



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

F

COMMISSION EUROPÉENNE D'AGRICULTURE (ECA)

Trente-troisième session

Rome, 1^{er} - 2 mars 2004

**SECURITE SANITAIRE ET QUALITES DES ALIMENTS EN
EUROPE: ASPECTS RELATIFS A LA QUALITE, A L'EQUILIBRE
NUTRITIONNEL, A L'IMPORTANCE DES TERRES AGRICOLES
ET AU PATRIMOINE CULTUREL « TERROIRS »**

I. INTRODUCTION – L'ALIMENT: DE MULTIPLES DIMENSIONS

1. De toutes les dimensions des aliments, leur sécurité sanitaire ressort comme le premier attribut. La sécurité sanitaire des aliments est due à tous, quel que soit le marché considéré. Ces aspects ont largement été traités lors de conférences antérieures (Forum de Marrakech 2001, Conférence Pan-Européenne pour la Sécurité Sanitaire et la Qualité des Aliments de Budapest 2002, 23^{ème} Conférence régionale de l'OAA pour l'Europe qui s'est tenue à Nicosie en 2002). Leurs conclusions, destinées à être amplifiées lors du 2^{ème} Forum Mondial des Responsables de la Sécurité Sanitaire des Aliments de Bangkok en 2004, sont d'ores et déjà intégrées dans la présente contribution qui vise à approfondir la réflexion sur les autres dimensions de la qualité.

2. En effet, la qualité des aliments ne se réduit pas à leur sécurité sanitaire. D'autres dimensions doivent être prises en compte. En particulier, il semble opportun d'orienter les réflexions à mener sur deux points:

- les garanties de caractéristiques organoleptiques et nutritionnelles, en rapport avec les conditions d'élaboration des aliments, et
- l'amélioration de la qualité liée au territoire de production et à ses dimensions culturelles.

II. LA QUALITE DES ALIMENTS: DEFINITION ET APPROCHES

A. DEFINITION DE LA QUALITE: DEUX GRANDES NOTIONS

3. La notion de qualité a reçu diverses définitions qui se réfèrent à différentes grilles de lecture. Deux notions essentielles sous-tendent l'usage du mot « qualité ».

4. La première concerne l'énoncé des caractéristiques qui font qu'une chose est ce qu'elle est par rapport à la finalité de son utilisation; ce sont des propriétés dont on attend qu'elles soient présentes. La norme ISO 9000:2000 en donne une définition assez large: « *la qualité est l'ensemble des propriétés et caractéristiques d'un produit, d'un processus ou d'un service qui lui confèrent son aptitude à satisfaire des besoins implicites ou explicites* ». On met ainsi l'accent sur la prééminence des besoins et sur le caractère relatif de leur satisfaction.

5. La deuxième notion consacre la manifestation d'un niveau d'excellence, une forme de distinction par rapport aux choses similaires et qui justifie qu'on la recherche. Cependant, dans les deux cas, rien ne précise qui définit le contenu de la qualité, entre celui qui offre et celui qui demande. Rien n'indique comment on l'élabore et comment on s'en assure. Peut-on se contenter d'une interaction de proximité entre les acteurs directement concernés ou bien doit-on s'en remettre à des institutions, voire l'Etat lui-même, qui régleraient l'étendue des besoins à satisfaire?

6. Ces deux grandes notions s'imbriquent souvent dans une large gamme de situations, qui se réfèrent par exemple à des besoins supposés, à des attentes exprimées, aux questions de non-qualité (propriétés absentes) ou aux processus de déqualification (déception due à l'absence de l'excellence). Ce caractère polysémique n'est pas sans engendrer des confusions fréquentes et il est donc important de partager des définitions claires. Un débat pourrait ainsi concerner les définitions de la qualité et leur confrontation dans les pays d'Europe, de façon à ne plus parler de qualité en soi mais bien de préciser l'acception retenue.

B. NIVEAUX D'APPROCHE

7. En matière de produits alimentaires, le terme de « qualité » fait logiquement l'objet des mêmes interrogations. Il a également connu des usages divers au cours de périodes successives. Ceci amène à considérer trois niveaux d'approche:

- a) Historiquement, la qualité est d'abord entendue comme absence de défauts, de fraudes et de falsification. L'intervention de la puissance publique s'est manifestée très tôt sur ces aspects à travers la mise en place d'une réglementation spécifique. Une harmonisation de fait semble être de mise dans les différents états d'Europe de même qu'un consensus se dégage sur la nécessité d'une mise en oeuvre généralisée de cette approche.
- b) Plus récemment, la qualité repose sur des propriétés attendues telles que des caractéristiques organoleptiques, nutritionnelles et valeur d'usage. Cela ouvre sur le besoin de prendre en compte les attentes légitimes des usagers et de requérir des professionnels l'apport de la garantie de cette prise en compte. Le rôle de l'Etat est ici de défendre l'intérêt de ses concitoyens, y compris en se substituant à leur expression. De la sorte, les besoins des consommateurs demeurent largement implicites et contenus dans la notion d'intérêt public. Il en est ainsi des réglementations concernant la sécurité sanitaire des aliments et d'autres caractéristiques normatives, contribuant en particulier à l'équilibre nutritionnel ou aux services.
- c) Enfin, la qualité désigne des caractéristiques recherchées, susceptibles de donner droit à une plus-value, par exemple les modes de production (agriculture biologique, productions respectueuses de l'environnement, bien-être animal), les zones de production (territoire d'origine, montagne) et les traditions dont elles sont

porteuses. Ces caractéristiques doivent être rendues explicites dans l'offre de produits afin de préciser les interventions nécessaires, les responsabilités de chaque opérateur et d'apporter la valorisation espérée.

8. Ces trois niveaux d'approche ne se substituent pas l'un à l'autre; ils se superposent et justifient différents niveaux d'intervention des pouvoirs publics, des opérateurs et des consommateurs.

