

Projet du 15 décembre 2010

Commentaire

concernant le projet d'ordonnance sur l'utilisation des dénominations « montagne » et « alpage » pour les produits agricoles et les denrées alimentaires qui en sont issues (ordonnance sur les dénominations « montagne » et « alpage », ODMA, RS 910.19)

1. Situation initiale

L'ordonnance sur les désignations « montagne » et « alpage » est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007. Elle offre aux entreprises un outil de différenciation des produits, protège les producteurs et les transformateurs contre la concurrence déloyale et garantit aux consommateurs qu'un produit provient effectivement de la région de montagne ou de la région d'estivage. Afin de rendre les exigences actuelles encore plus transparentes et crédibles, l'ordonnance sur les désignations « montagne » et « alpage » doit être totalement révisée. L'expérience montre que, malgré la modification de l'ordonnance en 2008, il reste comme auparavant certaines questions sur la mise en œuvre. L'exécution uniforme de l'ODMA n'est pas encore garantie et des cas particuliers doivent souvent être interprétés et évalués. Les questions suivantes sont notamment d'importance centrale :

- Qui doit être certifié et à quels échelons ?
- Les exploitations d'estivage doivent-elles être soumises à la certification obligatoire ? Le terme « Alpes » doit-il aussi obéir aux exigences de l'ODMA ?
- Comment les produits certifiés selon l'ODMA doivent-ils être étiquetés ? Comment les reconnaît-on sur le marché ? Tous les ingrédients agricoles doivent-ils provenir de la région de montagne ou de la région d'estivage ? Où doivent-ils être transformés ?

Pour cette raison, l'ODMA doit maintenant faire l'objet d'une révision. D'un point de vue formel, il s'agit d'une révision totale qui doit simplifier la mise en œuvre de l'ordonnance grâce à une réorganisation des articles et d'un remaniement des concepts de certification.

2. Les principales modifications

2.1 Modifications relatives à la certification et aux contrôles

L'ODMA exige aujourd'hui une certification de l'utilisateur des dénominations « montagne » ou « alpage ». Cependant, selon les exigences posées aux programmes et systèmes de certification pour l'accréditation, conformément à ISO/IEC Guide 65 / DIN EN 45011, il s'agit d'une certification de produit. Le produit est certifié, les producteurs sont contrôlés. Grâce à l'ajout de cette précision dans l'ordonnance, la question de la certification et du contrôle doit être éclaircie.

Le concept proposé prévoit de garantir la traçabilité à l'aide d'une certification des produits tout au long de la chaîne de valeur ajoutée. Tous les produits de montagne et d'alpage doivent maintenant être munis d'un certificat à tous les niveaux en aval de la production primaire. De cette manière, la certification obligatoire est étendue à divers acteurs du marché (cf. tableau à la page 2). Les produits issus de la production primaire, ainsi que les produits provenant de l'exploitation vendus en direct,

sont exemptés de la certification obligatoire : ils sont cependant soumis à un contrôle obligatoire, comme les autres étapes de la chaîne de valeur ajoutée (cf. tableau).

Afin de ne générer aucun contrôle inutile au niveau de la production primaire, ceux-ci sont basés sur les contrôles existants en vertu de l'ordonnance sur la coordination des inspections dans les exploitations agricoles (OCI)¹. Les contrôles des étapes en aval sont effectués par les organismes de certification conformément aux fréquences établies.

