

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.12.2010
SEC(2010) 1524 final

SEC(2010) 1525 final
COM(2010) 733 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**SYNTHÈSE DE L'ANALYSE D'IMPACT
RELATIVE AUX INDICATIONS GÉOGRAPHIQUES**

**Document accompagnant la
proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux systèmes de
qualité applicables aux produits agricoles**

1. CONTEXTE ET DEFINITION DU PROBLEME

Parmi les produits agricoles et les denrées alimentaires de la plus haute qualité produits dans l'UE figurent ceux indissociablement liés à leur zone géographique de production, caractérisée par un environnement particulier et le savoir-faire de ses producteurs locaux. Ces produits sont souvent désignés par le nom géographique du lieu de production, de sorte que celui-ci devient synonyme non seulement de l'origine du produit mais aussi de ses caractéristiques qualitatives. Les agriculteurs et les producteurs qui sont à même d'écouler ces produits sur le marché doivent être en mesure de sauvegarder des parts de marché et de pratiquer des prix qui reflètent les spécificités qualitatives de leurs produits haut de gamme. La capacité de produire et de commercialiser ces produits représente un avantage concurrentiel face aux pressions exercées par la mondialisation, la concentration du pouvoir dans le secteur de la vente au détail et la baisse générale des prix. Toute réussite commerciale de ces producteurs, dont bon nombre sont implantés dans les zones défavorisées, contribue donc à la réalisation des objectifs fixés en matière de développement rural.

Toutefois, pour que le succès commercial soit au rendez-vous, il faut que les consommateurs puissent avoir confiance dans la conformité du produit agricole ou de la denrée alimentaire avec son cahier des charges et avec son origine. Cette confiance risque d'être ébranlée si l'étiquetage est source de confusion ou si le nom géographique s'applique à des produits ne possédant pas les qualités escomptées ou si les producteurs ne respectent pas systématiquement le cahier des charges. Ce problème lié à la difficulté pour le producteur de communiquer une information conférant une valeur ajoutée à un acheteur est une forme d'information asymétrique.

Depuis 1992, les systèmes relatifs aux indications géographiques établis au niveau de l'UE ont été conçus pour fournir aux producteurs et aux consommateurs un outil capable de donner au consommateur des informations certifiées sur la qualité et l'origine des produits couverts par les indications géographiques. Ces systèmes prévoient deux mécanismes:

- L'enregistrement et la protection de la propriété intellectuelle des dénominations.
- La visibilité pour la commercialisation sous la forme i) de la dénomination enregistrée, ii) d'un logo UE, et iii) des mentions réservées «appellation d'origine protégée» ou «indication géographique protégée» et de leurs acronymes respectifs «AOP» et «IGP».

La mise en œuvre de ces systèmes est considérée dans l'ensemble comme une réussite compte tenu de l'enregistrement de 900 dénominations de produits agricoles et de denrées alimentaires pour une valeur commerciale de 21 milliards EUR (prix de consommation 2008) ainsi que de celui de 1 800 dénominations de vins et plus de 300 dénominations de spiritueux. Toutefois, l'examen des systèmes actuels montre que leur efficacité à relever le défi de l'information asymétrique pourrait être améliorée. En particulier, les procédures d'enregistrement sont longues et laborieuses (22 mois pour les approbations les plus rapides); le fonctionnement de quatre systèmes UE à la terminologie et aux procédures distinctes prête à confusion et se révèle incohérent; la reconnaissance des logos UE par le consommateur est faible (8 % des consommateurs de l'UE sont capables de les reconnaître); et enfin une série de difficultés techniques liées à la réglementation actuelle a été mise en évidence. En outre, les petits agriculteurs de l'UE estiment que les charges imposées en matière de certification et l'obligation d'adhérer à un cahier des charges strict – des éléments jugés essentiels pour la crédibilité du système – risquent de les exclure.