9. S'agissant des aliments en Europe, on peut considérer que les deux premiers niveaux concernent désormais l'ensemble des produits. On les analysera de façon conjointe¹ sous le terme de « qualité générique » dont on attend qu'elle soit rigoureuse et sans ambiguïté. A l'inverse, le troisième niveau suppose des stratégies de différenciation des produits et de segmentation des marchés. C'est ce troisième niveau, identifié sous le terme de « qualité spécifique » qui implique l'apposition de signes officiels de qualité et entraîne des dispositifs particuliers.

C. LA QUALITE GENERIQUE : LES GARANTIES DU MARCHE DE MASSE

10. La recherche de la garantie de la qualité générique a constitué la base et la justification du droit de l'alimentation ainsi que de ses développements récents. Leur application majeure s'est d'abord trouvée dans les réglementations concernant la sécurité sanitaire des aliments ainsi que dans la lutte contre les fraudes et les tromperies des consommateurs. Puis, elle a élargi son champ d'action aux garanties liées au bon fonctionnement du marché des denrées de masse.

11. Dans une première étape, c'est la lutte contre les fraudes qui a permis d'encadrer un droit de la production, avec l'établissement des interdictions et des obligations à respecter par les opérateurs. La seconde étape, plus directement liée aux régulations commerciales, s'est intéressée aux caractéristiques des denrées, à leurs règles de fabrication, de composition et de propriétés sensorielles. Cette étape a permis de s'assurer de la présentation commerciale des aliments, ainsi les vins ont fait l'objet de classifications, la forme et le taux de matière grasse des fromages ont été définis, etc.

12. Par la suite, les garanties liées à la qualité générique ont connu un double élargissement:

- aux liens entre aliment et santé publique. Il s'est agi de la sécurité sanitaire, avec d'abord une organisation des actes productifs qui intègre des règles de pratiques hygiéniques, puis de caractéristique des produits eux-mêmes, de leur aptitude à la consommation, des critères microbiologiques à respecter, des taux de résidus au delà desquels le produit est déclaré impropre, etc. Plus récemment, les caractéristiques nutritionnelles sont venues compléter (étiquetage nutritionnel) les dispositions relatives à la qualité sanitaire des produits;
- aux garanties liées au bon fonctionnement des filières et des marchés. De façon générale, les moyens classiques de la qualité générique sont la normalisation et l'assurance de la qualité. Mais ils comprennent également la certification d'entreprise (du type ISO 9000) qui permet d'encadrer une démarche volontaire visant au progrès continu dans la conduite de l'élaboration des produits aussi bien que dans les rapports clients-fournisseurs sur les marchés intermédiaires. Dans cette optique, la normalisation concerne aussi bien les produits que les méthodes productives, les techniques d'analyse et les services associés (que l'on pense aux évolutions de la restauration collective par exemple).

13. Dans la dernière décennie, la qualité nutritionnelle des denrées offertes sur le marché de masse fait l'objet d'un intérêt croissant aussi bien de la part des opérateurs que d'une partie des consommateurs pour qui elle devient une motivation importante de l'acte d'achat. Les moyens d'atteindre l'équilibre nutritionnel, et ainsi de prévenir en particulier les maladies cardiovasculaires, sont de mieux en mieux connus: faire des repas réguliers; diversifier ses aliments; privilégier les fruits et les légumes; user, sans abuser, des graisses; si l'on consomme des boissons

¹ A la suite de Sylvander (2001) : Rapport sur la notion de qualité – Conseil National de l'Alimentation. Paris.

alcoolisées, le faire avec modération; bouger, être actif; se peser tous les mois. De telles recommandations ne concernent pas seulement les aliments mais leur combinaison par les consommateurs dans leur alimentation, par la préparation des repas.

14. Les aliments, pour entrer dans cette logique de l'équilibre nutritionnel, sont répartis en catégories: produits céréaliers, fruits, légumes, produits laitiers, viande – poissons – œufs. Afin de faciliter la couverture des besoins pour l'ensemble des micronutriments, l'éducation nutritionnelle est appelée à stimuler la diversification de l'alimentation, c'est-à-dire la consommation quotidienne d'aliments différents au sein d'une même catégorie (encore appelée « variété »). Outre les proportions de glucides, lipides et protéides, le contenu des denrées est de plus en plus souvent exprimé par la teneur en micronutriments indispensables, tels que les vitamines, les minéraux et les fibres, en rapport avec leur contenu énergétique. Un nombre croissant d'aliments est commercialisé avec une information nutritionnelle précisant qu'ils sont « sources de » ou « riches en » quelque micronutriment. Il faut noter que l'expression par portion est préférable à celle par poids ou volume d'aliment dans la mesure où on se rapproche de l'acte d'ingestion réel.

15. Cependant, sur le marché de masse, les besoins du consommateur demeurent le plus souvent implicites. Accroître le degré de compétences des consommateurs et de leurs représentants est également une perspective importante pour que les repères de la qualité générique des denrées soient de plus en plus explicites et fiables:

- le prix, dont le statut reste vague dans l'esprit des consommateurs (un produit plus cher est-il forcément « de qualité » ?);
- la marque commerciale, dont l'entreprise cherche à crédibiliser la réputation, ce qui exige une cohérence dans les gammes produites sous le même identifiant, et
- l'étiquetage informatif qui accompagne le produit lors de sa mise en marché.

16. Dans cette perspective, il serait pertinent d'engager des démarches participatives associant usagers, producteurs et pouvoirs publics afin de mieux expliciter les attentes et formaliser les consensus sur les exigences du marché de masse. Ceci peut concerner de manière générale tous les aspects de la qualité, y compris la sécurité sanitaire. De façon périodique, il pourrait s'agir de traiter, dans un cadre formel où les parties prenantes seraient dotées de porte-paroles désignés, des grands problèmes de consommation surgis dans la période. Et d'en tirer des orientations pour avancer dans la voie d'une plus grande transparence et d'une meilleure efficacité dans les interventions de chacun. Des « conférences de consensus » ont déjà eu lieu dans divers pays et ces initiatives pourraient utilement se multiplier à l'avenir.

