

LE RÔLE DES RÉGIONS DANS LE PROCESSUS DE MODIFICATION DES CAHIERS DES CHARGES DES INDICATIONS GEOGRAPHIQUES

Giulia Scaglioni

Chargée de Mission
Association des Régions Européennes des Produits d'Origine (AREPO)
policyofficer@arepoquality.eu

ABSTRACT

La présentation analyse la manière dont les régions soutiennent les associations de producteurs dans le processus de modification des cahiers des charges des Indications Géographiques (IG). En France, en Italie et en Espagne, les administrations régionales représentent un acteur clé dans le processus de définition des cahiers des charges des produits. Grâce à leurs compétences en matière de politique de développement rural, elles soutiennent activement les producteurs tout au long du processus d'enregistrement des IG : de l'étude d'impact préliminaire et de l'identification des normes de qualité des produits, à la présentation des demandes de modification des IG enregistrées. La présentation se concentrera en particulier sur plusieurs exemples pratiques, analysant comment les différentes pratiques régionales tentent d'aborder l'équilibre entre tradition et innovation, en agissant comme médiateur entre les différentes catégories d'acteurs pendant le processus de modification. Les pratiques réussies et les problèmes récurrents seront présentés.

SOMMAIRE

Introduction	2
Définition du contexte	2
Région Nouvelle-Aquitaine (France).....	3
Région Emilie-Romagne (Italie)	4
Région Catalogne (Espagne)	7
Problèmes récurrents	9
Conclusions	9

INTRODUCTION

La présentation analyse la **manière dont les régions soutiennent les associations de producteurs dans le processus de modification des cahiers des charges des produits IG.**

Les administrations régionales peuvent représenter un acteur clé dans le processus de définition des cahiers des charges des produits, mais les situations sont très différentes selon les pays. Grâce à leurs compétences en matière de politique de développement rural, elles soutiennent les producteurs à différents niveaux au cours du processus d'enregistrement : de l'étude d'impact préliminaire et de l'identification des normes de qualité des produits, à la présentation des demandes de modification des IG enregistrées.

Pourquoi se concentrer sur la procédure de modification ? La tendance générale est que les demandes d'enregistrement de nouvelles IG diminuent progressivement alors que les **demandes de modification augmentent rapidement.** En particulier, dans les États membres qui ont un système historique de reconnaissance des IG, **les demandes de modification sont plus nombreuses que les nouveaux enregistrements.**

La présentation se concentrera sur plusieurs exemples, analysant comment les différentes pratiques régionales tentent d'aborder l'équilibre entre tradition et innovation, en agissant comme médiateur entre les différentes catégories de parties prenantes au cours du processus de modification.

À cette fin, l'analyse se concentre sur **3 États membres (EM) ayant un système historique de reconnaissance des IG mais avec des modèles et un niveau de centralisation/décentralisation différents concernant les compétences régionales** : l'Italie, la France et l'Espagne. Pour chaque État, une étude de cas sera présentée :

1. **Région Emilie-Romagne - Italie**
2. **Région Catalogne – Espagne**
3. **Région Nouvelle-Aquitaine – France**

Les informations sur les études de cas ont été recueillies par le biais d'entretiens téléphoniques avec les personnes référentes de l'AREPO dans ces régions. Les pratiques réussies et les problèmes récurrents seront présentés.

DÉFINITION DU CONTEXTE

Comme anticipé, l'analyse se concentre **sur 3 EM ayant un système historique de reconnaissance des IG mais avec des modèles et un niveau de centralisation/décentralisation différents concernant les compétences régionales en matière d'IG** : l'Italie, la France et l'Espagne.

- **La France est un exemple de centralisation forte** : Les régions **n'ont pas de rôle formel reconnu** dans la définition et modification des cahiers des charges des produits puisque l'ensemble du processus au niveau national est géré par l'INAO (Institut national de l'origine et de la qualité). Néanmoins, certaines Régions **soutiennent (indirectement)** les producteurs grâce à **l'expertise technique** des instituts régionaux de la qualité agroalimentaire ou structures équivalentes.

