

L'organisation de la certification des produits alimentaires

L'industrie agro-alimentaire a la double obligation de produire des aliments salubres et de bonne qualité. Les règlements officiels imposent aux entreprises des conditions de production particulières, d'une part, et les entreprises se fixent elles-mêmes des standards de qualité afin de se démarquer de leurs concurrents. Toutes ces normes et standards visent à répondre aux préoccupations croissantes des consommateurs en divers domaines : protection de l'environnement, commerce équitable, bien-être animal, qualité gustative, etc. Pour contrôler le respect des normes publiques et des standards privés, le système le plus fréquent est la certification indépendante. Cette note dresse un panorama des systèmes de certification mis en place et conclut à la prédominance d'un modèle basé sur un système d'accréditation public mais avec des organismes certificateurs privés.

La sécurité sanitaire et la qualité des produits alimentaires sont des préoccupations importantes pour les consommateurs aujourd'hui. Les normes, labels et standards sur les denrées alimentaires répondent à ces préoccupations. Des réglementations nationales, en particulier dans les pays industrialisés, ont ainsi été adoptées afin de contrôler la sécurité sanitaire des produits sur leur territoire. Toutes ces réglementations sont élaborées pour protéger les populations et les économies des pays des problèmes sanitaires liés aux produits alimentaires et aux maladies des animaux et des végétaux.

Outre la réglementation sanitaire, dont le respect est obligatoire, des normes facultatives ou volontaires ont été établies par les gouvernements, des ONG ou des entreprises privées, pour distinguer le degré de qualité des produits et permettre aux consommateurs de faire leurs achats en fonction de leurs besoins, opinions et attentes.

Le « trèfle de la qualité », outil méthodologique formalisé en 1989¹, résume les attentes de l'époque en distinguant la

qualité sanitaire (sécurité sanitaire et salubrité), la *qualité nutritionnelle* (apports convenables en quantité et qualité pour rester en bonne santé), la *qualité de service* (facilité d'emploi, d'emballage et de conservation) et la *qualité sociale* (ostentation, convictions environnementales, sociales ou religieuses). Les deux premières concernant la santé sont historiquement garanties par l'État car non perceptibles par le consommateur.

La certification est le processus de contrôle qui garantit que les opérateurs suivent un cahier des charges donné. Plus les aspirations sociales sont nouvelles et difficiles à percevoir, plus elles nécessitent de la confiance vis-à-vis des opérateurs de la chaîne de production. Les opérateurs tendent donc à répondre à cette demande par des standards certifiés par des organismes tiers. Ces signes de qualité peuvent affecter les échanges commerciaux à différentes échelles, des marchés locaux aux marchés mondiaux. Ils ont également des effets sur la structure, les responsabilités légales et la coordination au sein des chaînes de

production, car ils imposent des changements internes aux opérateurs et jouent sur les marchés.

Cette note vise à définir les concepts de « qualité » et de « certification », puis à caractériser les modes de certification dominants dans les grandes catégories de standards de qualité des aliments : sécurité sanitaire, qualité nutritionnelle, services environnementaux, qualité intrinsèque remarquable, qualité à empreinte sociale.

1 - Définitions

La qualité d'un aliment est un critère qui porte sur l'aliment final lui-même et caractérise son mode de production, de transformation, de distribution ou son origine.

1. Avis n° 8 du 7 décembre 1989 concernant le rapport de M. Creyssel sur « la certification d'assurance qualité dans le secteur agro-alimentaire », *Bulletin officiel de la concurrence et de la consommation*, n° 89/27, p. 330-331, et Avis du 29 mars 1990 sur le rapport de M. Mainguy sur *La qualité dans le domaine agro-alimentaire*, *Bulletin officiel de la concurrence et de la consommation*, n° 90/11, p. 180-182.