17. Pour fonctionner de façon pérenne, le marché de masse suppose donc un « consommateur normalement avisé », c'est-à-dire capable de reconnaître, parmi les mentions valorisantes, celles qui sont pertinentes et correspondent à ses besoins réels. L'Europe pourrait être un lieu où sont consentis des efforts particuliers pour cultiver ce consumérisme moderne, à la fois conscient des enjeux et attentif aux garanties. On doit noter qu'un tel objectif serait de nature à réduire la discrimination sociale qui procède du manque de formation sur ces questions.

D. LA QUALITE SPECIFIQUE: LES GARANTIES LIEES AUX SIGNES OFFICIELS

18. L'évolution des marchés a conduit certains opérateurs à chercher la reconnaissance d'une différence, voire d'une excellence matérialisée par des signes de qualité. Ces signes font l'objet de politiques publiques où un grand nombre d'opérateurs sont mobilisés par un engagement volontaire. Ils désignent des caractéristiques spécifiques, parfois susceptibles d'être perçues comme supérieures, promises à l'utilisateur. Ces caractéristiques distinguent le produit et, en général, visent à justifier une différence de prix.

19. Dans plusieurs pays, les pouvoirs publics ont souhaité encadrer ces démarches de façon à s'assurer du bien-fondé de la différenciation. Ces démarches varient dans les différents pays

d'Europe selon les objectifs poursuivis. Il semble utile de mieux les spécifier de façon à les rendre comparables.

20. La notion de « cahier des charges » revêt une importance considérable dans l'établissement des règles de production et des caractéristiques promises. Il rassemble l'ensemble des points que s'engage à maîtriser l'opérateur, les moyens qu'il va mobiliser pour y parvenir et les actions qu'il réalise pour s'en assurer (évaluations, corrections, élimination des non-conformités).

21. Naturellement, lorsque les qualités organoleptiques font partie des propriétés promises, elles doivent faire l'objet de vérifications périodiques selon des méthodes standardisées permettant de se référer à un profil sensoriel établi: les goûts et saveurs du produit recherché.

22. Selon les cas, la construction des règles peut:

- s'appuyer sur des collectifs au sein desquels doivent être négociés des compromis pour aboutir à des accords sur les termes des engagements pris;
- concerner des entreprises qui établissent leur propre cadre afin de restructurer le marché dans lequel elles cherchent à faire valoir leur différence.

23. De plus, un tel dispositif assure une traçabilité des produits en attachant aux flux physiques, des flux d'information autorisant des vérifications des règles de production. Ces informations rendent possible la reconstitution de l'historique de la production et permettent d'intervenir rapidement en cas de problème, par la capacité de retrait des seuls lots défectueux. De plus, les actions correctives sont mises en oeuvre à partir de la détection des causes et de l'identification des solutions. Il faut noter qu'une marque commerciale classique ne garantit pas toujours l'ensemble de ces éléments. C'est un intérêt majeur des signes de qualité qui rendent transparentes les garanties apportées.

24. Dans cette logique, la capacité de contrôle est essentielle. Elle porte de façon équivalente sur:

- la vérification des conditions de production, entendues comme l'ensemble des obligations de moyens à mettre en oeuvre par les opérateurs. Cela suppose leur traduction en critères clairs et opposables à toute contestation;
- et sur le produit lui-même, dont les caractéristiques fixées agissent alors comme des obligations de résultats. Ici encore les références établies doivent être objectives et procéder de mesures indépendantes de l'opérateur.

25. Cette problématique des contrôles distribue les responsabilités entre les agents. On distinguera:

- l'auto-contrôle des producteurs qui s'assurent de la bonne marche de leurs productions. Bien souvent, il s'agit pour eux de savoir documenter leurs interventions et d'en rendre compte;
- les contrôles internes des collectifs qui rassemblent les titulaires du signe de qualité. La gestion de ce signe, c'est-à-dire la capacité à n'apposer le signe que sur les produits qui le méritent, exige de fréquentes vérifications à certains nœuds du schéma d'élaboration; et
- les contrôles externes qui vérifient si ces titulaires observent effectivement les règles retenues. Pour que ces derniers contrôles soient crédibles, il convient que ceux qui en sont chargés fassent preuve d'indépendance des collectifs considérés, d'impartialité vis à vis des producteurs et d'objectivité dans leurs jugements.

26. Il appartient aux Etats de décider des organismes assurant ces contrôles externes; le choix concerne soit des administrations d'Etat, soit des entreprises privées de service. Ce choix n'est pas indifférent sur les coûts auxquels il faut ajouter celui de la non-qualité, c'est-à-dire des efforts sans résultat en termes de qualité spécifique: qui doit supporter les frais liés à l'ensemble des contrôles? Il convient de veiller à n'engendrer ni distorsion de concurrence entre entreprises, ni discrimination selon leurs capacités. Ainsi, le choix des organismes de contrôle externe interroge

la répartition des fonctions entre privé et public, le contrôle confié au privé devenant ainsi un véritable marché du contrôle. Mais il interroge également la capacité des Etats et la crédibilité des opérations qu'ils assument en propre. On pourrait passer en revue l'organisation de ces fonctions dans les pays d'Europe et en fonction des résultats de cet examen, une assistance technique pourrait être apportée afin de stimuler et aider la construction de capacités nationales (structures, approches) dans les domaines correspondants là où cela s'avère nécessaire.

E. L'INFORMATION DU CONSOMMATEUR

27. Toutefois, sur le marché, la qualité ne devient un réel élément dans le choix du consommateur que si son information est assurée par un étiquetage approprié. Cet étiquetage fait l'objet de contrôles publics chez les opérateurs et sur les lieux de vente. La signalisation de chaque promesse qualitative, par l'engagement dont elle témoigne, suppose des reconnaissances assurées de la part des différents acteurs des systèmes agro-alimentaires. Ceci n'est pas toujours effectif au niveau du consommateur final et ouvre un débat intéressant: comment, dans les diverses situations existantes, se réalise cette identification des diverses qualités proposées? Les identifiants retenus sont-ils explicites pour le plus grand nombre? Il semble qu'il y ait ici matière à confronter les situations observables en Europe.

