

# Protection des indications géographiques dans les accords commerciaux européens : de bonnes raisons d'en faire tout un fromage

Charlotte Emlinger & Karine Latouche\*

Les indications géographiques (IG) permettent d'identifier les produits alimentaires en fonction de leur origine et de limiter la concurrence de produits similaires qui ne répondent pas au même cahier des charges. L'Union européenne est la principale initiatrice de ce système et inclut systématiquement des listes d'IG à protéger dans ses accords bilatéraux depuis 2010. Ces clauses permettent aux entreprises françaises productrices d'IG d'accéder à de nouveaux marchés et de vendre leurs produits plus cher, sous réserve que le pays partenaire se soit engagé à mettre en place des contrôles sur son marché et que ses consommateurs aient suffisamment de goût pour la qualité. Des gains commerciaux toutefois réservés seulement aux fromages.

L'utilisation d'IG dans le secteur alimentaire permet à la fois de fournir des informations au consommateur quant à la qualité et l'origine du produit et de protéger les producteurs des usurpations de réputation par des produits similaires, mais qui n'ont pas les mêmes caractéristiques. Plus généralement, en permettant aux produits traditionnels de se différencier, le système des IG renforce la compétitivité des filières, aide au développement rural dans les zones concernées et a une vocation culturelle en contribuant à la sauvegarde de savoir-faire ancestraux.

L'Union européenne (UE), insatisfaite de la manière dont les IG sont protégées au niveau multilatéral pour les produits alimentaires (hors vin et spiritueux), a depuis 2010 recours aux accords commerciaux bilatéraux pour garantir une protection de ses IG sur les marchés extracommunautaires. Coûteuse en matière de négociations avec ses partenaires, cette inclusion des IG dans les accords a-t-elle permis aux entreprises françaises productrices d'IG d'en retirer des gains commerciaux ?

## ■ Indications géographiques versus marques déposées : deux systèmes sources de litiges

De nombreux pays ont désormais des IG, mais l'UE reste le premier promoteur de ce système. Héritière des appellations

d'origine contrôlées (AOC) françaises et des *Denominazioni di Origine Controllata* (DOC) italiennes, très anciennes, l'appellation d'origine protégée (AOP) est créée en 1992 au niveau européen et constitue, depuis le règlement européen 1151/2012, la seule mention autorisée pour définir l'origine géographique des produits alimentaires sur le marché communautaire avec l'indication géographique protégée (IGP), un autre signe de provenance géographique moins restrictif (les produits viticoles pouvant encore garder les signes nationaux). L'AOP garantit aux consommateurs que le produit provient d'une zone géographique spécifique, qu'il respecte un cahier des charges qui détermine la nature des produits bruts (lait, animaux), le type de produit utilisé (race bovine, variété d'olive...) et son mode de transformation (fromage moulu à louche, cuisson). Les cahiers des charges des IGP sont moins contraignants et garantissent seulement que certaines étapes de la production (par exemple l'affinage) ont eu lieu dans la zone géographique concernée. AOP et IGP protègent donc juridiquement les producteurs en empêchant l'utilisation du nom des produits par des producteurs qui ne respectent pas le cahier des charges. Dans l'UE, la gestion des IG est déléguée à des organismes nationaux indépendants : en France, par exemple, c'est l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) qui a la responsabilité de contrôler les producteurs et les cahiers des charges des différentes appellations.

\* Charlotte Emlinger est économiste au CEPII. Karine Latouche est directrice de recherche à l'INRAE.

Ce système d'IG est depuis longtemps un sujet de contentieux entre l'UE et ses partenaires commerciaux, notamment anglo-saxons (États-Unis, Canada, Australie). Ces derniers utilisent un système de marques déposées qui protègent une entreprise particulière, alors que les IG européennes appartiennent à un groupement de producteurs et sont accessibles à toute entreprise localisée dans la zone géographique spécifiée qui respecte le cahier des charges. En outre, le système européen des IG est moins coûteux que le système de marques pour les petites entreprises, puisque les coûts juridiques sont partagés entre tous les producteurs de l'IG et la protection assurée est plus large car elle empêche l'utilisation par des tiers non seulement du nom de l'appellation, mais également de ses traductions ou simplifications (le terme « parmesan » ne peut pas être employé sur le marché européen si le fromage n'est pas un « *Parmigiano Reggiano* », par exemple). Enfin et surtout, les AOP et les IGP sont définies, contrôlées et protégées par des agences publiques sur le sol européen, alors que les marques sont protégées juridiquement par les lois des différents pays. La cohabitation des deux systèmes sur les marchés étrangers est donc problématique.