Elle est grandement appréciée de façon subjective par l'utilisateur. On peut rappeler que la qualité des produits alimentaires peut se définir par des attributs² :

- intrinsèques, que l'on ne peut pas changer sans modifier les caractéristiques physiques du produit (couleur, taille ou forme) ;
- extrinsèques, qui ne sont pas directement liés au produit mais participent à le caractériser lors de la décision d'achat (prix, marque, lieu de production ou de transformation, emballage).

Sur la base de l'information disponible, la qualité se définit aussi selon les attributs suivants :

- de recherche³, qui sont repérables avant l'achat par le consommateur ;
- d'expérience³, que l'acheteur ne peut appréhender qu'en essayant le produit (arôme, goût, texture mais aussi facilité d'utilisation) ;
- de confiance⁴, qui ne peuvent pas être perçus directement par l'utilisateur et sont entièrement basés sur sa confiance dans les allégations du producteur, construite en grande partie autour de la traçabilité.

Au niveau international, la sécurité sanitaire des aliments, des végétaux et des animaux fait l'objet de *réglementations* et de traités internationaux entérinés dans le *Codex Alimentarius* ou dans des enceintes telles que l'OMC ou l'OIE⁵. Les directives et règlements de l'Union européenne (UE) sont un autre exemple de réglementation applicable aux États membres, mais aussi aux pays désireux de commercer avec l'Union. Enfin, tous les pays transcrivent, au moins pour l'export, les codes internationaux, et peuvent aller au-delà en fonction de leurs exigences de sécurité sanitaire. Leur mise en œuvre est opérée soit par des services officiels des États soit par des organismes certificateurs internationaux privés dûment mandatés. La question de la qualité est donc largement une question d'institution et de choix collectifs.

Dans les pays industrialisés, des services d'inspection (vétérinaires, chimistes, biologistes, etc.) sont en charge des contrôles de sécurité sanitaire. Dans les pays en développement, il arrive que le manque de capacité ou de volonté des services publics pour effectuer ce contrôle permette à des opérateurs peu scrupuleux de commercialiser des produits alimentaires frauduleux voire nocifs. Dans les deux cas, la délégation de service public, voire même la privatisation de ce service de contrôle, fait partie des solutions employées pour garantir la sécurité des populations humaines, végétales et animales.

En sus des règlements publics, un grand nombre de codes de bonnes pratiques se sont développés dans les filières privées⁶. Certaines normes ou certifications volontaires internationales ne font pas l'objet d'obligation mais sont librement consenties par les parties prenantes, même si elles ont reçu l'aval des autorités publiques. C'est le cas par exemple des normes ISO (*International Standard Organisation*). Tous ces standards privés appuient leur légitimité sur la certification, de plus en plus réalisée par un organisme indépendant des fournisseurs, transformateurs et distributeurs.

La *certification* est le processus qui garantit le respect d'un standard donné sur les produits ou sur les entreprises, prenant la forme d'une norme, d'un cahier des charges ou de spécifications techniques. Primaire, elle est assurée par le producteur. Secondaire, elle caractérise une situation où l'acheteur, dans la chaîne de production, réalise les contrôles par rapport à un référentiel ou standard. La certification dite par tierce partie peut enfin être réalisée par un organisme indépendant, public ou privé. Ce dernier doit être accrédité par l'institution qui a mis en place le standard avant de pouvoir proposer son service aux opérateurs.

2 - Différenciation des normes, convergence sur la certification

Malgré la multiplication des logos et labels signalant des produits de qualité, la certification indépendante, comme mécanisme de garantie du respect du cahier des charges, semble se généraliser.

Sécurité sanitaire

Les rappels de produits et les intoxications alimentaires liés à une contamination sont plus ou moins fréquents selon les pays. La responsabilité pénale de garantie de la salubrité des aliments repose sur chacun des opérateurs de mise sur le marché, qui doivent prouver les moyens de contrôle et de traçabilité mis en place. Un accident sanitaire peut avoir des retombées négatives ou même catastrophiques sur les marques, voire sur toute une famille de produits. De nombreux groupes de distribution ont donc élaboré, pour leurs marques propres, des standards de bonne pratique de production, qu'ils imposent à tous leurs fournisseurs. La promotion de ces bonnes pratiques permet aux distributeurs de différencier leur offre sur un critère de compétitivité autre que le prix.

