

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles»

COM(2010) 733 final — 2010/0353 (COD)

(2011/C 218/22)

Rapporteur: **José María ESPUNY MOYANO**

Les 18 et 27 janvier 2011, le Parlement européen et le Conseil ont respectivement décidé, conformément à l'article 43, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles»

COM(2010) 733 final — 2010/0353 (COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 avril 2011.

Lors de sa 471^e session plénière des 4 et 5 mai 2011 (séance du 5 mai 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 82 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE soutient l'initiative de la Commission européenne d'englober dans le paquet «qualité» toute la réglementation européenne relative à la qualité des produits agricoles. Cela aboutit à une politique plus cohérente en la matière, et contribue, dans un premier temps, à l'établissement d'un secteur agroalimentaire européen plus solide et dynamique. Le Comité soutient l'importance d'accroître la qualité des produits européens et leur valeur ajoutée, ainsi que l'information des consommateurs, en améliorant les instruments et les dispositions de l'Union en la matière.

1.2 Le Comité approuve les systèmes de qualité applicables aux produits agricoles existant au niveau de l'UE (appellations d'origine protégées, indications géographiques protégées et spécialités traditionnelles garanties) et reconnaît qu'il s'agit là d'excellentes initiatives pour promouvoir les produits européens. Le fait que certains produits bénéficient de ces certifications confère, de l'avis du CESE, une réelle valeur à une zone, à ses agriculteurs et à ses producteurs, ce qui est également profitable au consommateur final. Par ailleurs, le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel ces systèmes apportent une contribution à la politique de développement rural. Toutefois, le Comité souligne qu'il est important que la qualité des produits européens et de leur mode de production soit reconnue non seulement sur le marché intérieur, mais aussi, et surtout, sur le marché extérieur, et que cette qualité soit encouragée. Le CESE appelle à la rigueur dans la reconnaissance et le contrôle de la commercialisation des produits agroalimentaires à tous les niveaux ⁽¹⁾.

1.3 Le CESE exprime sa satisfaction quant au maintien de la différenciation entre les systèmes de qualité de l'appellation d'origine protégée (AOP) et de l'indication géographique

protégée (IGP), bien qu'il considère que les définitions proposées soient moins claires que celles contenues dans le règlement 510/2006. Par ailleurs, il déplore que le nouveau texte ne fasse pas la distinction entre les trois étapes de production (production agricole ou élevage, transformation et conditionnement), et qu'il se réfère uniquement à l'étape de production.

1.4 Concernant les conditions requises pour la certification d'un produit en tant que spécialité traditionnelle garantie, le CESE considère que le caractère traditionnel d'un produit donné doit être fonction non seulement de ses antécédents historiques, conformément à la proposition, mais aussi d'autres paramètres tels que les caractéristiques de la matière première, du mode de production ou de transformation, la culture locale, ainsi que d'autres qualités et critères. Les spécialités traditionnelles garanties étant en outre en constante évolution, le CESE n'approuve pas l'idée selon laquelle le nombre d'années devrait être le paramètre déterminant pour l'inclusion d'un produit dans cette catégorie.

1.5 Le CESE estime que le fait de limiter le régime des spécialités traditionnelles garanties aux enregistrements avec réservation de la dénomination risque non seulement de réduire de manière significative le nombre d'enregistrements mais aussi d'éliminer un instrument qui favorise la diversité et celui qui choisit de produire un aliment donné dans le respect de la tradition. Le CESE propose à cet égard qu'à l'issue de la période transitoire, la Commission présente un système permettant le maintien des spécialités traditionnelles garanties enregistrées sans dénomination réservée avant l'entrée en vigueur du règlement à l'examen.

1.6 Quant aux mentions de qualité facultatives, le CESE demande que l'on puisse reconsidérer l'option d'inclure et de reconnaître les produits de montagne ⁽²⁾.

⁽¹⁾ JO C 18 du 19.01.2011, pp. 1-4 «Renforcer le modèle agroalimentaire européen» et JO C 18 du 19.01.2011, pp. 5-10 «Le modèle agricole communautaire: qualité de la production et communication aux consommateurs en tant qu'éléments de compétitivité».

⁽²⁾ JO C 120 du 16.05.2008, pp. 47-48, avis sur les «Perspectives d'avenir de l'agriculture dans les zones à handicaps naturels spécifiques (régions de montagne, insulaires et ultrapériphériques)».