L'incompatibilité des approches européennes et anglo-saxonnes a été à l'origine de litiges, les pays utilisant le système de marques considérant les IG européennes comme des mesures protectionnistes et discriminatoires vis-à-vis de leurs producteurs. À la suite de disputes soumises à l'organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en 1999 par les États-Unis et en 2003 par l'Australie, l'UE a dû ouvrir son système d'IG aux producteurs étrangers. Depuis 2005, ces derniers peuvent ainsi enregistrer leurs propres produits afin qu'ils bénéficient de la même protection que les IG européennes sur le marché de l'UE. 278 produits alimentaires (hors boissons) non européens sont ainsi actuellement enregistrés, comme le safran *safranbolu* turc, la cannelle de Ceylan du Sri Lanka ou le thé *Naxi Te Zao Cha* chinois.

## ■ Une inclusion des indications géographiques dans tous les accords commerciaux de l'UE

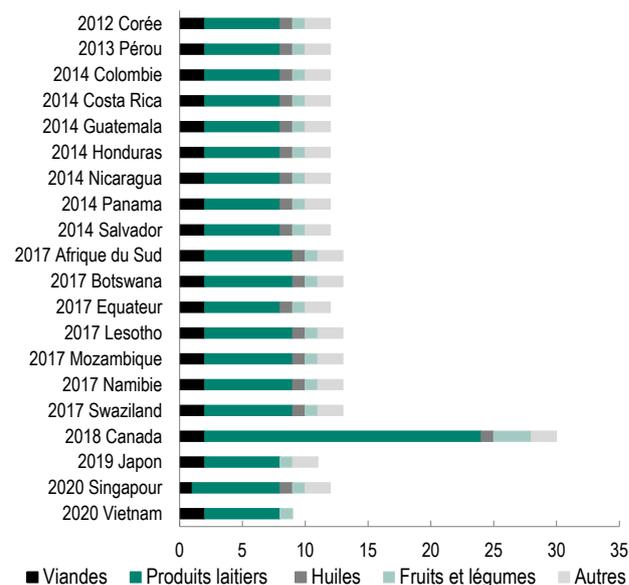
À l'OMC, les IG sont mentionnées dans l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). L'article 23 protège les vins et spiritueux des contournements de notoriété et des usurpations, mais l'article 22, qui concerne les autres produits alimentaires, est beaucoup moins contraignant. À la fois compatible avec le système des IG européennes et celui des marques, il n'offre, du point de vue de l'UE, qu'une faible protection pour les productions traditionnelles vis-à-vis des usurpations de noms et de réputation sur les marchés tiers.

Face à la difficulté de trouver un accord sur la protection des IG à l'OMC, l'UE s'est tournée vers les accords bilatéraux afin de garantir une protection de ses IG sur les marchés extracommunautaires. Ainsi, depuis 2010, tous les accords préférentiels signés par l'UE incluent des clauses relatives aux IG. Plus spécifiquement, chaque accord définit des listes d'IG européennes qui seront reconnues et protégées sur le marché du pays partenaire. Ainsi, après la signature de l'accord, il n'est plus permis

dans le pays signataire d'enregistrer de nouvelles marques reprenant la dénomination des IG spécifiées, ni d'utiliser des termes génériques se référant aux IG reconnues (il n'est par exemple plus possible d'écrire « fromage type roquefort » sur une étiquette si l'AOP roquefort est incluse dans l'accord). Des exemptions, dites de coexistence, autorisent toutefois les entreprises du pays signataire à utiliser les noms relatifs aux IG dans la mesure où il s'agit de marques déposées avant la signature de l'accord. Les listes d'IG négociées par l'UE sont spécifiques à chaque accord. Si certains produits sont systématiquement inclus du fait de leur importance dans la production domestique (par exemple, pour les produits français, le Comté, le Camembert de Normandie, le Brie de Meaux, le jambon de Bayonne, le foie gras du Sud-Ouest ou le Reblochon), ce n'est pas le cas de tous les produits. Les huiles d'olive, par exemple, ne font pas partie des accords avec le Japon ou le Vietnam (graphique 1). Le CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*), signé en 2017 entre l'UE et le Canada, est un des accords les plus exhaustifs pour les IG françaises en en retenant trente. Les cinq accords signés avec les pays proches de l'UE que sont l'Ukraine, la Géorgie, la Moldavie, l'Arménie et l'Islande, contiennent quant à eux la totalité des IG européennes.