Tableau : concept de certification

	Production primaire (sans transformation)	Commerce intermédiaire/produits semi-finis	Producteur Produit fini
Définition	<ul style="list-style-type: none"> - Production de produits primaires, p. ex. - Lait - Céréales - Elevage, p. ex. agneaux de montagne 	<ul style="list-style-type: none"> - Commerce intermédiaire, p. ex. - Commerçants de lait - Moulins à blé - Abattoirs/ entreprises de découpe - Production de produits intermédiaires et de produits semi-finis 	<ul style="list-style-type: none"> - Production d'un produit fini emballé, p. ex. - Fromage - Pain - Viande séchée
Certification	NON	OUI	OUI
Contrôle	Service de contrôle reconnu	Organisme de certification accrédité	Organisme de certification accrédité
Contenu des contrôles	<ul style="list-style-type: none"> - Appartenance à une zone - Flux de marchandises - Fourrages - Durée du séjour des animaux dans la région de montagne ou la région d'estivage 	<ul style="list-style-type: none"> - Certificats - Statut de validation - Déclarations d'engagement - Flux de marchandises - BDTA 	<ul style="list-style-type: none"> - Certificats - Statut de validation - Recettes - Flux de marchandises - BDTA
Fréquence des contrôles	Selon OCI	Tous les 2 ans	Tous les 2 ans Exploitations d'estivage tous les 4 ans
Contrôles par sondage	Additionnels, en fonction des risques (dans le cadre de la certification)	Additionnels, en fonction des risques (dans le cadre de la certification)	Additionnels, en fonction des risques (dans le cadre de la certification)
Coûts	Contrôles (existants)	<ul style="list-style-type: none"> - Certificat - Contrôles par sondage 	<ul style="list-style-type: none"> - Certificat - Contrôles par sondage

Une réglementation particulière doit être créée pour les exploitations d'estivage. Lorsque des exploitations d'estivage produisent du fromage et d'autres produits alimentaires, elles comptent

¹ Ordonnance sur la coordination des inspections dans les exploitations agricoles (Ordonnance sur la coordination des inspections, OCI, RS 910.15)

comme des entreprises productrices de denrées alimentaires et comme transformateurs au sens de l'ordonnance. Comme le fromage d'alpage bénéficie d'une excellente image de marque auprès des consommateurs et génère une forte valeur ajoutée, il paraît indispensable, par souci de crédibilité, d'exiger également un certificat valable garantissant l'authenticité des produits d'alpage commercialisés. Cependant, afin d'organiser la charge en contrôles et en coûts de manière proportionnée, les exploitations d'estivage doivent être contrôlées moins souvent (au moins tous les quatre ans) que, par exemple, un transformateur de produits alimentaires domicilié dans la région de montagne. En outre, cela donne la possibilité aux exploitations d'estivage de se regrouper d'un point de vue organisationnel à des fins de certification. En ce qui concerne les produits bénéficiant d'une AOP/IGP ou d'un étiquetage bio, il est possible de recourir à des mécanismes de contrôle et de certification existants. Autres possibilités : la certification par l'intermédiaire de caves d'affinage communes, la certification par des organisations de commercialisation et la certification au moyen de certificats de groupe (offerts par exemple par des centres de vulgarisation agricole).

2.2 Aperçu du reste des modifications

- Les traductions dans les langues utilisées couramment en Suisse, ainsi que les termes dérivés, doivent être mieux protégés ; l'objectif est ainsi d'empêcher que des dénominations fantaisistes telles que, p. ex., « Alp Beef » ou « Mountain Tea » puissent être utilisées pour contourner l'ordonnance sur les dénominations « montagne » et « alpage ». Par analogie à l'ordonnance sur l'agriculture biologique, les ingrédients qui proviennent de la région de montagne ou de la région d'estivage doivent être identifiés dans la liste des ingrédients. Jusqu'ici, c'était l'inverse qui était de mise.
- Pour améliorer la traçabilité et la vue d'ensemble du marché, l'organisme de certification (nom ou numéro de code) doit être indiqué sur le produit, également par analogie avec l'ordonnance sur l'agriculture biologique.
- La loi sur l'agriculture² (art. 14, al. 4) donne déjà les bases pour les signes étatiques (logos), destinés à l'étiquetage des produits de montagne et d'alpage. L'ODMA doit cependant déléguer la compétence correspondante au Département fédéral de l'économie.
- La conception actuelle et la structure de l'ODMA crée certains problèmes d'interprétation. En outre, aussi bien les termes que les exigences concernant l'étiquetage de l'ODMA ne sont pas entièrement compatibles avec les exigences de la législation sur les denrées alimentaires. Cela conduit à des incertitudes. Une restructuration de l'ODMA doit apporter plus de clarté. D'un point de vue formel, les modifications proposées nécessitent donc une révision totale de l'ODMA. Cependant, d'un point de vue matériel, les modifications se limitent aux points mentionnés ci-dessus.