1.7 La notion de qualité devrait encore être élargie à l'avenir: il devrait être possible au consommateur, comme c'est déjà le cas pour les œufs, de mieux faire la distinction entre les différentes formes d'élevage des animaux. En outre, les publicités suggestives sur les emballages (images de vaches en train de paître, indications du type «Lait des Alpes») devraient correspondre au contenu du produit. Le CESE attend à cet égard des propositions concrètes de la Commission.

1.8 Le CESE encourage la Commission à proposer des mesures de suivi opportunes en vue de faciliter le respect des exigences techniques découlant de la participation aux systèmes de qualité de l'Union.

1.9 Concernant la possibilité que prévoit la Commission d'établir des règles supplémentaires concernant le contenu du cahier des charges pour l'adoption d'une AOP ou d'une IGP, ainsi qu'en ce qui concerne les mentions de qualité facultatives, le CESE est d'accord avec le fait qu'il conviendrait d'établir ces règles au moyen d'actes délégués.

1.10 Quant à l'indication du lieu de production et/ou d'origine des produits agricoles et d'élevage prévue dans les normes de commercialisation, le CESE demande que l'analyse des coûts et bénéfices soit spécifiée dans les évaluations d'impact prévues pour chaque cas. D'autre part, l'obligation d'indiquer l'origine de certains produits agroalimentaires est également étudiée dans le cadre de la proposition de règlement relative à l'information des consommateurs. Les derniers documents à ce sujet reconnaissent la nécessité d'une étude d'impact au cas par cas. Le CESE demande de poursuivre les efforts en vue de définir et garantir la cohérence entre ces deux paquets législatifs, en évitant les chevauchements possibles entre ceux-ci.

1.11 S'agissant des lignes directrices sur l'étiquetage des denrées alimentaires utilisant des appellations d'origine protégée (AOP) et des indications géographiques protégées (IGP) comme ingrédients et des meilleures pratiques applicables aux systèmes volontaires de certification, le CESE souligne l'importance de ces initiatives et invite à promouvoir leur mise en œuvre.

2. Synthèse de la communication

2.1 Le paquet «qualité» vise à améliorer la législation de l'Union européenne dans le domaine de la qualité des produits agricoles, ainsi que le fonctionnement des systèmes de certification nationaux et privés en vue de les rendre plus simples, plus transparents, plus compréhensibles, plus adaptables à l'innovation et moins contraignants pour les producteurs et les autorités administratives.

2.2 En 2009, la Commission a publié la communication COM(2009) 234 sur la politique de qualité des produits agricoles, dont les orientations stratégiques étaient les suivantes:

- améliorer la communication entre les agriculteurs, les acheteurs et les consommateurs sur la qualité des produits agricoles;
- renforcer la cohérence des instruments de l'UE existants en matière de politique de qualité des produits agricoles et
- réduire la complexité pour 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.

2.3 Le paquet «qualité» comprend:

2.3.1 une proposition de règlement qui simplifie la gestion des systèmes de qualité en les fusionnant en un instrument réglementaire unique. Ce règlement garantit la cohérence entre les différents instruments et rend les systèmes plus compréhensibles pour les parties concernées;

2.3.2 une proposition de règlement relatif aux normes de commercialisation, qui accroît la transparence et simplifie les procédures applicables;

2.3.3 des orientations relatives aux meilleures pratiques applicables aux systèmes volontaires de certification des produits agricoles et des denrées alimentaires;

2.3.4 des lignes directrices sur l'étiquetage des denrées alimentaires utilisant des appellations d'origine protégée (AOP) et des indications géographiques protégées (IGP) comme ingrédients;

2.4 Appellations d'origine et indications géographiques:

La proposition maintient et renforce le système de qualité applicable aux produits agricoles et aux denrées alimentaires sans préjudice des systèmes relatifs aux indications géographiques des vins, des vins aromatisés et des spiritueux. En outre, la procédure actuelle d'enregistrement raccourcit les délais impartis, une série de règles minimales communes applicables aux contrôles officiels sont établies et le champ d'application du règlement (produits de consommation humaine et autres) est maintenu.