De larges consultations des parties prenantes dans le domaine de la politique de qualité des produits agricoles, y compris des indications géographiques, ont été organisées depuis 2006 avec une table ronde des parties concernées et une conférence sur les programmes de certification de la qualité alimentaire. Ces initiatives ont été suivies par la révision de la politique de qualité applicable aux produits agricoles en 2007 et la publication d'un livre vert en 2008. L'analyse des contributions des parties intéressées à la consultation lancée dans le cadre du livre vert montre généralement que les systèmes reçoivent un accueil favorable mais qu'il existe un besoin de clarification et d'harmonisation des systèmes relatifs aux indications géographiques. Certains acteurs du secteur des vins et spiritueux se montrent cependant opposés à la fusion des quatre systèmes. En 2009, le Conseil a soutenu les orientations stratégiques en matière d'indications géographiques définies dans la communication de la Commission sur la politique de qualité des produits agricoles. Le Parlement européen a également émis un avis sur la question en 2010.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

Le système relatif aux appellations d'origine protégée (AOP) et aux indications géographiques protégées (IGP) assure la protection de dénominations à valeur ajoutée sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne. S'ils bénéficiaient d'une protection à l'échelle nationale, les dénominations jouiraient de niveaux de protection différents suivant les États membres et devraient faire l'objet de procédures d'enregistrement multiples pour obtenir une couverture à l'échelle de l'UE. Cette situation pourrait induire les consommateurs en erreur et désavantager les producteurs de produits authentiques qui commercialisent leur production dans plusieurs États membres (20% du commerce des produits AOP/IGP est de nature transfrontalière) et créer des conditions de concurrence déloyale dans le domaine de la commercialisation des produits couverts par un système de qualité. La définition de ces droits ne peut être réalisée de manière efficace qu'au niveau de l'Union. Les systèmes relatifs aux appellations d'origine protégées et aux indications géographiques protégées reposent sur des symboles de l'Union conçus pour communiquer des informations sur la nature du système de qualité. Pour garantir la reconnaissance des symboles par les consommateurs à travers l'Union européenne, les symboles doivent être établis au niveau de l'Union.

Le traitement et l'analyse des demandes d'appellation d'origine protégée ou d'indication géographique protégée n'ont pas besoin d'être effectués au niveau de l'Union européenne sauf dans la mesure où certains éléments sont concernés. Cela comprend l'évaluation de l'admissibilité à la protection des dénominations dans l'Union européenne, la garantie des droits d'utilisateurs antérieurs (spécialement ceux implantés en dehors de l'État membre de demande) et le contrôle des demandes dans le but de déceler les erreurs manifestes. La première analyse détaillée d'une demande peut néanmoins être effectuée plus efficacement au niveau national.

Conformément au règlement (CE) n° 882/2004 relatif aux contrôles officiels des aliments pour animaux et des denrées alimentaires, les contrôles des systèmes AOP/IGP incombent en premier lieu aux autorités nationales compétentes. La supervision des activités de contrôle des États membres doit être réalisée au niveau de l'Union pour assurer la crédibilité de la réglementation relative aux systèmes applicables aux denrées alimentaires dans l'ensemble de l'Union européenne, conformément aux principes fixés dans ledit règlement.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

Les objectifs spécifiques de la politique en matière d'indications géographiques sont les suivants:

- 1) Fournir des informations plus claires sur les caractéristiques spécifiques du produit liées à l'origine géographique de manière à permettre aux consommateurs de prendre leur décision d'achat en meilleure connaissance de cause.
- 2) Définir une stratégie unique simplifiée au niveau de l'UE pour un système de protection des dénominations de produits possédant des qualités spécifiques liées à l'origine géographique.
- 3) Assurer le respect uniforme – dans toute l'UE – des droits de propriété intellectuelle liés aux dénominations inscrites aux registres UE des AOP/IGP.

4. OPTIONS

Plusieurs options ont été envisagées et leurs incidences respectives évaluées dans la mesure appropriée pour étayer les propositions contenues dans la communication. Les options principales envisagées et retenues pour l'analyse d'impact sont:

- La rationalisation et la refonte de l'instrument relatif aux indications géographiques (option A).
- La fusion des quatre systèmes actuels relatifs aux vins, aux vins aromatisés, aux spiritueux et aux produits agricoles et denrées alimentaires dans un seul instrument législatif, sans porter atteinte aux spécificités de chaque secteur (option B).
- La création d'un registre unique pour les indications géographiques protégées au niveau de l'UE, alimenté par les quatre systèmes distincts actuels (option C).
- La fusion des deux définitions («indication géographique» et «appellation d'origine») en une seule (option D).
- Autoriser la création de systèmes nationaux pour les indications géographiques (avec droits de propriété intellectuelle attachés aux dénominations nationales ou sans protection des dénominations (option E).

5. ANALYSE D'IMPACT

L'analyse d'impact met en évidence le manque d'informations et l'absence de méthodes permettant d'évaluer les coûts des diverses options. Les systèmes applicables aux indications géographiques couvrent une palette de produits soumis à des situations différentes et hormis quelques études de cas, il est difficile d'avoir une idée précise des coûts financiers. Une étude qualitative est cependant fournie, soulignant certains des avantages et inconvénients de chaque proposition. L'étude qualitative met aussi en lumière certaines lacunes dans les données disponibles.