L'Italie et l'Espagne sont des exemples de décentralisation, à un niveau différent, et leurs **Régions ont des compétences spécifiques** qui sont définies dans la législation nationale.

- La décentralisation est **plus légère en Italie** : même si les Régions ont des compétences formellement définies, le processus d'enregistrement/modification est géré au niveau national par le Ministère italien de l'agriculture.
- D'autre part, **en Espagne, les Communautés autonomes ont une compétence exclusive** concernant le processus d'enregistrement et de modification des IG, ainsi qu'une compétence exclusive plus générale en matière de **réglementation du secteur agroalimentaire**.

Attention : Dans les trois pays, la procédure de modification suit les mêmes étapes que la procédure d'enregistrement.

REGION NOUVELLE-AQUITAINE (FRANCE)

En France, l'Institut National de l'Origine et de la Qualité (INAO) est chargé de la mise en œuvre de la politique de qualité au niveau national et gère l'ensemble du processus d'enregistrement/modification des IG. Ainsi, un groupe de producteurs souhaitant enregistrer une nouvelle AOP/IGP ou modifier une existante doit présenter sa demande directement à l'INAO, qui se charge de toute la procédure d'enregistrement/modification (consultez ici la représentation graphique de la procédure [d'enregistrement](#) et de [modification](#)). **Les administrations régionales n'ont pas de rôle formel dans ce processus.**

Cependant, au niveau territorial, des Instituts Régionaux pour la qualité agroalimentaire (IRQUA) ont été créés dans 5 régions différentes : 1) Grand-Est : [Alsace Qualité](#), 2) Hauts-de-France : [Groupement Qualité Nord-Pas-de-Calais](#), 3) Normandie : [IRQUA Normandie](#), 4) Nouvelle-Aquitaine: [AANA](#) et 5) Occitanie : [Irqualim](#).

Ces Instituts sont des associations régionales qui regroupent les acteurs territoriaux concernés par les produits de qualité et d'origine (représentants régionaux, chambres d'agriculture, producteurs, transformateurs, distributeurs, restauration et consommateurs)¹. Leur mission est de soutenir et de promouvoir le développement des produits de qualité et d'origine dans leurs Régions.

En 2012², l'INAO et les IRQUA ont signé un accord de partenariat qui reconnaît l'expertise de ces agences dans le développement et la promotion de produits agroalimentaires de qualité.

L'Agence agro-alimentaire de la Nouvelle-Aquitaine (AANA) est un exemple de ces instituts. Elle a été créée en 2016, à partir de la fusion de trois agences (AAPra, IRQUA et CREPAL), suite à la réorganisation administrative au niveau national qui a donné vie aux nouvelles Régions et, en particulier, à la Nouvelle-Aquitaine. L'AANA est soutenue financièrement par la Région Nouvelle-Aquitaine. Ses principales **missions** sont les suivantes :

1. Élaborer et mettre en œuvre une stratégie régionale pour les produits de qualité et d'origine de la région Nouvelle-Aquitaine ;
2. Promouvoir et communiquer sur l'image et la réputation des produits de qualité et d'origine de la Nouvelle-Aquitaine au niveau local, national et international. Éduquer et sensibiliser les consommateurs au goût et à l'équilibre alimentaire ;

¹ La composition des instituts ne suit pas les mêmes modèles, de sorte que différents acteurs sont intégrés dans différentes agences. Voici une liste indicative des principaux acteurs qui peuvent être intégrés.

² INAO, Rapport d'activité 2012 ; INAO, Contrat d'objectifs et de performance 2014-2017.

3. Soutenir et promouvoir les entreprises agroalimentaires de la Région Nouvelle-Aquitaine au niveau national et international par l'organisation et la participation à des salons, foires et rencontres.