28. Concernant les produits visant une qualité générique sur le marché de masse, l'étiquetage informatif reste un enjeu majeur car la combinaison des mentions obligatoires et des informations volontaires laisse la place à de fréquentes allégations, plus ou moins justifiées en particulier dans le domaine nutritionnel. Ainsi, entre l'éducation nutritionnelle des consommateurs et l'étiquetage informatif, y a-t-il place pour des centres d'information par grande catégorie de produit (le pain, le lait, la viande, etc.) spécifiant mieux ce que ce produit apporte dans les repas et sous quelle forme ou dans quelle combinaison il est le plus efficace.

29. Concernant les produits visant une qualité spécifique, l'étiquetage spécifique contient naturellement le signe de qualité et les mentions officielles qui le garantissent ainsi que les contrôles effectués. Des efforts peuvent être consentis par les Etats pour confirmer la réputation de tels signes et leur faire jouer un rôle effectif de différenciation des produits, voire de segmentation des marchés. Dans la perspective d'une intégration de leurs marchés, les Etats d'Europe devront veiller à ce que les mentions signalant la qualité soient l'objet d'une relative équivalence en termes:

- de types de contraintes associées, et
- de valorisation commerciale assurée.

III. LA QUALITÉ LIÉE AUX TERRITOIRES DE PRODUCTION ET AUX TRADITIONS CULTURELLES

A. DES INDICATIONS GÉOGRAPHIQUES À PROTÉGER

30. Faire valoir une origine semble apporter des avantages pour commercialiser les produits qui portent le nom d'un territoire. Des études ont montré que les consommateurs, surtout en période de crise, se sentent rassurés par une information sur le lieu de production d'une denrée alimentaire. Il convient donc de protéger ce nom dès lors qu'il est associé à des propriétés spécifiques: la qualité liée aux territoires de production est une des formes de la qualité spécifique présentée plus haut.

31. Pour donner un statut à cette association entre un nom et des caractéristiques, un cadre juridique existe: les indications géographiques entendues comme propriété intellectuelle. En effet, les accords ADPIC conduits dans le cadre de l'OMC aussi bien que le dispositif des AOP (appellation d'origine protégée) et IGP (indication géographique protégée) dans l'UE (règlement n° 2081 de 1992), prévoient de protéger les « indications géographiques »: *le nom d'une région, d'un lieu déterminé ou, dans certains cas exceptionnels, d'un pays, qui sert à désigner un produit*

agricole ou une denrée alimentaire originaire de cette région, de ce lieu déterminé ou de ce pays et dont une qualité déterminée, la réputation ou une autre caractéristique peut être attribuée à cette origine géographique et dont la production et/ou la transformation et/ou l'élaboration ont lieu dans l'aire géographique délimitée.

32. L'origine n'est donc pas une simple provenance que l'on documenterait par une traçabilité efficace. La base de légitimité pour accorder une exclusivité à certains producteurs est constituée par des qualités, des caractéristiques, une réputation attachées à une zone déterminée. L'origine peut procéder:

- du lien étroit entre le produit et le « terroir », ce lien s'exprimant à travers des spécificités propres à ces localisations et mises en évidence par les activités humaines;
- d'un fort ancrage au territoire de production, qui rend difficilement transportable ailleurs une telle élaboration. Dans ce cas, c'est la force des solidarités locales qui assure à la fois une réputation au produit et une justification de ne pas laisser le nom géographique en usage libre, d'empêcher qu'il devienne « générique ».

33. Le repérage des facteurs déterminants, naturels et humains, permet d'élaborer un cahier des charges, un « code of practices » particulier qui rassemble les règles impératives reliant le produit à son aire géographique. Elles concernent principalement:

- Des ressources naturelles mobilisées dans les procédés productifs. Ces ressources deviennent un enjeu local et, bien souvent, changent de statut avec la protection du nom géographique. En effet, imposer l'usage d'une race animale ou d'une variété végétale attachée au lieu géographique suppose de les définir de façon précise et de les gérer collectivement, c'est-à-dire de leur conférer une importance qu'ils n'avaient pas auparavant, en organisant des dispositifs de qualification de la ressource. De même, l'usage de formations végétales spontanées, d'estives, de parcours montagneux, de zones humides, etc. représente des inversions de valeur où leur faible productivité est mise en avant pour légitimer la protection.
- Des savoir-faire locaux qui constituent une culture technique à part entière, portée par les producteurs et les connaisseurs des produits d'origine. Ces savoirs, pour s'intégrer aux cahiers des charges, doivent être codifiés, ce qui représente à la fois une condition de leur pérennité et un risque d'appauvrissement (ne choisir que certaines pratiques et en éliminer d'autres). Au sein des collectifs d'acteurs locaux, il va s'agir d'assurer un partage et une diffusion de ces savoirs. Enfin, en évitant leur banalisation et leur généralisation hors du territoire, il est nécessaire de réussir leur transmission, en particulier lors d'apprentissages inter-générationnels.