3. Commentaire des différents articles

Titre

Le titre de l'ordonnance est précisé. L'ordonnance est valable pour les produits agricoles et les denrées alimentaires qui en sont issues. Le remplacement de la notion de « produits agricoles transformés » par celle de « denrées alimentaires » permet de préciser que les produits agricoles transformés qui ne sont pas des denrées alimentaires ne font pas partie du champ d'application (p. ex. cosmétiques).

² Loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998 (loi sur l'agriculture, LAgr, RS 910.1)

Structure

L'ODMA a été restructurée, en vue d'une meilleure compréhension et d'une lisibilité sans ambiguïté. A cet effet, de nouveaux alinéas ont été introduits et certains articles ont été renumérotés. Les nouveaux alinéas répartissent les exigences selon

- les dispositions générales,
- les exigences auxquelles doivent satisfaire les produits,
- l'étiquetage,
- la certification et le contrôle,
- les dispositions finales.

Art. 1 Objet

A l'art. 1, la condition selon laquelle l'ordonnance n'est valable que pour les produits agricoles produits en Suisse a été intégrée dans l'al. 1. La notion de « produits agricoles transformés » a été remplacée par celle de « denrées alimentaires qui en sont issues », par analogie avec l'ordonnance sur l'agriculture biologique. Les produits agricoles transformés qui ne sont pas des denrées alimentaires ne font donc pas partie du champ d'application (p. ex. cosmétiques).

Art. 2 Utilisation des dénominations « montagne » et « alpage »

Les traductions dans les langues utilisées couramment en Suisse doivent être mieux protégées ; l'objectif est ainsi d'empêcher que des dénominations fantaisistes telles que, p. ex., « Alp Beef » ou « Mountain Tea » puissent être utilisées pour contourner l'ordonnance sur les dénominations « montagne » et « alpage ». L'ordonnance reste aussi valable pour les dénominations dérivées (p. ex. Äplerkäse, Sennenkäse).

Conformément à l'ancien art. 2, al. 2, la dénomination « Alpes » (comme indication de la région géographique) pouvait être utilisée sans restrictions pour les produits qui ne respectaient pas les exigences de l'ODMA. L'al. 4 limite maintenant cette utilisation. La dénomination « Alpes » ne doit plus pouvoir être utilisée pour le lait et les produits laitiers, ainsi que pour la viande, les préparations à base de viande et les produits à base de viande, qui ne respectent pas l'ODMA. Cela permet d'éviter que l'on contourne l'ODMA en commercialisant des produits, tels que le « fromage des Alpes », qui ne proviennent pas de la région d'estivage. Les dénominations telles que « chocolat au lait des Alpes », « herbes aromatiques des Alpes », etc. restent autorisées.

Le nouvel al. 5 régit l'utilisation de marques enregistrées pour les produits comprenant la dénomination « montagne » ou « alpage » selon les al. 1 et 2 et « Alpes » selon l'al. 4. Dans le cas de marques qui ont été déposées de bonne foi avant le 1^{er} janvier 1999, ces dénominations peuvent continuer à être utilisées pour les produits qui ne satisfont pas aux exigences de la présente ordonnance. Cette date correspond à l'entrée en vigueur des art. 14 et 15 de la LAgr. Cette disposition permet de prendre en compte les droits acquis des détenteurs de marques. A partir du 1^{er} janvier 1999, chacun devait cependant partir du principe que la Confédération allait édicter une réglementation correspondante sur la base de la LAgr. Les marques enregistrées après cette date ne peuvent donc plus bénéficier de cette réglementation de coexistence. Elles obtiennent cependant un délai d'adaptation ou un délai transitoire approprié (cf. art. 15).

Art. 3 Provenance des produits agricoles

Cet article correspond à l'ancien art. 4, al. 1.