Conformément à sa mission, l'AANA offre également un soutien technique aux producteurs pendant le processus d'enregistrement d'une nouvelle AOP/IGP. Ce service comprend un soutien à la structuration de l'association (organisme de défense et de gestion - ODG) et à l'élaboration du cahier des charges. **L'AANA peut également aider une association de producteurs d'une AOP/IGP enregistrée à présenter des demandes de modification.** Ces services ne sont pas gratuits et **le coût est à la charge des associations de producteurs.**

Toutefois, la Nouvelle-Aquitaine alloue également des fonds régionaux pour rembourser aux producteurs le coût du service de conseil pour l'enregistrement ou la modification de l'IG. Cette aide régionale n'est pas spécifique au soutien reçu de l'AANA, puisque l'agence est l'un des acteurs qui soutiennent les associations de producteurs dans cette démarche. En fait, les associations de producteurs peuvent également décider de consulter des experts professionnels indépendants en matière d'IG.

Mais les associations de producteurs peuvent aussi internaliser ce travail et faire appel à l'aide de la région pour un accompagnement financier.

REGION EMILIE-ROMAGNE (ITALIE)

En Italie, le Ministère de l'Agriculture (MIPAAF) est chargé de la mise en œuvre de la politique de qualité au niveau national et gère l'ensemble du processus d'enregistrement/modification des IG. En 2013, le Ministère a adopté un **Décret Ministériel** pour mettre en œuvre le nouveau règlement européen 1151/12 sur les régimes de qualité des produits agricoles et des denrées alimentaires.

Ce Décret **reconnait formellement les compétences des Régions Italiennes** dans le processus d'enregistrement et de modification des IG. En particulier, une fois que le MIPAAF a informé la ou les Régions intéressées par la zone géographique de l'IG :

- La ou les régions demandent une **réunion avec le Ministère** pour évaluer le dossier (demande d'enregistrement ou modification) (dans les 60 jours) ;
- **La ou les régions doivent élaborer un avis sur la demande d'enregistrement ou modification et l'envoyer au Ministère (dans les 90 jours).**

Le Décret adopté le 14 octobre 2013 a mis à jour la procédure nationale conformément au nouveau Règlement (UE) 1151/12. Cette mise à jour a donné la possibilité aux Régions italiennes de demander à jouer un plus grand rôle dans le processus de demande d'enregistrement/modification des IG. Grâce au lobbying régional, pour la première fois, la ou les régions intéressées ont obtenu la possibilité de demander **une réunion avec le Ministère de l'Agriculture**, afin d'évaluer la demande/modification. Cette nouvelle compétence régionale a apporté une amélioration significative dans la reconnaissance du rôle des Régions dans le processus de demande d'enregistrement et de modification.

En fait, la réunion avec le ministère est vraiment importante pour clarifier la position des deux institutions et trouver un compromis dès le début. De cette façon, **l'avis** de la ou des Régions est plus cohérente avec la position du Ministère. Cela garantit des critères uniformes et évite d'envoyer des indications non cohérentes aux producteurs.

Voici les compétences régionales les plus importantes dans le processus d'enregistrement/modification des IG. Pour une liste complète, voir le tableau suivant :

Italie - Emilie-Romagne	
Législation Nationale <u>Decreto ministeriale 14 ottobre 2013</u>	Législation Régionale ³ <u>Allegato A alla Delibera Regionale n. 1682 del 27 ottobre 2014</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Demande/modification envoyée au Ministère de l'Agriculture et à la/aux région(s) intéressée(s) • La ou les Régions demandent une réunion avec le Ministère pour évaluer le dossier (demande/modification) (dans les 60 jours suivant la présentation de la demande/modification) • La ou les Régions doivent élaborer un avis sur la demande/modification et l'envoyer au Ministère (dans les 90 jours suivant la présentation de la demande/modification) • Les demandeurs envoient leurs réponses au Ministère et à la/aux Région(s) • Le Ministère et la/les Région(s) participent ensemble à la réunion publique (pour la modification, uniquement si le territoire de production défini est modifié) • Les demandeurs envoient leurs réponses à la/aux déclaration(s) d'opposition au Ministère et à la/aux Région(s) 	<p>→ Afin d'élaborer l'avis :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le service compétent exige une évaluation technique ; • La Région publie un résumé de la demande dans le bulletin officiel régional pour informer les parties intéressées ; • Les parties intéressées peuvent envoyer leurs observations <p>→ L'avis doit analyser :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La cohérence des cahiers des charges des produits avec la stratégie régionale de valorisation des produits agroalimentaires ; • L'existence d'intérêts contradictoires ; • Autres aspects pertinents pour l'enregistrement des AOP/IGP.