34. Ce couplage entre des ressources et des savoirs est vraiment caractéristique des constructions socio-techniques qu'il faut réussir pour donner corps aux démarches de protection des qualités liées aux territoires². Le lien au territoire, défini par la délimitation des aires de production peut s'appuyer:

- soit sur des effets directs du sol, du climat et des ressources mobilisées sur les caractéristiques intrinsèques des productions, effets révélés par les usages de production d'une communauté humaine, c'est le « terroir » qui rend ce lien inimitable et intransportable. Dans ce cas, l'aire sera délimitée de façon très précise, le plus souvent à la parcelle. Des experts sont mobilisés afin d'assurer une précision maximale dans ces tracés de frontière souvent objets de contestations et de recours juridiques;
- soit sur un ensemble de facteurs réunis par les opérateurs sur une portion d'espace définie et reconnus par le marché de façon durable. L'aire est alors décidée sur la base des usages avérés et de leur extension spatiale telle qu'elle peut être observée. Des limites

² Comme l'ont montré Casabianca et Valceschini (1997) : La qualité dans l'agro-alimentaire- Emergence d'un champ de recherches. Département Systèmes Agraires et Développement – INRA, 344 p.

administratives peuvent se révéler pertinentes dès lors qu'elles recouvrent une réalité culturelle tangible.

35. Les contrôles concernent à la fois la localisation des opérateurs, leur respect des conditions requises et les propriétés des produits obtenus. Soulignons que les critères sensoriels sont largement basés sur la culture gastronomique locale, ce qui suppose d'explicitier comment sont appréciés ces produits localement. En effet, il ne s'agit pas de chercher à plaire à tout le monde et d'être soumis aux modes et aux tendances générales du marché. Les produits d'origine offrent une gamme de saveurs et de flaveurs à ceux qui sont capables de les apprécier. Ainsi, au lieu de répondre à une demande conjoncturelle de consommateurs sans attente particulière, la qualité sensorielle liée au territoire de production affirme durablement la personnalité du produit auprès de clientèles averties.

36. Les opérateurs réunis dans des collectifs particuliers représentent les ayants-droits à la dénomination dont ils possèdent l'exclusivité. Ceci leur confère un droit d'usage mais aussi une responsabilité sur le devenir économique de la démarche et sur le niveau de valorisation des produits. Une approche concertée sur les produits d'origine dans les différents pays d'Europe permettrait de donner un caractère international à des études nationales et ainsi, de mieux assurer une contribution à l'existence des qualités liées aux territoires de production.

B. DES OPERATEURS A ORGANISER

37. Dans une localité concernée par une dénomination à protéger, la diversité interne aux opérateurs est importante à prendre en compte, diversité de volumes et de moyens, mais aussi d'organisation de la production avec parfois la coexistence de producteurs fermiers, d'artisans et d'industriels. Le rôle des distributeurs réclame une analyse particulière dans la mesure où la qualité liée au territoire de production est fortement soumise à l'approche des marchés et à leur segmentation.

38. Un droit d'exclusivité du nom induit à la fois des relations de coopération et de compétition. En effet, alors que des opérateurs sont en concurrence directe sur les mêmes produits et les mêmes marchés, ils devront s'asseoir à la même table pour dialoguer et négocier. Protéger une qualité liée au territoire de production suppose, dans ce territoire, des connexions nouvelles au profit du projet commun. Le projet repose aussi sur des leaderships sociaux importants, qui peuvent avoir des effets différents sur la conduite des activités, par exemple:

- la composition de l'inter-profession ou du consortium qui devra d'abord porter le projet puis le gérer dans la durée;
- un opérateur dominant (channel captain) que personne ne peut ignorer dans la conduite du projet, même s'il ne fait pas partie du groupe. Certains industriels ou des distributeurs peuvent jouer ce rôle.

39. Les alliances verticales passent par des contrats qui formalisent les relations fournisseur – client et influent sur les règles de répartition de la valeur entre opérateurs. Ainsi, la qualité liée au territoire de production peut conduire à rechercher des matières premières locales malgré leur prix d'achat plus élevé. Ces exigences peuvent rééquilibrer les relations amont-aval souvent dominées par les transformateurs et distributeurs. Elles peuvent amener à réactiver des liens de proximité souvent distendus du fait de l'internationalisation du marché des matières premières agricoles.

40. Les arrangements sur le marché permettent un positionnement stratégique des produits d'origine avec un marketing particulier³. Il faut toutefois distinguer:

- les communications qui intéressent des phénomènes d'appartenance, que la consommation soit locale ou le fait de diasporas éloignées souhaitant réactiver ce lien à travers le produit d'origine, et

³ Voir les travaux de Giraud (1999) : Marketing sustainable farming food products in Europe. Journal of international food and agribusiness marketing 9, 3, 41-45

- l'identité régionale d'un produit qui attire les clientèles distantes en leur assurant un dépaysement culinaire. La consommation « ethnique » relève de ce phénomène qui se développe dans nos sociétés.
41. Pour de telles productions, il ne faut pas négliger:
- la vente directe entre producteur et consommateur final, qui vise à recréer un lien distendu par la distribution classique;
 - le commerce électronique qui permet de recréer ces liens directs de façon moderne en s'affranchissant des contraintes habituellement rencontrées par les opérateurs isolés.
42. Au sein de ces collectifs, les règles de production formalisent la culture technique des producteurs de la zone et vont avoir des conséquences en matière de maîtrise des procédés.
43. Dans le cas de productions traditionnelles, telles que les fromages au lait cru par exemple, ces besoins de maîtrise (contrôler les flores utiles pour qu'elles contribuent à la conservation et à l'établissement des caractéristiques) passent également par la mise en œuvre de précautions vis à vis des techniques mobilisées et des innovations supposées apporter un progrès. Elles imposent de penser toute modification des itinéraires de production en termes de risques nouveaux et de moyens de suivi et de correction. Les techniques traditionnelles peuvent même être relancées dans la mesure où leurs effets en termes de maîtrise des équilibres microbiens peuvent être mis en évidence. Par exemple, le lien entre les pratiques d'élevage et l'ensemencement des laits mis en œuvre à l'état cru commence à être connu. La connaissance de réservoirs de flore utile et de modalités de transport dans le lait peut permettre de mieux maîtriser l'évolution des produits et favoriser les équilibres microbiens. Des efforts de production de connaissances sont à poursuivre en la matière afin de montrer que les modes traditionnels de conservation des aliments ne sont en général pas antagonistes d'obligations d'innocuité des aliments.
44. Les organismes de développement et d'appui technique sont également interpellés par de telles démarches où les agriculteurs concernés doivent bénéficier de politiques de sensibilisation et de formation visant à accroître leur capacité à réussir les évolutions attendues. La limite entre le contrôle et le conseil devient plus floue et l'assistance est focalisée sur l'accompagnement vers les contraintes techniques imposées par le projet de protection. Faire partie d'un projet de territoire peut alors impliquer des dynamiques nouvelles qui constituent un levier précieux pour induire des changements: par exemple, concevoir des règles volontaires liées au territoire peut aider les opérateurs à inclure les contraintes réglementaires initialement mal acceptées.
45. Des échanges entre pays d'Europe sont à promouvoir afin de partager les expériences acquises aussi bien par les organismes de recherche que de développement. L'effet attendu est de progresser dans l'approche de ces démarches, sur le plan de la compréhension des phénomènes aussi bien que de celui du caractère opérationnel des appuis.