Art. 4 Fourrages

Cet article résume les exigences concernant les fourrages, qui étaient jusqu'ici réglementées à l'art. 5 pour les produits portant la dénomination « montagne » et à l'art. 9, al. 3, pour les produits portant la dénomination « alpage ». Pas de modification de contenu.

Art. 5 Garde des animaux de boucherie

Cet article regroupe les exigences concernant la garde des animaux de boucherie, qui étaient jusqu'ici

réglementées à l'art. 7 pour les produits portant la dénomination « montagne » et à l'art. 9, al. 4 et 5, pour les produits portant la dénomination « alpage ». Pas de modifications de contenu.

Art. 6 Provenance des ingrédients agricoles

Cet article correspond sur le fond à l'ancien art. 6. Les exigences concernant la dénomination « alpage » sont en outre intégrées dans le nouvel al. 2 de cet article. Il se trouve maintenant avant les anciens articles 4 et 8 dans la hiérarchie, afin de mettre en évidence que tous les ingrédients d'origine agricole doivent provenir de la région de montagne ou de la région d'estivage. La seule exception est le maximum de 10 % d'ingrédients d'origine agricole qui ne sont, preuve à l'appui, pas disponibles en provenance de la région de montagne ou de la région d'estivage. La quantité maximale de 10 % reste inchangée, pour des raisons de crédibilité et d'authenticité des produits de montagne et d'alpage. Certains milieux proposent d'autoriser plus de 10 % (jusqu'à 50 %) d'ingrédients agricoles qui ne proviennent pas de la région de montagne ou de la région d'estivage pour les produits conformes à l'ODMA. Cela à condition que les ingrédients provenant de la région de montagne ou de la région d'estivage ne puissent être mentionnés que dans la liste des ingrédients. Cette demande est à envisager dans le cadre de la consultation.

Art. 7 Lieu de production

Cet article regroupe les dispositions des anciens articles 4 et 8 sur le lieu de production ; il reste inchangé du point de vue du contenu. Il définit, à l'al. 1 et à l'al. 2, le lieu où les produits qui portent respectivement les dénominations « montagne » et « alpage » peuvent être produits : dans la région d'estivage ou dans une commune dont tout ou partie du territoire se trouve dans la région de montagne ou dans la région d'estivage.

En vertu de l'al. 3, let. b, il est également possible maintenant de transformer de la crème en dehors de la région d'estivage ou de la région de montagne. En outre, la nouvelle let. d précise que l'abattage, mais également la découpe, peuvent avoir lieu en dehors de la région d'estivage ou de la région de montagne (auparavant art. 7, al. 2 et art. 9, al. 5).

L'al. 4 précise que les dénominations « montagne » et « alpage » peuvent être utilisées dans la dénomination spécifique, en relation avec un des ingrédients agricoles présents dans la denrée alimentaire, lorsque la transformation a lieu en dehors de la région de montagne ou de la région d'estivage (p. ex. yoghourt au lait de montagne).

Art. 8

Cet article regroupe les exigences concernant l'étiquetage des produits au regard de l'ODMA.

Art. 8, al. 1

L'ancien article 6, alinéa 3, exigeait d'identifier les ingrédients qui ne provenaient pas de la région de montagne ou de la région d'estivage. Le nouvel al. 1 demande à l'inverse d'identifier les ingrédients qui proviennent de ces zones. Cela est également appliqué dans d'autres ordonnances sur la désignation, telles que l'ordonnance sur l'agriculture bio. Les ingrédients qui servent à l'allégation spéciale d'un produit doivent être désignés en tant que tels.

Art. 8, al. 2

Pour simplifier la traçabilité des produits et améliorer la vue d'ensemble du marché, le nom ou le numéro de code de l'organisme de certification qui est responsable pour l'exploitation, où est réalisé le préemballage ou l'étiquetage doit maintenant être indiqué sur le produit, en vertu de l'al. 2. On simplifie ainsi l'exécution de l'ordonnance, car cela permet de distinguer les produits de montagne et d'alpage certifiés de ceux qui ne le sont pas, à l'aide de leur étiquetage.