Tableau 1 - Compétences nationales et régionales dans le processus d'enregistrement/modification des IG en Italie.

Afin de mieux définir les compétences régionales dans le processus d'enregistrement et de modification des IG, certaines Régions italiennes ont adopté une législation régionale. C'est le cas de la Région Emilie-Romagne qui, dans l'annexe A de la Résolution régionale n° 1682 du 27 octobre 2014, **décrit en détail la manière d'élaborer l'avis** :

- le service compétent exige une **évaluation technique** de la demande/modification ;
- la région publie **un résumé de la demande dans le bulletin officiel régional** pour informer les parties intéressées ;
- Les parties intéressées peuvent envoyer des **observations** (cela ne fait pas partie de la procédure d'opposition au niveau national, néanmoins il est utile d'impliquer tous les acteurs concernés dans le processus et de trouver un équilibre entre tous les intérêts représentés).

³ Pour plus d'informations sur la législation régionale, veuillez consulter ce [lien](#).

Enfin, l'avis doit analyser :

- La **cohérence** des cahiers des charges des produits **avec la stratégie régionale de valorisation des produits agroalimentaires** ;
 - L'existence **d'intérêts contradictoires**;
 - Autres aspects pertinents pour l'enregistrement des AOP/IGP

En plus de ce rôle formel, la Région Emilie-Romagne a également un **rôle informel**, non reconnu par le décret, mais assumé de facto par la Région. En particulier, dans le cadre de l'évaluation préliminaire, la Région Emilie-Romagne assure également le soutien technique aux producteurs intéressés par l'enregistrement d'une nouvelle IG ou par la modification d'une IG existante.

Grâce à ce premier contact et à cette première relation informelle, les experts régionaux et le groupe de demandeurs évaluent ensemble les avantages et les inconvénients de la demande d'enregistrement ainsi que de la modification du cahier des charges du produit.

Si l'enregistrement d'une AOP/IGP n'est pas considéré comme la meilleure option, les experts régionaux et le groupe de demandeurs discutent et évaluent les alternatives.

En revanche, si l'enregistrement d'une AOP/IGP est considéré comme une bonne occasion de promouvoir et de protéger le produit, les experts régionaux commencent à évaluer (de manière informelle) l'impact de l'enregistrement sur les producteurs, en tenant compte des aspects économiques et opérationnels. En outre, ils discutent avec le groupe de demandeurs du lien entre les caractéristiques de qualité/produit et l'environnement géographique, ainsi qu'entre la qualité d'un produit spécifique, la réputation du produit ou d'autres caractéristiques du produit et son origine géographique.

En cas de demande de modification, la procédure au niveau régional est la même : les modifications du cahier des charges sont discutées avec les groupes de producteurs avant qu'ils ne présentent officiellement la demande.

L'organisation interne de la Région Emilie-Romagne reflète ce rôle puisqu'il existe un service responsable des AOP/IGP. Cependant, la Région Emilie-Romagne **n'a pas d'agenda proactif ni d'objectifs spécifiques** pour proposer des modifications. La demande émane toujours des producteurs, tandis que la Région peut suggérer d'introduire une modification pour résoudre les problèmes présentés par les producteurs.

La Région joue également un rôle de **médiateur** pour trouver un équilibre entre tous les intérêts représentés. **Le processus institutionnel est considéré comme efficace pour trouver un compromis.** Dans les cas compliqués, la Région intervient en organisant des réunions informelles avec les producteurs, avant que la demande de modification ne soit présentée.

En ce qui concerne l'équilibre entre tradition et innovation, l'Émilie-Romagne considère que les modifications technologiques ne doivent pas changer la qualité d'un produit décrite dans les cahiers de charges, mais l'innovation est largement acceptée.

Actuellement, l'Emilie-Romagne n'a que des demandes de modification en attente d'approbation par la Commission européenne.

