

Politiques agricoles et alimentaires : trajectoires et réformes

Colloque SFER

20-21 Juin 2018 à Montpellier Supagro

Date limite de soumission : 20 mars 2018

Institutionnalisation du régime de qualité : incertitude et risques de rupture ; le cas de la politique de signes officiels d'origine et de qualité de l' Union Européenne

Contribution d'Hélène Ilbert, type recherche

Depuis les années 1990, la politique de l'Union Européenne s'est orientée vers la reconnaissance des signes officiels de qualité et d'origine. Les dispositifs légaux de reconnaissance des indications géographiques ou des labels biologiques ont été instruits à l'échelle européenne sous l'influence conjointe des pays membres, des acteurs privés et des consommateurs dont la demande pour des produits de qualité est croissante. Les pressions simultanées de différents types d'acteurs convergent pour que les biens mis sur le marché soient garantis par un dispositif institutionnel certifiant la qualité des produits auprès des consommateurs. Nombreux sont les papiers qui font état de la croissance des normes, des standards et des marchés de qualité dans le monde, positionnant la politique qualité de l'Union Européenne comme une des plus exigeantes ce qui conduit souvent à considérer ces normes qualité de l'UE comme une barrière à l'entrée. Nombreux sont aussi les conflits portant sur les politiques qualité considérées tantôt comme une entrave à la libéralisation du commerce tantôt comme une réponse à la demande des consommateurs soucieux de leur santé.

La question de la délimitation d'un bien « dit » de qualité mis sur le marché est donc au cœur des controverses portant sur les niveaux d'intervention de l'Etat et de libre concurrence. Ces oppositions véhiculent des comportements très stéréotypés. Ce papier cherche à positionner les politiques qualité de l'UE en analysant les processus de transformation voire les risques de rupture induits par les contradictions dont sont vecteurs les différents acteurs qui cherchent à défendre certaines délimitations de la qualité. L'aptitude à construire une politique de qualité des produits agro-alimentaires effective est en jeu. A l'heure où le biologique, l'authentique, ou le court constituent des figures désignant des marchés porteurs, les pressions pour certifier la validité, la légitimité ou la lisibilité des liens au local s'exercent à de multiples échelles et dans des directions souvent opposées.

L'hypothèse est que les dispositifs institutionnels délimitant les attributs de la qualité constituent des ossatures économique-juridiques qui orientent la manière de produire des biens de croyance nécessairement fondées sur des relations inter-subjectives. Les processus de transformation des règles conditionnent les manières dont les institutions délimitent les objets – tels que les attributs de la qualité – en les instituant comme vrais. Il s'agit donc de travailler sur les conditions qui rendent possibles et qui génèrent des mécanismes institutionnels ayant des effets de réel. L'analyse participe pour partie de la théorie des

régimes, qui considère les institutions en fonction des séries régulières de principes, normes, règles, mécanismes et instruments (Krasner, 1983; Finlayson et Zacher, 1983). Les choix nationaux portés par des groupes de pression internes à un Etat - Nation se transforment lors de négociations internationales - qu'elles soient bilatérales, régionales ou multilatérales. La théorie du « double ruban » appréhende des jeux de pression qui s'exercent sur les faces internes et externes des dispositifs institutionnels, objets de stratégies à différentes échelles (Putnam, 1988). Avec ces approches institutionnelles, la répétition d'un différend peut être interprétée, comme une figure structurante permettant de saisir les situations concrètes au cours desquelles autorités étatiques, groupes privés ou individus exercent et développent des stratégies antagoniques mais récurrentes. L'identification de la régularité des « arènes » de discussions se fait donc par rapport à des expériences précises où les règles opérationnelles, institutionnelles et constitutionnelles interagissent (Ostrom, 2007). Cependant, afin d'éviter une interprétation des changements qui serait fondée sur la seule perspective évolutionniste de l'histoire et qui ne prendrait pas en compte les ruptures et les risques de basculement que les historiens ont su mettre en évidence (Boucheron, 2015), l'analyse porte aussi sur les rapports de force qui s'exercent dans des tissus institutionnels complexes où interagissent les intérêts économiques, politiques, culturels et sociaux. Le pouvoir savoir et les rapports de pouvoirs économiques ou culturels font partie intégrante de l'analyse.

En termes de méthode, le temps initial choisi est celui de notre actualité. Elle constitue le point qui facilite la mise en perspective des régularités et des conflits. La démarche est donc qualitative et se fonde sur des analyses de discours et de pratiques de courte et de longue durée. Elle s'appuie également sur l'analyse des jeux d'aller-retour qui s'effectuent entre les échelles locales, nationales, européennes et internationales et qui induisent des modifications des règles institutionnelles et de leurs fonctions. Le propos est de choisir des corpus symptomatiques des fonctions et des rapports de force qui s'organisent autour de la délimitation pratique des attributs de qualité et qui sont susceptibles d'en infléchir les tendances.

Ce papier traitera dans une première partie de la délimitation actuelle de la qualité par l'Union Européenne. Principalement fondée sur la reconnaissance des signes de qualité et d'origine, les indications géographiques protégées et les appellations d'origine protégées sont souvent regroupées sous le vocable unique d'indications géographiques. Cette politique trouve ses racines en France, pays qui a progressivement reconnu l'action collective des producteurs comme légitimes et ce depuis le début du 20^{ème} siècle (loi de 1905 en France). Organisés en groupes de défense des produits d'origine ou en consortiums interprofessionnels, les acteurs mènent des actions et construisent des cahiers de charges spécifiques à même de délimiter leurs droits en spécifiant les lieux, les profondeurs historiques et les modes de savoir - faire partagés.

La fonction première de cette action collective historique est la lutte contre les usurpations. Ainsi, la première appellation d'origine est accordée en France en 1919 par une loi amendée en 1927 et le dispositif légal permettant la reconnaissance stricte et le suivi effectif des appellations d'origine contrôlées est édictée en 1935 donnant naissance à l'INAO. Cette fonction de protection et d'action juridique apte à contrôler et poursuivre les éventuelles imitations ou évocations d'un nom réputé suppose un engagement des autorités publiques afin de garantir la légitimité de l'octroi d'un signe de qualité et d'origine et supposent aussi

une action collective sous forme de consortium ou de groupements de défense des appellations d'origine. Les autres pays du Sud de l'Europe, comme l'Italie, l'Espagne ou la Grèce ont également construit des cadres juridiques nationaux sur ce modèle régi par le système de droit de propriété intellectuelle. Ce sont ces pays, qui portent au sein de l'Union Européenne la volonté de faire reconnaître la notification, l'enregistrement et les mécanismes de sanction au niveau de cet ensemble régional. La directive UE- 2081/1992 amendée en directive UE, 1898/2006 régit les mécanismes présidant aux fonctions de protection.

Cette histoire de longue durée, semble dessiner et conforter un processus de long terme induisant la diffusion de formes de droit de protection sur de nombreux territoires que ce soit dans les pays du Sud de l'Europe, dans l'ensemble des pays de l'Union Européenne ou dans les pays tiers. Une analyse conduite sur le registre des IG en Union Européenne, montre que le nombre des protections est croissant que ce soit en direct sur le registre ou via des accords bilatéraux. La croissance est constatée quantitativement, mais aussi qualitativement puisqu'à la fonction de protection s'ajoutent des fonctions de préservation du patrimoine naturel et humain ainsi que de fonction de développement rural ou de valorisation économique de chaînes de valeur. Plus récemment, les fonctions de défense de la qualité du sol, des paysages et des terres deviennent des enjeux de protection de la réputation. Entre Etat et Marché, les indications géographiques constituent un outil hybride susceptible de produire des biens de croyance qui une fois institutionnalisés tendent à se transformer en biens clubs ou en biens communs selon les fonctions que les acteurs leurs attribuent.

Cette diffusion des fonctions et des types de biens produits n'est cependant pas linéaire et au cours de cette longue histoire déjà largement décrite et écrite, des conflits et des renversements s'opèrent.

Un premier niveau de renversement se situe en Union Européenne et dans les pays qui sont les vecteurs historiques de cette reconnaissance de la qualité et de l'origine. Ainsi, la mise en œuvre de la certification par les tiers que ce soit pour les indications géographiques ou le label AB, a des impacts sur le prix à payer pour la certification et sur les changements organisationnels puisque la validation se fait par l'analyse de la conformité et non plus par rapport aux jugements émis entre pairs. Outre ce passage d'un bien de jugement à un bien de promesse normalisé par les organismes tiers habilités, l'aptitude à construire collectivement un système de reconnaissance ouvert et validé est contesté. Désormais depuis le tournant des années 1990, le recours à tiers certificateur conditionne les accès aux marchés. Ceux qui refusent de passer par les organismes tiers et commercialisent leurs produits en utilisant un logo ou un terme dont l'usage est réservé par la loi, comme le terme biologique par exemple, sont passibles de poursuites judiciaires. Alors que dans le monde du numérique, le mouvement du « copyleft » fait reconnaître le bienfondé des communautés porteuses de connaissances et de savoir - faire qui s'agrègent, il semble que dans le monde l'agro-alimentaire les conditions de restriction soient inversées : avec le temps, les pressions s'exercent pour formaliser les droits, renforcer les délimitations et restreindre les usages.

Le deuxième niveau de renversement se situe à l'échelle internationale dans les conflits qui opposent l'Union Européenne aux Etats-Unis et qui se cristallise entre pays de l'ancien et du nouveau monde autour du choix juridique entre marques privées /collectives ou

indications géographiques. Ce conflit très technique est porté par des acteurs avertis qui connaissent les institutions. A l'OMC, le différend gagné par les Etats Unis en 2006 conduit l'Union Européenne à ouvrir son système de notification et d'enregistrement et à modifier les procédures de validation par les tiers afin que sa régulation soit conforme aux principes et aux règles de réciprocité de l'OMC. Malgré cette mise en conformité qui engendre de nombreux conflits internes notamment vis-à-vis des producteurs historiques européens qui doivent désormais appliquer de nouvelles règles s'ils veulent bénéficier de la reconnaissance européenne de leurs produits. Elle engendre aussi des conflits sur leur face externe.

En effet, l'opposition américaine est aujourd'hui portée par le lobby du secteur laitier avec la création du consortium pour la défense des noms génériques alimentaires (Consortium for Common Food Names) : les noms comme Feta, Parmesan ou Gorgonzola sont encore considérés comme génériques par les acteurs américains qui contestent la politique internationale et les accords bilatéraux de qualité et d'origine conduits par l'Union Européenne. Pour les grands groupes américains comme Kraft, les parts de marchés de produits américains commercialisés en utilisant des noms réputés européens sont potentiellement menacées par la reconnaissance des indications géographiques obtenues soit via des accords bilatéraux (Chine, Japon, Canada notamment) soit via l'Acte de Genève de 2015. Les arguments avancés sont ceux des règles de la libéralisation des échanges fondées sur l'élimination de barrières non tarifaires. Une fois de plus, les IG sont attaquées à cause d'une trop forte intervention étatique et sont soupçonnées de tromperie vis-à-vis du consommateur.

Dans la répétition de ces arguments et dans l'insistance à refuser de reconnaître les droits historiques construits de longue date par les pays européens, se joue l'aptitude des Etats à faire valoir une coexistence de droits afin de produire des biens de réputation qui garantissent la qualité des liens aux territoires et aux acteurs. Les divergences et les préférences exprimées pour les marques par des acteurs publics et privés des Etats-Unis constituent un point de clivage désormais avéré. Les politiques de marques et de secrets d'affaires instruits par les groupes dominants exercent des pressions conjointes sur les régulations de la qualité. Les risques de vider de leur contenu les constructions citoyennes sont un scénario très tendance.