2.5 Spécialités traditionnelles garanties:

Le système de réservation des dénominations est maintenu mais la possibilité d'enregistrer des dénominations sans réservation est supprimée. Le système d'enregistrement est simplifié, le critère de la tradition est étendu à cinquante ans et le système est limité aux plats cuisinés et aux produits transformés.

2.6 Mentions de qualité facultatives:

Il est proposé d'inclure ces termes dans le règlement pour mettre en avant les propriétés conférant une valeur ajoutée au produit et appuyer des normes de commercialisation spécifiques (poulet fermier élevé en liberté, miel d'origine florale, huile d'olive de première pression à froid), en s'adaptant au cadre législatif du traité sur le fonctionnement de l'UE.

2.7 Normes de commercialisation:

La proposition prévoit comme règle générale que la Commission adopte les normes de commercialisation au moyen d'actes délégués. Une base juridique pour l'obligation de mention sur l'étiquetage du lieu de production est introduite pour tous les secteurs, conformément aux spécificités de chaque secteur. Une analyse au cas par cas sera effectuée, en commençant par le secteur laitier.

2.8 Principe de subsidiarité:

Ce principe est établi afin de garantir que les dénominations et les mentions à valeur ajoutée des systèmes jouissent du même niveau de protection dans tous les États membres de l'UE, pour éviter d'induire les consommateurs en erreur ou d'entraver le commerce au sein de l'Union. La détermination effective et efficace de ces droits interviendra au niveau de l'UE. Par contre, le traitement et l'analyse des demandes seront effectués au niveau national car c'est à ce niveau qu'ils peuvent intervenir avec un maximum d'efficacité et d'effectivité.

2.9 Principe de proportionnalité:

Afin d'asseoir la fiabilité des systèmes de qualité et le respect effectif de leurs conditions, les producteurs doivent assumer les charges et l'engagement de qualité des systèmes tout en ayant le droit d'accéder au système de leur choix. Les conditions de participation et de contrôle sont proportionnées à la garantie de qualité correspondante.

3. Observations générales

3.1 Le paquet «qualité» établit, pour la première fois, une politique globale concernant les systèmes communautaires et les termes de qualité générateurs de valeur ajoutée des produits agricoles, ainsi que les normes de commercialisation. Il inclut également des orientations relatives aux systèmes volontaires de certification et des lignes directrices concernant l'utilisation d'AOP/IGP comme ingrédients. Le CESE salue les efforts consentis par la Commission ces trois dernières années pour créer cet ambitieux système unique à partir des nombreux textes législatifs en vigueur, qui ont été élaborés d'une manière fragmentaire, secteur par secteur.

3.2 La Commission défend l'idée que la force de la production agroalimentaire européenne réside dans sa diversité, le savoir-faire des producteurs ainsi que la terre et les territoires de production. Le CESE accueille avec satisfaction cet argument. Il soutient également l'idée que les systèmes de qualité communautaires promeuvent la diversification de la production, protègent contre l'usage abusif ou l'imitation des produits et aident le consommateur à prendre connaissance des propriétés et des attributs des produits. Le CESE soutient l'approche selon laquelle les divers systèmes de qualité sont d'excellentes initiatives pour promouvoir les produits européens. Toutefois, il rappelle l'importance d'une reconnaissance internationale des qualités de ces produits. La prise de conscience de la qualité européenne au sein du marché intérieur ne suffit pas pour que l'agriculture et l'industrie de la transformation alimentaire de l'UE puissent se maintenir et se développer. Il est essentiel de l'encourager aussi dans les marchés tiers. Dans cet esprit, le CESE souligne l'importance de défendre le modèle de production européen et la nécessité d'appliquer les mêmes conditions à la commercialisation des produits de l'UE et de ceux en provenance de pays tiers en termes de qualité, de santé, d'environnement et de bien-être animal, comme l'a reconnu la présidence du Conseil dans ses conclusions concernant la communication de la Commission européenne sur la PAC à l'horizon 2020.