Graphique 1 – Des listes d'indications géographiques différentes selon les accords

Nombre d'indications géographiques françaises incluses dans les accords commerciaux de l'Union européenne



Note : Les accords avec l'Ukraine, la Géorgie, la Moldavie, l'Arménie et l'Islande incluent la totalité des 222 indications géographiques françaises.

Sources : Calculs des autrices à partir du site de la Commission européenne.

Le degré de protection assuré aux IG face aux usurpations de noms et aux contrefaçons est également variable en fonction des accords. En effet, si tous contiennent des clauses interdisant l'utilisation du nom des différentes IG dans les pays partenaires, l'application de ces clauses varie d'un pays à l'autre. Certains accords, comme ceux conclus entre l'UE et le Canada, l'UE et le Japon ou l'UE et le Panama, prévoient non seulement la protection des IG définies dans les listes, mais aussi une obligation de contrôle de la part des administrations publiques des pays tiers. Ce système de contrôle dit *ex officio* nécessite un changement de la loi nationale du pays partenaire et

n'est pas toujours facile à mettre en œuvre, ce qui explique qu'il ne soit pas inclus dans tous les accords.

## ■ Les indications géographiques dans les exportations agroalimentaires françaises

La France compte 222 IG, hors vin et spiritueux, dont une majorité concerne les filières animales (tableau 1). Les IGP sont majoritaires dans le secteur de la viande alors que les AOP sont plus importantes dans le secteur des produits laitiers (en particulier des fromages). Si certaines de ces IG sont très anciennes et même antérieures à la création de l'AOP européenne, comme le Comté (1958) ou le Camembert de Normandie (1983), certaines labélisations comme l'AOP Lucques du Languedoc et l'IGP pomme de terre de Noirmoutier n'existent que depuis, respectivement, 2017 et 2020.

Tableau 1 – 8 % des entreprises françaises productrices d'indications géographiques exportent

Indications géographiques et entreprises productrices par secteur en 2019

	Nombre d'indications géographiques		Nombre de firmes habilitées en 2019	Part des firmes qui sont exportatrices en 2019 (en %)
	AOP	IGP		
Viandes	15	67	1 850	8
Produits laitiers	51	14	1 736	5
Fruits et légumes	21	25	1 116	8
Autres	5	17	606	9
Huiles	7		339	7
Total	33	42	2 061	8

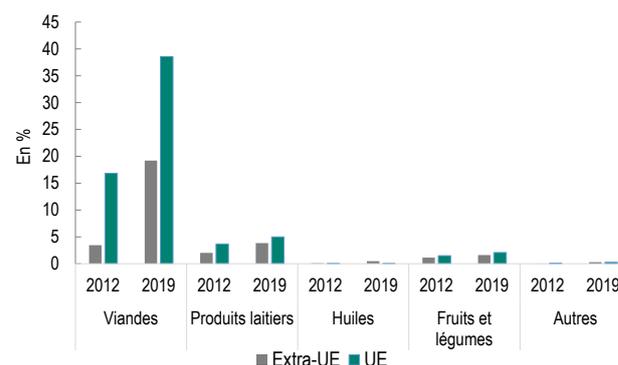
Sources : Calculs des autrices à partir des données de l'INAO et des douanes françaises.

Plus de 5 500 entreprises agricoles et agroalimentaires produisent des IG en France en 2019. Ces entreprises sont relativement peu exportatrices comparées aux autres entreprises agroalimentaires françaises : seulement 8 % des entreprises habilitées par l'INAO exportent, contre 25 % pour l'ensemble du secteur, car beaucoup sont des exploitations agricoles ou de petites structures, en général moins tournées vers le marché international.