REGION CATALOGNE (ESPAGNE)

La Constitution espagnole reconnaît l'autonomie juridique et administrative des Communautés autonomes dans le cadre d'une forte décentralisation qui ressemble à bien des égards à la structure des États fédéraux. Les communautés autonomes disposent d'une autonomie politique et financière. Cela implique l'attribution de pouvoirs d'approbation des lois sur les compétences reconnues dans leurs statuts, ainsi que la réalisation des tâches exécutives assignées dans leurs statuts⁴.

La Constitution espagnole introduit également le devoir de collaboration entre les administrations publiques, pour l'exercice des compétences correspondant à l'administration centrale de l'État, ainsi que pour celles correspondant aux Communautés Autonomes.

Dans ce contexte, les **Communautés Autonomes** ont une **compétence exclusive** dans la réglementation du secteur agroalimentaire et, en particulier, **en ce qui concerne l'enregistrement et la modification des IG**.

Afin de clarifier cette répartition des fonctions entre le Ministère espagnol de l'agriculture et les Communautés Autonomes, il est nécessaire de différencier les **IG protégées au niveau supra-autonome** dont le champ d'application territorial couvre plus d'une Communauté Autonome ([Ley 6/2015](#)), et les IG protégées **au niveau autonome** dont le champ d'application territorial ne dépasse pas une Communauté Autonome ([Real Decreto 1335/2011](#) et [Real Decreto 149/2014](#)).

Dans le cas **des IG supra-autonomes**, le Ministère espagnol de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de l'environnement (MAPAMA) prend en charge toute la procédure d'enregistrement et de modification au niveau national. Ainsi, le MAPAMA reçoit la demande, gère la procédure nationale d'opposition et publie au Journal officiel de l'État (BOE) l'enregistrement/les modifications d'une IG supra-autonome. Néanmoins, avant la publication, le MAPAMA doit demander aux Communautés autonomes intéressées de présenter un rapport et doit les rencontrer pour discuter de la question.

En revanche, **une IG qui ne dépasse pas le territoire d'une région est de la compétence exclusive de la Communauté autonome intéressée**. La Communauté se charge de toute la procédure d'enregistrement et de modification, elle reçoit les demandes et gère toutes les phases de la procédure nationale. Le Ministère n'intervient que pour transmettre la demande à la Commission européenne.

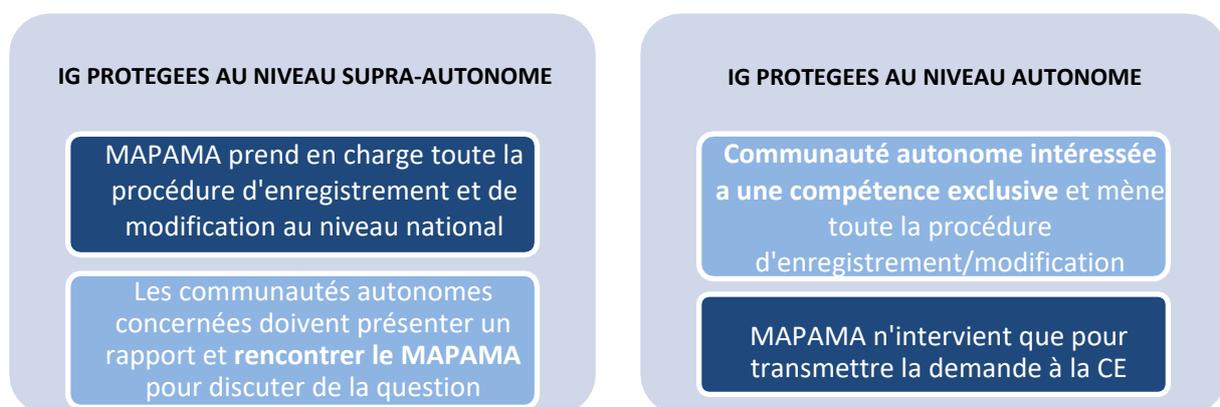


Tableau 2 - Répartition des fonctions dans le processus d'enregistrement/modification des IG entre le MAPAMA et les Communautés autonomes en Espagne

⁴ http://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/ComunidadesAutonomas.html?idioma=es



L'étude de cas sur la Région de Catalogne sera présentée pour mieux décrire les compétences des Communautés autonomes en matière d'IG.