3.3 Les systèmes de qualité des produits agricoles offrent une valeur ajoutée à la région de production, contribuant au défi de

maintenir la diversité et de renforcer la compétitivité des activités agricoles et de transformation. Ils encouragent dès lors la réalisation des objectifs des politiques de développement rural, contenus dans la communication de la Commission intitulée «La PAC à l'horizon 2020» (COM(2010) 672). Le CESE se félicite de la cohérence entre ces deux politiques et appelle également à la cohérence de ce règlement sur les systèmes de qualité des produits agricoles avec les priorités d'autres politiques telles que la stratégie Europe 2020 (création de valeur, promotion de l'innovation, amélioration de la compétitivité de la production, respect de l'environnement, utilisation efficace des ressources, etc.). Par ailleurs, il demande que le règlement soit sensible aux défis du marché unique (croissance forte, durable et équitable des entreprises et meilleur fonctionnement du marché intérieur), et cohérent avec les objectifs des politiques concernant la protection et l'information des consommateurs, la concurrence et le marché extérieur.

3.4 S'agissant des lignes directrices sur l'étiquetage des denrées alimentaires utilisant des AOP et des IGP comme ingrédients (JO 2010/C 341/03), le CESE met en avant l'importance de cette initiative et appelle à promouvoir son application.

3.5 Le Comité accueille également avec satisfaction la proposition de la Commission concernant les orientations relatives aux meilleures pratiques applicables aux systèmes volontaires de certification (JO 2010/C 341/04). Ces dernières années, l'on a assisté à une augmentation de la vente de produits agricoles sous étiquetages non réglementaires, ce qui a amené à introduire des exigences éthiques, sociales et environnementales. De même, et comme l'indique la Commission, plus de fiabilité, de transparence et de clarté est également de mise en ce qui concerne les accords relatifs à la chaîne d'approvisionnement. Le Comité a demandé à la Commission d'élaborer ces orientations⁽³⁾ et appelle en conséquence toutes les organisations appliquant actuellement des systèmes de certification des produits agricoles à revoir leurs procédures afin d'atteindre un haut degré de conformité avec les orientations relatives aux meilleures pratiques.

4. Observations particulières

4.1 Appellations d'origine protégées (AOP) et indications géographiques protégées (IGP)

4.1.1 Le CESE constate avec satisfaction le maintien des deux systèmes de qualité, mais déplore que la nouvelle définition proposée ne conserve pas la référence aux trois phases de production (production agricole/élevage, transformation, conditionnement).

4.1.2 Le CESE reconnaît la contribution de ces produits agricoles à la préservation des méthodes traditionnelles de production, ainsi qu'à la protection de l'environnement, au bénéfice non seulement des producteurs et des transformateurs, mais également des consommateurs. La reconnaissance de ces systèmes de qualité concourt également au développement rural de la région concernée en enracinant la population dans le territoire, en améliorant ses conditions et sa qualité de vie, en développant et en promouvant les possibilités d'emploi et l'entrepreneuriat, tout en favorisant une utilisation profitable des ressources naturelles.

⁽³⁾ JO C 28 du 03.02.2006, pp. 72-81 «Commerce éthique et dispositifs visant à apporter une garantie aux consommateurs».

4.1.3 Pour pouvoir adopter une AOP ou une IGP, les producteurs doivent respecter un cahier des charges. Selon la proposition et pour garantir que ce cahier des charges fournisse des informations succinctes et appropriées, la Commission peut, au moyen d'actes délégués, établir des règles supplémentaires. S'agissant des indications géographiques protégées, le CESE est d'avis que lorsque le lieu de production du produit agricole utilisé est différent du lieu d'origine de la denrée alimentaire transformée, cela doit être indiqué sur l'étiquette.

4.1.4 Le CESE soutient et approuve le fait que ce soient les États membres qui prennent les dispositions administratives ou judiciaires appropriées pour prévenir ou éviter l'utilisation illégale d'AOP ou d'IGP, ce également à la demande d'un groupe de producteurs.

4.2 Spécialités traditionnelles garanties

4.2.1 Le CESE accueille favorablement le maintien des spécialités traditionnelles garanties comme un des systèmes de qualité pour certains produits, car elles constituent l'unique forme de reconnaissance de produits originaires d'un État membre et relevant de sa tradition.