Art. 8, al. 3

Conformément à l'art. 14, al. 4, de la loi sur l'agriculture, la Confédération peut définir des signes pour les produits qui proviennent de la région de montagne. L'al. 3 précise que la compétence en la matière relève du DFE.

Art. 9 Certification

L'art. 9 clarifie la certification obligatoire. La certification au sens de l'ODMA ne concerne plus l'utilisateur, mais le produit. Jusqu'ici, on ne pouvait pas déterminer clairement qui était l'utilisateur dans l'ensemble de la chaîne de production, et donc qui était responsable de la certification. La répartition des frais toute entière en dépendait aussi. Une clarification de cet objet doit mettre fin aux incertitudes concernant la certification et le contrôle : un produit est certifié, alors que les producteurs sont contrôlés.

Art. 9, al. 1

En vertu de l'al. 1, les produits agricoles et les produits alimentaires qui en sont issus doivent être certifiés à toutes les étapes en aval de la production primaire. Cela signifie un élargissement de l'obligation de certifier, dans la mesure où non seulement les produits préemballés et étiquetés, mais aussi les produits intermédiaires, les produits semi-finis et les produits du commerce (p. ex. commerçants de lait, moulins à blé) nécessitent un certificat (cf. tableau à la page 2). Pour les organismes de certification, ainsi que pour l'exécution cantonale, il est donc plus facile de contrôler le respect de l'ODMA, car il est possible de s'appuyer sur les certificats disponibles lors des contrôles. Cela est également valable pour les exploitations d'estivage, qui étaient en général exemptes de la certification obligatoire jusqu'ici. Si elles produisent du fromage d'alpage et d'autres produits d'alpage qui sont commercialisés, elles doivent faire certifier leurs produits. Grâce à une fréquence de contrôle plus faible (seulement tous les quatre ans) et à la possibilité de se regrouper sur le plan organisationnel, le nombre de contrôles et les dépenses pour les exploitations d'estivage doit être limité au maximum.

Art. 9, al. 2

En vertu de l'al. 2, les produits primaires ne sont pas soumis à la certification. Cela signifie que les exploitations de la production primaire ne doivent pas faire certifier leurs produits de montagne et d'alpage. Cela est uniquement nécessaire à partir de la première étape en aval. Aucun contrôle supplémentaire n'a donc lieu. Comme auparavant, les produits agricoles propres à l'exploitation et commercialisés directement, ainsi que les produits alimentaires transformés dans l'exploitation qui en sont issus, ne sont pas non plus soumis à la certification.

Art. 10 Organismes de certification

Cet article correspond à l'ancien art. 12.

Art. 11 Contrôle

Afin de garantir le respect de l'ODMA, toutes les étapes de la chaîne de création de valeur ajoutée sont contrôlées. Les contrôles ont lieu au niveau de la production primaire, conformément à l'OCI. Les éléments de contrôle en rapport avec l'ODMA sont vérifiés dans le cadre des contrôles actuels. Les coûts sont donc négligeables. Pour les exploitations de la production primaire, cela signifie en outre qu'il n'y a pas de contrôles supplémentaires.

Art. 11, al. 1 et 2

En vertu de l'al. 1, les contrôles sont effectués, comme jusqu'ici, au minimum une fois tous les deux ans par l'organisme de certification dans les exploitations certifiées. L'al. 2 prévoit que les exploitations d'estivage certifiées (essentiellement celles qui ont une production fromagère) doivent maintenant être contrôlées, au minimum une fois tous les quatre ans seulement.

Art. 11, al. 3

Les exploitations actives dans la production primaire sont contrôlées conformément à l'OCI. Cela n'occasionne aucun contrôle supplémentaire.

Art. 11, al. 4 et 5

Comme jusqu'ici, des contrôles supplémentaires d'échantillons sélectionnés en fonction des risques sont menés à bien tout au long de la chaîne de création de valeur ajoutée d'un produit certifié. Il ne s'agit pas nécessairement de sondages pertinents du point de vue statistique. Ces contrôles par sondage supplémentaires sont comme auparavant à la charge de l'exploitation certifiée.