Le **Statut d'Autonomie de la Catalogne** attribue à la Generalitat une **compétence exclusive** en ce qui concerne le secteur agroalimentaire (art. 116) et **les IG** (art. 128). Cela inclut la création et la mise en œuvre du cadre juridique et des normes réglementaires.

La Région de Catalogne ne compte pas d'IG supra-autonome parmi ses AOP/IGP enregistrées. **Par conséquent, l'évaluation et la gestion des demandes de nouvelles IG et des demandes de modification concernant les produits catalans sont exclusivement effectuées par la Generalitat de Catalunya.** Le Ministère n'intervient que pour transmettre la demande à la Commission européenne.

Le **cadre législatif** catalan en matière d'IG est composé de la Loi 14/2003 sur la qualité agroalimentaire⁵ et du Décret 285/2006⁶, qui met en œuvre la Loi 14/2003 et établit la procédure de demande d'enregistrement/modification d'une IG.

Comme établi par le Décret 285/2006, **les procédures d'enregistrement et de modification sont exactement les mêmes et sont effectuées dans toutes les phases par la Generalitat :**

1. La demande d'enregistrement/ de modification doit être adressée au Ministère Régional de l'Agriculture ;
2. Après une première analyse par la DG compétente, la demande est publiée au Journal officiel ;
3. Les oppositions doivent être présentées au Ministère Régional ;
4. Si la demande est jugée admissible, le Ministère Catalan approuve la **protection provisoire** et en informe le Ministère espagnol de l'Agriculture qui transmet la demande à la Commission européenne ;
5. Une fois la demande approuvée par la Commission européenne, le Ministère Catalan publie la décision au Journal officiel.

L'organisation interne de la Région de Catalogne reflète ce rôle puisqu'il existe un service responsable des AOP/IGP.

Malgré cette compétence exclusive en matière de procédure d'enregistrement et de modification des IG, la Catalogne **n'a pas de rôle proactif ni d'objectifs spécifiques** dans la proposition de modifications et la demande provient toujours des producteurs. Ainsi, l'équilibre entre la tradition et l'innovation est généralement trouvé par les producteurs eux-mêmes et non par une intervention active de la Région.

Cependant, la Région agit en tant que **médiateur** pour trouver une position commune et un équilibre entre tous les intérêts représentés.

⁵ [Ley 14/2003, de 13 de junio, de calidad agroalimentaria](#)

⁶ [DECRET 285/2006, de 4 de juliol](#)

PROBLEMES RECURRENENTS

L'Emilie-Romagne et la Catalogne ont toutes les deux souligné un problème lié à la **longueur du processus d'amendement**, en particulier :

- Paradoxalement, les amendements mineurs prennent généralement plus de temps à être approuvés. Même s'ils sautent le processus d'opposition et devraient simplement être approuvés ou rejetés par la Commission européenne, ils sont soumis à un examen plus approfondi par la CE elle-même.
- En outre, le règlement 1151/12 a **supprimé la possibilité d'approuver une reconnaissance transitoire à la modification des cahiers des charges de produits**. En conséquence, la longueur du processus est encore plus problématique.
- Enfin, dans certains cas, la demande de modification a fait place à une sorte d'évaluation des cahiers initiaux de produits par la CE. C'est le cas des produits approuvés avant l'introduction du document unique. Pour ces produits, la CE ne disposait que d'un résumé des cahiers, et avait donc tendance à considérer comme des amendements certains éléments originaux des cahiers des charges de produits qui n'étaient pas inclus dans le résumé.

CONCLUSIONS

A des degrés divers, les trois Régions présentent une forme de soutien (technique) aux producteurs au cours du processus d'enregistrement/modification :

- Lorsque la Région a un rôle formel dans le processus d'enregistrement ou de modification, elle a également une fonction importante et efficace de médiateur entre les différentes catégories de parties prenantes ;
- Aucune des trois Régions ne joue un rôle proactif en proposant des amendements, elles se contentent de soutenir les associations de producteurs lorsque des amendements sont nécessaires ;
- Néanmoins, les procédures de modification se multiplient et dépassent le nombre de procédures d'enregistrement.