4.2.2 Concernant les conditions requises pour la certification d'un produit en tant que spécialité traditionnelle garantie, le CESE considère que la limitation du régime des spécialités traditionnelles garanties aux enregistrements avec réservation de la dénomination pourrait non seulement réduire de manière significative le nombre des enregistrements mais aussi éliminer un instrument qui favorise la diversité et celui qui choisit de produire un aliment donné dans le respect de la tradition. À cet égard, le CESE suggère qu'à l'expiration de la période transitoire, la Commission propose un système qui permette le maintien des spécialités traditionnelles garanties enregistrées sans réservation de la dénomination avant l'entrée en vigueur du règlement à l'examen. Par ailleurs, le caractère traditionnel d'un produit donné doit être fonction non seulement de ses antécédents historiques, conformément à la proposition, mais aussi d'autres paramètres tels que les caractéristiques de la matière première, du mode de production ou de transformation, la culture locale, ainsi que d'autres qualités et critères. Le CESE propose en conséquence qu'un nombre d'années donné ne soit pas le seul paramètre retenu pour l'identification d'un produit comme spécialité traditionnelle garantie.

4.3 Mentions et symboles du système de qualité et rôle des producteurs

4.3.1 La proposition de règlement prévoit que les groupements de producteurs soient habilités à contribuer à garantir la qualité de leurs produits sur le marché, à mettre en place des activités d'information et de promotion, à garantir la conformité d'un produit à son cahier des charges et à prendre des mesures pour améliorer la performance du système. Le CESE accueille avec satisfaction et soutient cette amélioration du système qui vient renforcer et clarifier le rôle de ces groupements. Il prône une participation accrue desdits groupements tant à la gestion de l'offre sur le marché qu'à l'utilisation des DOP et des IGP

comme ingrédients. Toutefois, il demande que cette habilitation ne se fasse pas au détriment des dispositions spécifiques établies dans le règlement (CE) n° 1234/2007 pour les organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles. D'autre part, le CESE est satisfait de ce que les opérateurs qui préparent, stockent et commercialisent une appellation d'origine protégée, une indication géographique protégée ou une spécialité traditionnelle, soient également soumis au système de contrôle officiel.

4.4 Autres indications concernant une politique de qualité plus large

4.4.1 Le CESE est d'avis qu'en matière de «qualité», il conviendrait à l'avenir de donner également des informations plus concrètes, par exemple, sur les conditions d'élevage des animaux (élevage en plein air, élevage au foin, etc.). Cette différenciation semble appropriée pour permettre au consommateur de mieux faire la distinction entre différentes formes de production; elle apparaît aussi nécessaire pour discerner les formes de production industrielles de la production fermière. Citons à titre d'exemple positif la récente adoption de mesures d'étiquetage des œufs; la Commission est invitée à élaborer des propositions pour d'autres domaines de l'élevage des animaux.

4.4.2 En outre, il est toujours possible actuellement de faire figurer sur l'emballage des indications suggérant au consommateur une certaine forme de qualité, qui n'est pas nécessairement présente dans le produit. Ainsi, l'on peut voir sur un emballage de lait des images de vaches en train de paître, sans garantie que le lait provient d'animaux élevés en plein air, ou un lait peut être commercialisé sous l'appellation «Lait des Alpes», alors qu'il n'a pas nécessairement été produit dans les Alpes, mais en Hongrie, par exemple. Cela s'applique également au «Jambon de la Forêt-Noire», pour lequel seul le processus de fumage a encore lieu dans la région, la viande étant produite ailleurs. Le CESE considère qu'il s'agit d'une tromperie, d'une allégation mensongère concernant une qualité qui n'existe pas, dupant le consommateur. Les propositions de la Commission devraient contenir des indications claires sur la manière dont il doit être mis fin à de telles pratiques.

4.5 Procédure de demande et d'enregistrement

4.5.1 La Commission présente des propositions pour raccourcir la procédure d'enregistrement, qui sont susceptibles, de l'avis du CESE, d'apporter des améliorations. S'agissant toutefois de la suppression de la publication mensuelle des demandes, le CESE demande que l'on considère la possibilité de maintenir cette publication mensuelle de manière à faciliter le suivi des demandes, compte tenu en outre du fait qu'il est proposé de ramener à deux mois seulement le délai d'opposition prévu.

4.5.2 D'autre part, en ce qui concerne la garantie que les dénominations génériques ne puissent pas être enregistrées en tant qu'AOP ou IGP, le CESE considère qu'il conviendrait d'étayer la proposition par une évaluation menée au niveau national et à celui de l'UE.

Bruxelles, le 5 mai 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON