

L'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)

L'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), établissement public national à caractère administratif, dont la création remonte à 1935, avait initialement pour mission de reconnaître les appellations d'origine contrôlée (AOC), d'en délimiter les aires de production, de fixer les conditions de production et d'agrément en liaison avec les professionnels et les pouvoirs publics, d'assurer enfin la défense et la promotion de ces appellations en France et à l'étranger. Les missions de cet établissement public, qui ne concernaient que les vins et les eaux de vie, ont été progressivement étendues aux appellations d'origine concernant l'ensemble des produits agricoles en 1990, puis aux « indications géographiques protégées (IGP) », lors de l'introduction dans le droit français de cette notion adoptée par l'Union Européenne en 1992. Le chiffre d'affaires des activités économiques concernées dépasse 16 Md€.

Le constat et les recommandations de la Cour figurant dans un référé aux ministres chargés de l'agriculture et des finances du 10 octobre 2004 ont fait l'objet d'un large consensus et le dispositif de valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires a été profondément modifié en application de l'ordonnance du 7 décembre 2006.

* * *

La Cour avait relevé que l'appellation d'origine, reconnue par l'INAO, entrainait en concurrence avec d'autres productions labellisées par d'autres organismes certificateurs. Ces mentions étaient peu lisibles pour les consommateurs, les unes ayant pour objet de garantir la typicité d'un produit, les autres une qualité supérieure résultant de l'application d'un cahier des charges.

Le législateur a introduit une hiérarchisation des modes de valorisation des produits agricoles, fusionné les entités chargées de la gestion des signes de la qualité et de l'origine et adapté les structures de l'INAO à ses nouvelles missions.

a) Trois modes de valorisation sont désormais consacrés par la loi du 5 janvier 2006 : les « signes d'identification de la qualité et de l'origine » (SIQO), les « mentions valorisantes » et les « démarches de certification de produits ». L'intervention du législateur a, en outre, limité à cinq les signes d'identification de la qualité et de l'origine : « label rouge, « appellation d'origine », « indication géographique protégée » (IGP) et « spécialité traditionnelle garantie » (STG), attestent la qualité liée à l'origine ou à la tradition, la mention « agriculture biologique » attestant la qualité environnementale.

b) La loi du 5 janvier 2006 a entraîné une unification des structures de gestion des SIQO, l'INAO étant désormais chargé de la totalité de cette gestion.

Les attributions des comités nationaux, qui fixent les conditions de production des appellations, valident la reconnaissance des bénéficiaires des appellations et se prononcent sur toutes les questions relatives aux appellations, ont été redéfinies.

Un conseil agréments et contrôles (CAC) doit garantir, au niveau national, la séparation des fonctions de défense et de gestion des fonctions de contrôle, ce qui constitue la principale modification introduite par la réforme.

La Cour avait critiqué la procédure d'agrément des produits bénéficiant d'une AOC et le contrôle des conditions de production par l'INAO. Rappelant que les dispositions communautaires imposent aux Etats membres d'assurer l'objectivité et l'impartialité des appellations, la Cour avait estimé que la procédure suivie n'apportait pas les garanties souhaitables notamment à l'égard des consommateurs.

L'ordonnance n°2006-1547 du 7 décembre 2006 relative à la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer établit une séparation entre les organismes compétents pour défendre les signes d'identification de la qualité et de l'origine et ceux qui sont chargés du contrôle du cahier des charges des produits bénéficiant de ces signes.

Les organismes de défense et de gestion (ODG) se substituent aux syndicats de défense des AOC et aux groupements « qualité » des labels, dont la nature et les missions étaient hétérogènes. Ils doivent être reconnus par le directeur de l'INAO, après avis du comité national compétent. Au 31 mai 2007, 95% des ODG avaient été reconnus.

Le dispositif est désormais unifié et repose sur les principes fondamentaux que sont la représentativité, la transparence et le caractère démocratique de l'organisation et du fonctionnement, chaque opérateur étant membre de droit des ODG.