Pour un fournisseur, la mise en œuvre d'un des trois standards privés GLOBALGAP,

BRC et IFS est devenue incontournable pour être référencé auprès des grands distributeurs en Europe et aux États-Unis : les grands groupes en exigent au moins un. Une certification indépendante est exigée par chacun de ces standards. Les coûts d'adaptation du système de production et de certification sont à la charge des producteurs, coûts particulièrement élevés pour des petites structures. GLOBALGAP, en particulier, travaille en collaboration avec les gouvernements et organisations d'agriculteurs des pays en développement pour tenir compte du contexte local et permettre une certification de groupe.

Bien sûr, les États ne sont pas restés indifférents à l'émergence de ces standards. De nombreux pays à fort potentiel agro-exportateur (Kenya, Thaïlande, Colombie, etc.) ont ainsi accompagné ces démarches afin de préserver leurs parts de marché. Plus particulièrement dans les pays asiatiques, les gouvernements ont établi leurs propres normes publiques de « bonnes pratiques » afin de signaler un haut niveau de sécurité sanitaire : JGAP au Japon, SALM en Malaisie, Q GAP en Thaïlande. La certification peut être effectuée à tarif préférentiel par un organisme public ou bien par un organisme privé au tarif du marché. L'expérience montre que la certification privée est la plus reconnue par les consommateurs.

Enfin, la communauté internationale se penche aussi sur l'impact de ces standards sur le commerce. En tant que standards volontaires, ils sont en pleine conformité avec les règles de l'OMC. Certains pays considèrent pourtant qu'ils constituent des barrières commerciales non tarifaires. En effet, comme la distribution alimentaire dans les pays industrialisés est majoritairement soumise à ces standards privés, ils constituent une barrière *de facto*.

Qualité nutritionnelle

La qualité nutritionnelle des produits alimentaires, liée au contenu (ingrédients,

2. FAO, P.J. Batt, 2007, « Expanding the quality concept to satisfy consumer demand. Proceedings of the international symposium on fresh produce supply chain management », Bangkok. <http://www.fao.org/docrep/010/ah996e/ah996e00.htm>.

3. Nelson P., 1970, « Information and consumer behavior », *Journal of Political Economy*, 78: 311-329.

4. Darby M. et Karni E., 1973, « Free competition and the optimal amount of fraud », *Journal of Law and Economics*, 16: 67-88.

5. Organisation mondiale de la santé animale, www.oie.int.

6. Hammoudi A., Hoffmann R. et Surry Y., 2009, « Food safety standards and agri-food supply chains: an introductory overview », *European Review of Agricultural Economics*, 36(4): 469-478.

bilan calorique) et aux propriétés de santé (réduction de risques de maladie, développement et santé infantile), fait l'objet de plusieurs réglementations et de quelques standards privés.

L'étiquetage du contenu des produits transformés est un droit du consommateur pour limiter la confusion et le protéger de la fraude et de la publicité mensongère. La volonté d'étiqueter des informations nutritionnelles présente également un enjeu collectif qui porte sur la santé, en particulier l'obésité dont l'augmentation depuis les années 1980 a été rapide⁷. En outre, les questions de nutrition et de santé de l'alimentation intéressent fortement les consommateurs. Certaines contraintes sont d'ailleurs liées à des pratiques alimentaires volontaires (régimes végétarien ou végétalien) ou nécessaires dans certaines pathologies (diabète, allergies, intolérances) dont la prévalence est également en augmentation dans les pays riches.

Les emballages des produits alimentaires transformés et des denrées alimentaires doivent ainsi présenter certaines mentions obligatoires, d'autres étant facultatives. Les ingrédients, poids net, durée de consommation, qualité nutritionnelle, présence d'allergènes, part relative aux apports journaliers recommandés (AJR) sont soumis à des réglementations élaborées par les autorités publiques telles que la loi NLEA aux États-Unis et le règlement CE n° 1924/2006. Les allégations de santé (« peut réduire le risque de maladies cardio-vasculaires », etc.) sont autorisées au cas par cas en Europe et aux États-Unis sous le contrôle d'instances scientifiques. Une certification publique y encadre toutes ces mentions, tandis qu'en Asie les situations varient de démarches totalement privées à des obligations et certifications publiques d'affichage nutritionnel pour quelques catégories d'aliments.

Par ailleurs, l'étiquetage des produits alimentaires « non OGM » et « OGM » est une spécificité européenne. Les règlements communautaires CE n° 1829/2003 et 1830/2003 précisent les seuils définissant les produits OGM et les conditions de leur traçabilité et étiquetage. Des débats continuent sur la définition des seuils, mais Carrefour et d'autres grands distributeurs viennent de lancer une démarche de certification privée pour les aliments de type « non OGM ».

Enfin, la qualité relative aux nombreux régimes volontaires végétariens et végétaliens repose sur des standards et des cer-

tifications privées dans le monde. L'Inde semble être le seul pays à avoir mis en place un signe officiel certifié par un organisme public pour les aliments ne convenant pas à une alimentation végétarienne⁸, suite à la loi du 4 avril 2001.

Services environnementaux

Les standards environnementaux établissent des bonnes pratiques limitant les impacts néfastes sur l'environnement (eau, sol, biodiversité). Certains standards privés tendent à élargir leur portée en incluant également des contraintes sociales ou en combinant plusieurs standards.

L'agriculture biologique repose sur des cahiers des charges précis définis au niveau européen, spécifiant les pratiques agricoles en termes d'utilisation des semences, de travail du sol, de fertilisation, de traitement des organismes nuisibles aux cultures et de traitements sanitaires des animaux. Établis en 1981⁹, l'étiquetage et la certification des produits de l'agriculture biologique ont été mis en place en France à la demande d'agriculteurs pratiquant la biodynamie. En Europe, un label communautaire certifie aussi les pratiques biologiques de façon privée sur accréditation publique. Il coexiste en France avec le signe officiel national (AB), également certifié de façon privée, auquel s'ajoutent des marques privées (par exemple Déméter en biodynamie). Aux États-Unis et en Asie, la démarche pour estampiller les produits alimentaires comme « *organic* » repose aussi sur un mélange de certifications publique et privée.

Avec l'émergence de préoccupations des consommateurs pour la sauvegarde de la forêt primaire, la gestion durable de l'eau ou la lutte contre le changement climatique, et le souci d'une image durable des entreprises, des standards environnementaux internationaux ont vu le jour sous l'égide d'organismes de normalisation internationaux et d'ONG. Ainsi, le standard ISO 14000 reconnaît des modes de production respectueux de l'environnement ; le standard RainforestAlliance s'applique aux productions dans les zones tropicales humides tandis que Utz Certified¹⁰ certifie des productions agricoles de rente comme le café, le thé, le cacao ou l'huile de palme. Les travaux méthodologiques sur l'analyse du cycle de vie des produits et sur les bilans des processus de production et de consommation ont fait émerger des approches nouvelles élargissant les concepts d'empreinte carbone (marque *The Carbon Trust* par exemple) ou de « kilomètres alimentaires » à l'idée d'un

affichage environnemental plus large. Dans cette perspective, l'expérimentation française d'affichage des caractéristiques environnementales des produits, à la suite du Grenelle de l'environnement, inclut les produits alimentaires. Les mécanismes de calcul et de contrôle sont encore sujets à discussion. La mention « exploitation de haute valeur environnementale » (HVE) certifie également les exploitations qui respectent certains seuils de performance environnementale, donc indirectement les matières premières agricoles produites¹¹.

Autres qualités remarquables

Il existe plusieurs formes de signes de qualité remarquables et d'origine. Le **Label Rouge** est un label français défini dans le Code Rural qui porte sur des produits alimentaires et sur les produits non alimentaires non transformés. Ce label public créé en 1960 a été utilisé par les aviculteurs pour sauvegarder une production dès 1965. Aujourd'hui, plus de 500 produits sous Label Rouge existent en France et le poulet en représente le tiers (103 millions de volailles produites sous label en 2009¹²). Au total, la production Label Rouge représentait 1,4 milliard d'euros de chiffre d'affaires avant 2007. Ce label atteste de moyens de production mis en œuvre pour atteindre une qualité gustative supérieure à celle d'un produit sans label. La certification du respect des critères et exigences techniques est contrôlée par des organismes privés accrédités par le COFRAC¹³ et agréés par l'INAO.

Les **mentions sur l'origine** des produits sont en général certifiées publiquement par les organismes de contrôle nationaux. C'est le cas pour la mention sur le pays d'origine : bœuf, volaille, certaines noix aux États-Unis ; fruits, légumes, vin, huile d'olive dans l'UE. En France, il existe des mentions valorisantes sur l'origine (« fermier », « produits de pays », « montagne ») qui sont soumises à autorisation publique, définies par un cahier des charges et garanties par une certification publique-privée.

7. OCDE, 2010, *L'obésité et l'économie de la prévention : Objectif santé*, <http://www.oecd.org/sante/objectifsante>

8. La grande majorité des consommateurs indiens étant végétarienne, il est plus efficace de signaler les produits destinés à la minorité carnivore.

9. Loi du 4 juillet 1980 et décret d'application du 10 mars 1981.

10. Anciennement Utz Kapeh

11. Décret n° 2011-694 du 20 juin 2011 relatif à la certification environnementale des exploitations agricoles.

12. www.volaillelabelrouge.com

13. Comité français d'accréditation.

Les **indications géographiques** (IG) sont probablement la forme la plus aboutie du signe de qualité intrinsèque remarquable. D'abord mises en œuvre en France, Italie et Espagne, le concept de qualité alimentaire liée au terroir, aux produits et au savoir-faire d'une population locale, sous la forme d'appellations d'origine contrôlées (AOC), s'est ensuite propagé dans toute l'UE avec la notion d'appellation d'origine protégée (AOP et IGP). Cette notion appartient aussi à d'autres cultures du monde¹⁴. Les IG sont à présent promues comme standard public-privé de valorisation de la spécificité d'un produit alimentaire. Les gouvernements élaborent les règles et procédures d'enregistrement et de protection de l'IG. Les opérateurs sont eux responsables de la caractérisation des attributs de qualité spécifiques aux produits, de leurs liens avec l'origine géographique et leur savoir-faire, du cahier des charges, du contrôle interne, de la promotion du produit auprès du consommateur et des accords de commercialisation dans la filière. La FAO recommande fortement de renforcer le contrôle interne de l'IG par une certification indépendante. Aux États-Unis, l'approche qualité-origine consiste en revanche en une marque et une certification privées (l'oignon Vidalia par exemple). L'accord sur les ADPIC (aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce) de l'OMC permet aux États de protéger des indications géographiques pour des produits issus de l'agriculture.

Des associations de consommateurs ont créé un système de **commerce équitable** dans les années 1960, en réponse à la mondialisation. Établi à présent comme marché de niche dans plusieurs pays industrialisés, le commerce équitable est un engagement à payer une rémunération plancher « juste », définie au préalable entre importateurs et coopératives, pour renforcer les services sociaux de la communauté de producteurs du pays en développement. Les produits équitables sont issus de denrées agricoles tropicales : café, cacao, thé, sucre de canne, bananes, mais aussi coton. La principale organisation de commerce équitable est connue sous le sigle FLO et sa marque est *FairTrade* (Max Havelaar). Son standard est utilisé pour une grande partie des importations de produits alimentaires équitables et sa filiale FLO-Cert est accréditée pour certifier. Le segment équitable reste cependant diversifié : des certificateurs engagés comme ECO-CERT en France mais aussi à l'étranger, certains supermarchés au Royaume-Uni,

des communautés urbaines aux États-Unis ou des associations ont créé leur propre standard équitable, avec des degrés variables de contrainte et de contrôle.

Certains consommateurs des pays industrialisés sont également préoccupés par les **conditions éthiques** de production et de transformation de leur alimentation. Les bonnes conditions de travail pour les salariés font ainsi l'objet du standard SA8000, mis en place par l'ONG *Social Accountability International* (SAI) pour des grandes entreprises soucieuses de montrer leur standing de responsabilité en matière sociale. SAI a accrédité des certificateurs indépendants pour contrôler les conditions de travail des salariés, le droit d'association, le temps de travail, les salaires et l'activité des mineurs.

Le **bien-être des animaux** de ferme est une préoccupation plus récente. Une réglementation européenne existe mais la Société britannique de protection des animaux (RSPCA) a mis en place le standard *Freedom Food* avec ses propres inspecteurs qui contrôlent les fermes, entreprises de transport et abattoirs qui désirent adhérer au programme.

* *
*

Ce panorama mondial non exhaustif des standards de qualité alimentaire confirme des tendances observées en France : de multiples standards vont au-delà de la réglementation sur la sécurité sanitaire afin de répondre aux attentes de plus en plus spécifiques des consommateurs. Cette multiplication des standards de qualité est aussi portée par les entreprises agroalimentaires par souci de différencier leur offre. Cependant, cette surenchère pèse sur les agriculteurs et sur les PME qui doivent prendre en charge le coût de mise aux normes, de respect du cahier des charges et de certification.

Pour le consommateur, ce foisonnement de normes se traduit par une multiplica-

tion de logos, dénominations et allégations qui peut être déconcertante. Les attributs de confiance des produits alimentaires deviennent ainsi de plus en plus difficiles à décrypter. Pour asseoir la confiance de l'acheteur, le système de certification par tierce partie se fait de plus en plus présent, tant pour les standards publics que privés. On peut penser¹⁵ que les organismes de certification indépendante verront leur importance s'accroître dans l'industrie agroalimentaire mondiale du futur. La France et l'Europe possèdent de ce point de vue de véritables atouts, avec des standards et signes de qualité anciens et reconnus, ainsi qu'un système de certification et d'accréditation efficace.

Jo Cadilhon

Chargé de mission Gouvernance et filières

Thuriane Mahé

Chargée de mission Environnement, économies

des ressources naturelles et technologies

Annie Soyeux

Chargée de mission Alimentation, risques et santé

Centre d'études et de prospective

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire
Secrétariat Général

Service de la statistique et de la prospective

Centre d'études et de prospective

12 rue Henri Rol-Tanguy

TSA 70007

93555 MONTREUIL SOUS BOIS Cedex

Tél. : 01 49 55 85 05

Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr

www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Fabienne Rosenwald

Rédacteur en chef : Bruno Héralut

Mel : bruno.herault@agriculture.gouv.fr

Tél. : 01 49 55 57 43

Composition : SSP Beauvais

Dépôt légal : À parution © 2011

14. FAO, 2010, *Territoires, produits et acteurs locaux : des liens de qualité. Guide pour promouvoir la qualité liée à l'origine et des indications géographiques durables*, <http://www.foodquality-origin.org/index.html>.

15. Déclaration de Ray Goldberg, professeur émérite en agribusiness à la Harvard Business School, au Forum mondial de l'IFAMA (Association internationale de gestion alimentaire et des agro-entreprises) en juin 2010.