La part des IG dans les exportations agroalimentaires françaises est cependant loin d'être négligeable, en particulier dans le secteur de la viande, où les prix sont élevés (foie gras). Près de 40 % des exportations communautaires et 20 % des exportations extracommunautaires de ces produits font l'objet d'une IG en 2019 (graphique 2). Si la part du commerce labélisé avec des IG est moins importante pour les produits laitiers (5 % en 2019), elle est, comme pour la viande, plus forte sur le marché de l'UE que vers les pays non européens. Un différentiel qui s'explique en partie par une plus forte sensibilisation des consommateurs européens aux IG, mais aussi par une reconnaissance juridique des IG qui n'est pas la même à l'intérieur et à l'extérieur du marché européen.

Graphique 2 – Une part importante d'indications géographiques dans les exportations françaises de viande

Part des indications géographiques dans les exportations agroalimentaires françaises en valeur, par secteur



Note : Les exportations de produits avec indications géographiques réalisées par des grossistes ou d'autres intermédiaires ne peuvent, pour des raisons méthodologiques, être prises en compte.

Sources : Calculs des autrices à partir des données de l'INAO et des douanes françaises.

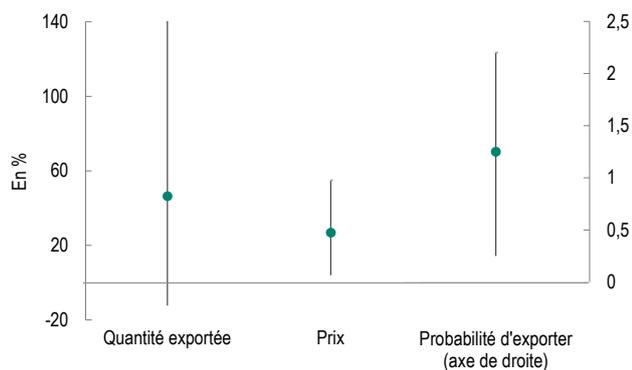
## ■ Les indications géographiques permettent un meilleur accès au marché et de vendre plus cher

Quel a été l'impact sur les exportations des entreprises françaises productrices d'IG de l'inclusion de listes d'IG dans les accords de l'UE depuis 2010 ? Pour le savoir, une comparaison de l'évolution du commerce des entreprises productrices d'IG (base de données de l'INAO) avec celle des autres entreprises exportant les mêmes types de biens vers les mêmes destinations, avant et après la signature des accords, est effectuée<sup>1</sup>. Elle montre, qu'à la suite des accords, les entreprises qui produisent les IG incluses dans les listes exportent 25 % plus cher que les entreprises exportant les mêmes types de produits mais sans IG vers les pays partenaires (graphique 3). La réduction de la concurrence sur les marchés de destination en est sans doute à l'origine : les entreprises locales n'ayant plus le droit d'utiliser le nom des produits français, et donc de bénéficier de leur réputation, les entreprises françaises peuvent vendre leurs produits à des prix plus élevés car elles sont seules sur le marché. Après la signature des accords, les entreprises productrices d'IG ont également une probabilité d'exporter plus importante que les autres entreprises. La reconnaissance des IG dans les accords offre ainsi un meilleur accès au marché aux entreprises à l'origine de ces produits, ce qui s'explique ici encore par la réduction de la concurrence et des usurpations de réputation. En revanche, à la suite des accords, les entreprises produisant les IG concernées n'exportent pas davantage en volume que les autres exportateurs. Cette absence d'effet sur la marge intensive du commerce est potentiellement liée aux contraintes de production inhérentes aux IG. La limitation de la production à des zones géographiques spécifiques, mais aussi les cahiers des charges qui contraignent les rendements empêchent les entreprises d'augmenter de manière notable leurs volumes de production et donc d'exportation.

1. Emlinger, C. & Latouche, K. (2024). Protection of Geographical Indicators in Trade Agreements: Is it worth it?, CEPII Working Paper, n° 2024-05.

