposé pour les

indications géographiques et la mise en œuvre de règles cohérentes pour l'étiquetage obligatoire relatif au lieu de production dans tous les secteurs, dans le cadre des normes de commercialisation.

<i>Option</i>	<i>Normes de commercialisation</i>	<i>Indications géographiques</i>	<i>Spécialités traditionnelles</i>	<i>Systèmes privés et nationaux, et nouveaux systèmes de l'UE</i>
<i>Option 1.3: formule mixte</i>	X			
<i>Option 1.4: mentions réservées pour des labels de qualité horizontaux</i>	X		Lien: protection du terme «traditionnel en tant que mention réservée dans le cadre des normes de commercialisation	Lien: les propositions de nouveaux systèmes pourraient inclure des mentions réservées
<i>Option 1.5: étiquetage relatif au lieu de production</i>	X	Lien: s'appliquera aux IGP si la matière première provient d'un lieu autre que celui couvert par l'IGP		
<i>Option 2.1.1: rationalisation du système des indications géographiques et fusion</i>		X		
<i>Option 2.3: clarification des règles régissant les AOP/IGP</i>		X		
<i>Option 3.3: protection du terme «traditionnel en tant que mention réservée</i>	Lien: utilisation du mécanisme des normes de commercialisation		X	
<i>Option 4.2: lignes directrices concernant la mise en œuvre des systèmes de certification</i>		Lien: les lignes directrices s'appliqueront aussi au système de l'UE	Lien: les lignes directrices s'appliqueront aussi au système de l'UE	X
<i>Option 4.4: critères en vue de nouveaux systèmes de l'UE</i>	Lien: permettra d'éviter toute initiative d'étiquetage incompatible dans le cadre des nouveaux systèmes	Lien: permettra de réduire au maximum les incohérences avec le système existant	Lien: permettra de réduire au maximum les incohérences avec le système existant	X

Tableau: liens entre les options privilégiées

6. SUIVI ET EVALUATION

La présente analyse d'impact s'inscrit dans le cadre d'une communication fixant des orientations stratégiques. Dans l'immédiat, les progrès seront donc mesurés à l'aune de la mise au point et de l'adoption de ces orientations.

En ce qui concerne les avancées de la politique de qualité elle-même, plusieurs indicateurs clés sont proposés à titre provisoire et seront mis au point lors de la préparation de chaque initiative.