C. DES TERRITOIRES A DYNAMISER

46. A travers la qualité liée au territoire, ce n'est pas seulement une localisation qui est garantie, c'est un système local qui se constitue avec des solidarités élargies à travers un ensemble de partenaires en interactions fortes et fréquentes. De telles démarches intéressent un grand nombre de zones, de provinces ou de pays, quel que soit leur niveau de développement économique: la qualité liée au territoire n'est pas l'apanage de pays riches. Les zones rurales comprenant des agriculteurs à faibles revenus peuvent même y trouver les voies d'une politique d'insertion économique élargie: confortation d'activités, accession à des marchés dont le fonctionnement est amélioré par les garanties apportées et les possibles valorisations. Les territoires supports de telles démarches sont probablement présents dans la totalité des pays d'Europe. Un rapide inventaire opéré au niveau international permettrait de s'en assurer.

47. Dans le cas où la typicité du produit est revendiquée, elle s'appuie à la fois sur:
- une exploitation durable des ressources naturelles concernées et de la biodiversité qu'elles représentent, et
 - le caractère intransportable des particularités locales.

Des effets visibles sont à attendre, tels que les paysages, des éléments d'aménagement de l'espace, ou les variétés et races animales locales. Tout ceci concourt à identifier la qualité liée au territoire comme un élément d'une politique touristique de la zone, qui peut se traduire par des éco-musées, des « routes des vins », des fêtes et des foires.

48. Ainsi, la dimension collective n'intéresse pas les seuls producteurs car l'identité du produit est portée par l'ensemble de la société locale. Des effets d'entraînement réciproque sont à construire entre le produit, le territoire et la société⁴. On manque de méthode pour évaluer précisément les impacts divers (richesses produites, emplois induits, opérateurs concernés, viabilité et pérennité de leurs entreprises, etc.). Des observatoires régionaux peuvent constituer des outils utiles pour assurer un suivi des démarches et des impacts ainsi que des initiatives à prendre. Des expériences ont été conduites dans diverses régions: par exemple, en France, la région Auvergne dispose d'un observatoire de ce type; en Suisse, le canton du Valais procède à sa création; et en Italie des initiatives de ce type sont en cours.

49. Au niveau de l'Europe, une étude plus systématique des impacts locaux de produits dont la qualité est liée au territoire de production serait d'une grande utilité pour éclairer les Etats sur l'importance de ces démarches et justifier de dispositifs nationaux d'envergure.

D. DES CONSOMMATEURS A MOBILISER

50. Les dimensions sensorielles sont naturellement essentielles pour les consommateurs dans nos sociétés. Cependant, il faut stimuler les compétences des consommateurs visés afin qu'ils sachent reconnaître les produits, qu'ils sachent les apprécier ou les sanctionner s'ils ne sont pas conformes à la promesse qualitative. Ces compétences passent par des actions d'éducation et de promotion, des apprentissages.

51. L'information des consommateurs permet de les ré-assurer, en particulier sur les questions d'hygiène souvent mises en cause. Les produits fermentés dont l'évolution assure la conservation, garantissent une innocuité de manière bien plus sûre que des produits aseptisés soumis à tous les risques de re-contamination (problèmes de la chaîne du froid, du nettoyage des réfrigérateurs domestiques, etc.). Ainsi, des études concernant les effets bénéfiques des produits fermentés (en termes de microflore utile aussi bien que micro-nutriments essentiels) devraient être soutenues pour objectiver en même temps les risques et les bénéfices. Leur caractère international semble à promouvoir dans la mesure où il ne s'agit pas d'une posture « défensive » et partisane, mais bien de faire progresser les perceptions de tels produits par leurs usagers finaux.

52. Ces besoins des consommateurs doivent également intégrer les questions de plaisir et la qualité liée au territoire est principalement valorisée par des préparations culinaires spécifiques qui font partie de la culture de ces territoires. Les experts de la presse spécialisée peuvent concourir à la sensibilisation des consommateurs aux préparations valorisant les produits du territoire. Une action en profondeur serait utile à mener de façon à révéler les traditions culinaires de localités dont la population, dans ses usages quotidiens, s'est bien souvent détournée. Formaliser un tel patrimoine européen mettrait en évidence cette richesse souvent méconnue et apporterait une vision concrète des ressources à mieux exploiter sur les marchés alimentaires.

⁴ Comme l'ont montré Barjolle et Sylvander (2000) : Some factors of success for origin labelled products in agri-food supply chains in Europe : market, internal resources and institutions. Actes et Communications, INRA, 17 45-71

53. De plus, la dimension nutritionnelle des produits dont la qualité est liée au territoire se traduit par des micro-nutriments spécifiques. Enfin, elle assure la diversité des repas qui est un facteur essentiel de prévention de nombreux problèmes de santé publique comme, en particulier, l'obésité qui est un danger croissant, pas seulement aux Etats Unis d'Amérique⁵, mais également en Europe. Il est désormais établi qu'une trop grande monotonie dans les aliments ingérés, même en situation d'équilibre nutritionnel, est facteur de risque d'obésité pour les populations considérées. Toutefois, on ne peut affirmer que les produits dont la qualité est liée au territoire de production soient directement facteur de diversité nutritionnelle. Il apparaît cependant que les clientèles dont les compétences les poussent vers ce type de produit ont en général une curiosité accrue envers les produits à forte personnalité. Les consommations des familles où ces comportements se vérifient ont alors plus de probabilité d'assurer une forte diversité nutritionnelle.