Art. 12 Obligations des exploitations

Cet article portera désormais sur les obligations des exploitations et non plus sur celle des utilisateurs. Les exploitations (et non les utilisateurs) assument également les coûts de l'ensemble des contrôles qui sont effectués dans le cadre de la certification.

Art. Art. 13 Exécution

Cette article correspond à l'actuel art. 13.

Art. 14 Abrogation du droit en vigueur

L'ordonnance du 8 novembre 2006 sur les désignations « montagne » et « alpage » relatives aux produits agricoles et produits agricoles transformés est abrogée et remplacée par la présente ordonnance.

Art. 15 Dispositions transitoires

Comme les nouvelles dispositions exigent l'adaptation de l'étiquetage des produits, des délais transitoires appropriés sont accordés. Une année est accordée pour l'étiquetage selon le droit en vigueur et une année supplémentaire pour la vente des stocks existants. Le délai transitoire s'applique maintenant aux marques portant la dénomination « montagne » ou « alpage » et qui ont été déposées après le 1^{er} janvier 1999. Ces dénominations peuvent encore être utilisées jusqu'au 31 décembre 2014 pour les produits qui ne satisfont pas aux exigences de la présente ordonnance.

Art. 16 Entrée en vigueur

Déjà réglementée jusqu'ici à l'art. 16. L'entrée en vigueur de l'ordonnance est prévue au 1^{er} janvier 2012.

4. Conséquences

4.1 Confédération

Les modifications n'ont pas de conséquences pour la Confédération.

4.2 Cantons

Il faut vérifier la manière dont les éléments de contrôle de l'ODMA peuvent être examinés lors de contrôles existants au niveau de la production primaire, conformément à l'OCI, sans conséquences financières ou de manière peu coûteuse. L'élargissement de la certification obligatoire à toutes les étapes en aval de la production primaire facilite l'exécution de l'ordonnance.

4.3 Economie

Des effets positifs sont attendus pour les acteurs économiques, car l'ordonnance est structurée de manière plus précise et plus conforme à la pratique. Comme le respect de l'ODMA est vérifié au niveau de la production primaire au moyen des contrôles existants conformément à l'OCI, les exploitations de la production primaire ne sont pas soumises à des contrôles supplémentaires et les coûts sont donc négligeables.

Par contre, les produits issus d'exploitations d'estivage qui ne font pas l'objet d'une vente directe, mais qui sont commercialisés, doivent maintenant être certifiés (p. ex. fromage d'alpage). Une fréquence de contrôle plus faible (tous les quatre ans) est spécialement prévue pour les exploitations d'estivage, afin de minimiser au possible les charges et les coûts. En outre, l'ODMA offre la possibilité aux exploitations d'estivage de se regrouper du point de vue organisationnel. En ce qui concerne les produits bénéficiant d'une AOP/IGP ou d'un étiquetage bio, il est possible de recourir à des mécanismes de contrôle et de certification existants. Les autres possibilités sont la certification par l'intermédiaire de caves d'affinage communes, la certification par des organisations de commercialisation et la certification au moyen de certificats de groupe (offerts par exemple par des

centres de vulgarisation agricole).

Les participants au groupe de travail préparatoire estiment que l'élargissement de la certification obligatoire est dans l'ensemble bien réalisable. Les grands distributeurs demandent déjà aujourd'hui un certificat à tous les niveaux de la chaîne de création de valeur ajoutée, afin de garantir la traçabilité et pour la crédibilité de leurs produits. L'élargissement de la certification obligatoire à toutes les étapes en aval de la production primaire ne devrait pas occasionner dans la pratique de dépenses supplémentaires importantes.

4.4 Comparaison avec le droit international

Les modifications ne concernent pas le droit international.

4.5 Date d'entrée en vigueur

L'entrée en vigueur de l'ordonnance est prévue au 1^{er} janvier 2012.