Le deuxième volet de la réforme a consisté à scinder le contrôle en deux phases distinctes.

Le contrôle primaire est désormais assuré, non plus par les opérateurs eux-mêmes, mais par des organismes tiers, indépendants et impartiaux, ayant fait l'objet d'une accréditation ou qui en respectent les principes et spécifications. Les modalités du contrôle varient toutefois selon les signes d'identification de la qualité et de l'origine.

L'INAO assure, quant à lui, le contrôle secondaire, c'est-à-dire le contrôle des organismes chargés du contrôle primaire, qui peut conduire au retrait de leur agrément.

Le nouveau dispositif de gestion des signes de la qualité reposant sur les organismes de défense et de gestion et la réalisation des contrôles par des organismes tiers indépendants a été mis en place au 1er juillet 2008.

La Cour appelle à une réorientation du fonctionnement de l'INAO.

Celle-ci n'en est qu'à ses débuts.

Il a été remédié à plusieurs défauts de gestion - absence de comptabilité analytique, irrégularités diverses - et le nombre des membres des comités nationaux a été plafonné à 50.

Le contrat d'objectifs pour 2008-2010 reflète les progrès qui restent à faire. Il demande à l'INAO de raccourcir les délais moyens de reconnaissance d'un produit sous signe d'identification de la qualité et de l'origine, actuellement de 7,5 années pour une appellation d'origine, de 4,5 pour une indication géographique protégée, et de 1,5 année pour un label rouge. Il fixe un objectif de respect des délais par l'INAO qui émet 1200 avis par an sur les

documents d'aménagement et d'urbanisme et les autorisations d'installations classées dans sa mission de protection des aires d'appellation d'origine. Il prévoit de diffuser plus largement les informations utiles aux différents acteurs, en particulier auprès du grand public. Il demande aussi qu'une attention particulière soit apportée à la protection des signes et à la coopération internationale contre les usurpations et les détournements de notoriété.

Enfin, le contrat prévoit que les résultats de la politique de l'origine et de la qualité devront être évalués de manière plus précise que ce qui a pu être fait jusqu'à présent et reposer sur des bases scientifiques et techniques renforcées, ce qui répond précisément à une recommandation de la Cour.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Vous trouverez ci-après les précisions qu'il me paraît utile d'apporter à l'insertion de la Cour des comptes relative à l'Institut National de l'Origine et de la Qualité (INAO).

Je note avec satisfaction que la Cour des comptes a pris acte des dispositions mises en œuvre en application de l'ordonnance du 7 décembre 2006. Ces mesures ont permis de clarifier le dispositif de valorisation des produits agricoles et alimentaires et d'harmoniser les dispositifs de contrôle afin d'offrir au consommateur les garanties qu'il est en droit d'attendre des produits portant un signe d'identification de la qualité et de l'origine. Par ailleurs, le contrat d'objectifs de l'INAO pour 2008-2010 trace pour les années à venir les améliorations attendues notamment en termes d'efficacité des procédures.

S'agissant de la dernière observation de la Cour des comptes, je souhaite souligner que le contrat d'objectifs de l'INAO prévoit la mise en place d'un Système d'Information Géographique (SIG) pour la délimitation des aires d'appellations d'origine et d'indications géographiques protégées. Celui-ci permettra à l'Institut de disposer des moyens les plus performants pour effectuer les travaux de délimitation et de mettre à disposition des organismes de défense et de gestion et des organismes de contrôle les données qui leur sont utiles pour effectuer leurs missions, de la manière la plus simple et la plus économique possible.

Ainsi, à l'avenir, dès lors que les données cadastrales vectorisées seront disponibles, les nouvelles délimitations seront systématiquement géoréférencées et réalisées avec un logiciel de cartographie permettant de fournir des fichiers informatiques normalisés.