### Graphique 3 – Les produits avec indications géographiques vendus plus cher que les autres après la signature des accords commerciaux

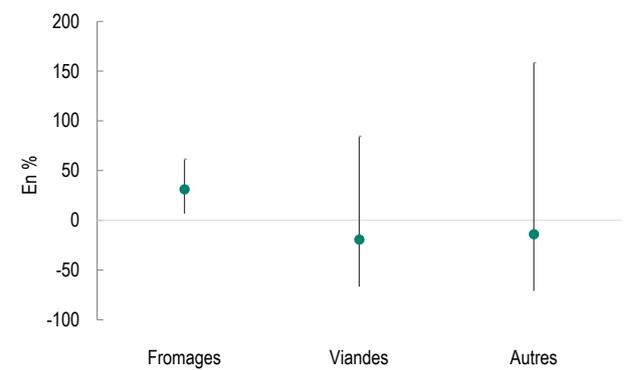
Effets de l'inclusion des indications géographiques dans les accords commerciaux européens sur le commerce français



Notes : Les cercles représentent l'augmentation en pourcentage de la quantité exportée, des prix et de la probabilité d'exporter pour les entreprises exportatrices d'indications géographiques relativement aux entreprises exportant les mêmes types de produits vers les mêmes destinations ; les traits verticaux, les intervalles de confiance à 95 %. Lorsque ces traits ne coupent pas l'axe des abscisses en zéro, le coefficient est statistiquement significatif.  
Source : Emlinger & Latouche (2024).

### Graphique 4 – Les fromages, seuls bénéficiaires des accords commerciaux de l'UE

Effets de l'inclusion des indications géographiques dans les accords commerciaux européens sur le prix des produits français exportés



Notes : Les cercles représentent l'augmentation en pourcentage des prix à l'exportation pour les entreprises exportatrices d'indications géographiques, relativement aux entreprises exportant les mêmes types de produits vers les mêmes destinations ; les traits verticaux, les intervalles de confiance à 95 %. Lorsque ces traits ne coupent pas l'axe des abscisses en zéro, le coefficient est statistiquement significatif.  
Source : Emlinger & Latouche (2024).

L'inclusion des IG dans les accords bilatéraux de l'UE n'a cependant pas le même impact pour tous les produits (graphique 4). La possibilité de vendre plus cher se concentre dans le secteur des produits laitiers, les prix des autres produits n'étant pas sensibles à la signature d'accords, peut-être parce qu'ils ne bénéficient pas de la même réputation à l'étranger que les fromages.

En outre, seuls les accords prévoyant une protection *ex officio* des IG sur le marché partenaire ont un effet sur le commerce bilatéral. La simple inclusion de listes d'IG à protéger n'est donc pas suffisante pour assurer la valorisation des produits labélisés sur les marchés de destination. Il est en effet nécessaire que le pays partenaire s'engage à mettre en place des structures de contrôle pour limiter l'utilisation abusive des noms des IG pour que ces mesures soient favorables aux producteurs d'IG français. Un niveau de différenciation des produits minimal dans le pays partenaire est également nécessaire pour que les IG soient valorisées. Les accords n'ont en effet d'impact que dans les pays avec une large gamme de prix à l'importation, c'est-à-dire avec des consommateurs ayant à la fois le goût et les moyens d'apprécier les différences de qualité.

La réticence de certains pays vis-à-vis des IG rend l'inclusion de leur protection dans les accords bilatéraux relativement coûteuse en matière de négociation pour l'UE, qui doit faire des concessions en retour. Cette négociation n'est cependant pas sans intérêt pour la France puisqu'elle permet aux entreprises françaises productrices d'IG d'accéder à davantage de marchés et de vendre à des prix plus élevés, sous réserve que le pays partenaire mette en place un système de contrôle de ces IG. Pour estimer l'impact général de ces clauses, une approche plus globale serait nécessaire car la prise en compte des IG dans les accords va au-delà des simples impacts commerciaux pour les entreprises, les territoires concernés par les IG étant également susceptibles d'en bénéficier. En outre, en imposant les IG à ses partenaires dans le cadre de ses accords commerciaux, l'UE diffuse aussi son système de reconnaissance de la qualité. À cet égard le CETA est un bon exemple puisqu'il a permis à un pays d'Amérique du Nord de développer et protéger ses propres appellations.