54. Naturellement, le succès de ces produits se traduit par un consentement à payer des clientèles visées. Les prix qu'atteignent généralement les spécialités régionales reflètent la reconnaissance par les consommateurs des qualités recherchées. Ainsi, ces consommateurs compétents, exigeants et prêts à rémunérer les efforts des professionnels, deviennent des acteurs à part entière de l'économie locale à travers leurs actes d'achat. Leur comportement est un levier pour orienter les marchés par la demande.

E. DES INTERVENTIONS PUBLIQUES A FAIRE CONVERGER

55. La qualité liée au territoire de production renouvelle l'approche de la sécurité et de la qualité des aliments. Le produit qui témoigne de ce lien est un bon support pour des interventions publiques. En effet:

- il assure la projection de la culture, sous toutes ses formes, dans l'économie;
- il stimule la multiplicité des rôles des activités agricoles;
- il prévient les risques de désertification rurale et inscrit la gestion des ressources dans un développement durable.

56. Tout ceci montre de bonnes raisons pour consentir des efforts particuliers et progresser dans la qualité de ce type d'aliment. Les pays d'Europe peuvent convenir du bien-fondé d'un tel objectif et échanger sur les dispositifs nationaux qui lui sont consacrés.

57. Enfin, loin de constituer de nouvelles barrières non tarifaires, les interventions de politique publique qui stimulent les initiatives en la matière visent à améliorer le bien-être des populations dans leur ensemble et à conforter un tissu rural d'agriculteurs ancrés dans leur économie régionale. Sans que soit nécessaire un surcroît de normalisation, le simple respect de l'environnement ou des valeurs éthiques associées aux territoires de production et aux traditions qu'ils portent, permet à la fois d'orienter la production et les échanges commerciaux (sur les marchés nationaux ou d'exportation), vers de nouveaux contrats entre les sociétés des pays d'Europe et leurs agricultures respectives.

IV. CONCLUSION

A. LA QUALITE : DEFINITION ET APPROCHES

58. Deux notions sous-tendent l'usage du mot « qualité », (i) l'énoncé des caractéristiques qui font qu'une chose est ce qu'elle est par rapport à la finalité de son utilisation; (ii) un niveau d'excellence, une forme de distinction par rapport aux choses similaires. En matière d'aliments, la qualité est d'abord absence de défauts et de falsification. Puis, elle repose sur des propriétés attendues telles que des caractéristiques organoleptiques ou nutritionnelles, il s'agit de la qualité

⁵ Voir McCrory MA, Fuss PJ, McCallum JE *et al.* (1999) : Dietary variety within food group : association with energy intake and body fatness in adult men and women. *Am. J Clin Nutr* **69** 440-447

« générique » sur le marché de masse. Enfin, la qualité désigne des caractéristiques recherchées, susceptibles de donner droit à une plus-value, par exemple les modes de production ou les zones, il s'agit alors de la qualité « spécifique ».

59. La garantie de la qualité générique a constitué la base du droit de l'alimentation. Par la suite, les garanties liées à la qualité générique se sont élargies aux liens entre aliment et santé publique et au bon fonctionnement des filières et des marchés. La qualité nutritionnelle des denrées offertes sur le marché de masse fait l'objet d'un intérêt croissant. L'équilibre nutritionnel est à analyser en termes de propriétés des repas et de confrontation aux besoins des diverses personnes qui vont les ingérer en fonction de leurs activités. L'éducation nutritionnelle est essentielle à stimuler la diversification de l'alimentation afin de faciliter la couverture des besoins pour l'ensemble des micronutriments. Pour bien fonctionner, le marché de masse suppose un « consommateur normalement avisé », capable de reconnaître, parmi les mentions valorisantes, celles qui correspondent à ses besoins réels.

60. L'évolution des marchés a conduit certains opérateurs à rechercher la qualité spécifique, la reconnaissance d'une excellence matérialisée par des signes de qualité. La notion de « cahier des charges » revêt une importance considérable dans l'établissement des règles de production et des caractéristiques promises. Un tel dispositif assure une traçabilité des produits en attachant aux flux physiques, des flux d'information autorisant des vérifications des règles de production. Dans cette logique, la problématique des contrôles est essentielle et distribue les responsabilités entre auto-contrôle, contrôle interne aux collectifs et contrôle externe. Ce contrôle externe, pour être fiable et rigoureux, est confié soit à un service public soit à un organisme privé, ce qui engendre des coûts.

61. Toutefois, la qualité n'intervient dans le choix du consommateur que si son information est assurée par un étiquetage approprié. Pour les produits visant une qualité générique sur le marché de masse, l'étiquetage informatif reste un enjeu majeur car la combinaison des mentions obligatoires et des informations volontaires laisse la place à de fréquentes allégations. Pour les produits visant une qualité spécifique, l'étiquetage spécifique contient le signe de qualité et les mentions officielles qu'il garantit ainsi que les contrôles effectués.

B. LA QUALITE LIEE AU TERRITOIRE DE PRODUCTION ET AUX TRADITIONS CULTURELLES

62. Faire valoir une origine apporte des avantages pour commercialiser les produits. Un cadre juridique existe pour donner un statut à cette association entre le nom d'un territoire et des caractéristiques: les indications géographiques comme propriété intellectuelle. L'origine n'est alors pas une simple provenance à documenter par une traçabilité efficace. Des qualités, des caractéristiques, une réputation attachées à une zone déterminée forment la base de légitimité pour accorder une protection. Le repérage des facteurs déterminants, naturels et humains, permet d'élaborer un cahier des charges appuyé sur des ressources naturelles mobilisées dans les procédés productifs et sur des savoir-faire qui constituent la culture technique locale. Le lien au territoire apporte les bases de délimitation des aires de production. Les contrôles concernent à la fois la localisation des opérateurs, leur respect des conditions requises et les propriétés des produits obtenus. Les opérateurs réunis en collectifs sont les ayants-droits à la dénomination dont ils possèdent l'exclusivité.

63. Il est important de prendre en compte la diversité interne de ces collectifs, diversité de volumes et de moyens, mais aussi d'organisation de la production. Le droit d'exclusivité du nom induit des solidarités par des interactions de proximité incluant à la fois des relations de coopération et de compétition ainsi que des leaderships sociaux importants. Les alliances verticales passent par des contrats qui formalisent les relations fournisseur – client et influent sur les règles de répartition de la valeur entre opérateurs. Les arrangements sur le marché permettent un positionnement stratégique des produits d'origine avec un marketing particulier. Au sein des collectifs, les règles de production formalisent la culture technique des producteurs de la zone et

ont des conséquences sur la maîtrise des procédés. Les techniques traditionnelles peuvent être relancées si leurs effets, en particulier sur les équilibres microbiens, sont mis en évidence. Les agriculteurs concernés doivent bénéficier de politiques visant à accroître leur capacité à réussir les évolutions attendues.

64. A travers la qualité liée au territoire, au-delà d'une localisation garantie, c'est un système local qui se constitue avec des solidarités élargies. Les zones rurales comprenant des agriculteurs à faibles revenus peuvent y trouver les voies d'une politique d'insertion économique élargie. Tout ceci concourt à identifier la qualité liée au territoire comme un élément d'une politique touristique de la zone. Des effets d'entraînement réciproque sont à construire entre le produit, le territoire et la société. On manque de méthode pour évaluer précisément leurs divers impacts sur l'économie des territoires.

65. Les dimensions sensorielles sont essentielles pour les consommateurs dans nos sociétés. Cependant, il faut stimuler les compétences des consommateurs visés afin qu'ils sachent reconnaître les produits, les apprécier ou les sanctionner. La dimension nutritionnelle de tels produits repose sur des micro-nutriments spécifiques. Ils assurent la diversité des repas, facteur essentiel de prévention de nombreux problèmes de santé publique comme, en particulier, l'obésité qui est un danger croissant en Europe. Les prix élevés qu'atteignent ces spécialités régionales reflètent la reconnaissance par les consommateurs des qualités recherchées. Ainsi, ces consommateurs compétents, exigeants et prêts à rémunérer les efforts des professionnels, deviennent pleinement acteurs de l'économie alimentaire.

V. RECOMMANDATIONS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ADRESSÉES À LA VINGT-QUATRIÈME CONFÉRENCE RÉGIONALE DE L'OAA POUR L'EUROPE

66. Sur la base des conclusions précédentes, la Commission pourrait orienter ses débats dans une ou plusieurs directions et considérer les recommandations qui pourraient être adressées à la Vingt-quatrième Conférence régionale de l'OAA pour l'Europe:

- a) Etablir la relation entre les divers éléments de la qualité (en particulier sécurité sanitaire, équilibre nutritionnel, aspects liés aux territoires de production) sur la base de leurs particularités mais aussi de leur complémentarité.
- b) Constater que, pour fonctionner, les systèmes intégrant les différentes approches de la qualité doivent s'inscrire dans des politiques publiques, ce qui nécessite une réflexion sur les définitions de la qualité, y compris des échanges sur les diverses voies empruntées par les pays d'Europe pour réaliser l'identification des différentes qualités proposées sur les marchés et pour encadrer les démarches correspondantes pour le contrôle ou la surveillance de la qualité.
- c) Considérer le caractère universel des notions exposées relatives à la qualité spécifique et aux aspects liés au territoire de production et discerner les moyens de les valoriser, au profit des agriculteurs et des petits producteurs. Ces moyens incluent en particulier l'inventaire des produits répondant à ces définitions et des territoires concernés ainsi que les ressources spécifiques et les savoirs locaux mobilisés. L'évaluation des impacts techniques, sociaux et économiques des produits dont la qualité est liée au territoire de production, permettrait la définition d'une approche concertée sur les produits d'origine dans les différents pays d'Europe et la mise en place de dispositifs nationaux adaptés.
- d) Mettre en avant l'importance de l'éducation, de la formation et de la mobilisation des consommateurs et préciser les actions nécessaires à entreprendre en ce sens. Ces actions pourraient inclure en particulier:
 - l'organisation de démarches participatives associant producteurs, usagers, consommateurs et pouvoirs publics afin d'explicitier les attentes sur les exigences relatives à la qualité générique;
 - le développement de l'étiquetage informatif;

-
- le développement de l'éducation nutritionnelle incluant les apports des produits génériques au regard des équilibres nutritionnels et de la qualité des repas ;
 - la mise en place de centres d'information par catégorie de produits intégrant, dans un programme approprié de communication avec les diverses catégories professionnelles concernées et le public, la promotion des aspects relatifs à la sécurité sanitaire, à l'équilibre nutritionnel et à la qualité des produits concernés.
- e) Confirmer le rôle de la recherche et de la coopération scientifique et technique pour progresser dans la connaissance et la mise en oeuvre des éléments d'une approche intégrée de la qualité concernant aussi bien les denrées alimentaires que les modalités de leur élaboration. Les travaux de recherche correspondants pourraient préférentiellement être concertés au plan européen et s'inscrire dans le cadre de programmes intégrés de coopération scientifique. Les actions de coopération technique pourraient aider à la construction de capacités nationales (structures et approches) dans les domaines correspondants et constituer un domaine d'action privilégié des Organisations Internationales, l'OAA notamment.