L'analyse d'impact montre que l'incidence principale des systèmes d'indications géographiques relève du domaine économique, avec quelques retombées sociales accessoires en termes d'emploi, et des répercussions limitées sur l'environnement, notamment lorsque les éléments qualitatifs du produit sont liés aux valeurs environnementales. Le poids de la réglementation qui pèse sur les opérateurs ainsi que sur les administrations est considérable. L'analyse confirme que les plus petits producteurs et les producteurs locaux tendent à être exclus du bénéfice du système. D'un autre côté, les coûts de certification et de mise en conformité pesant sur les petits producteurs sont essentiels pour conserver la confiance des consommateurs dans les dénominations protégées.

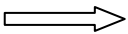
Pour l'**option A**, l'analyse d'impact indique clairement que des améliorations techniques sont nécessaires pour préciser les descriptions, renforcer les mesures d'application de la protection, clarifier les règles et abréger les procédures. Le raccourcissement des délais de procédures de 22 à 12 mois permettrait un retour sur investissement plus rapide pour les producteurs (estimé à 40 000 EUR pour préparer et faire aboutir une demande dans certains EM) essentiellement grâce à des recettes plus élevées pour les AOP/IGP par rapport aux produits standards. Cette option concernerait 60 à 100 demandes par an.

L'option de la fusion des quatre systèmes (**option B**) est nettement privilégiée eu égard aux avantages qu'elle offre du point de vue de la simplification (quatre instruments législatifs ramenés à un seul). Toutefois, les parties intéressées du secteur des vins et spiritueux (qui sont les plus directement touchées) nourrissent des appréhensions quant aux conséquences d'une fusion, compte tenu notamment du fait que les systèmes UE les concernant n'ont été adoptés que récemment sans tenir compte du système applicable aux produits agricoles et aux denrées alimentaires. Si la fusion a lieu de façon prématurée, la cohérence dans le sens d'un registre unique (alimenté par quatre instruments législatifs) (**option C**) améliorerait principalement la visibilité des dénominations protégées (près de 3000 dénominations) et l'efficacité des mesures de protection. En tout état de cause, la clarté du système applicable aux produits agricoles et aux denrées alimentaires doit être améliorée pour supprimer les défaillances techniques décelées.

La fusion des instruments AOP et IGP (**option D**) se traduit, pour les producteurs et les détenteurs de droits, par la perte des investissements en matière de commercialisation et de communication de l'identité AOPAOP. La fusion se traduirait probablement aussi par une perte de la plus grande valeur ajoutée associée aux AOP (comparée à celle associée aux IGP).

Une question demeure non résolue par les éventuels changements apportés aux systèmes au niveau de l'UE, à savoir l'exclusion effective des petits agriculteurs. L'option d'un régime national (option E) avait d'abord été envisagée pour ces opérateurs, mais si le système inclut la protection de dénominations et des contrôles sur le modèle de ceux des systèmes UE, les problèmes essentiels en matière de coûts, de conformité et d'exigences strictes ne seront résolus ni par un système géré par l'UE ni par un système national prévoyant une protection des dénominations. Pour que la contribution des petits producteurs à la production locale soit reconnue, il importe d'établir un système plus souple (géré au niveau régional ou national).

6. COMPARAISON DES OPTIONS RETENUES PAR OBJECTIFS SPECIFIQUES

OBJECTIFS SPÉCIFIQUES	Fournir une information plus claire sur les caractéristiques des produits	Fournir une approche unique simplifiée au niveau de l'UE	Assurer le respect uniforme des DPI
			

Option A : (Statu quo+) rationalisation et refonte	Amélioration	Statu quo	Amélioration
Option B : Fusion des 4 systèmes	Amélioration	Amélioration	Amélioration
Option C: Registre unique alimenté par 4 systèmes	Amélioration	Détérioration	Légère amélioration
Option D: Fusion des AOP et IGP	Détérioration	Amélioration	Statu quo
Option E: Systèmes nationaux (avec une protection nationale des dénominations)	Détérioration	Détérioration	Détérioration
Option E: Systèmes nationaux (avec une liste nationale mais pas de protection des dénominations)	Amélioration	Statu quo	Statu quo

Plusieurs options susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs de la politique de l'UE en matière d'appellations d'origine protégées et d'indications géographiques protégées ont été envisagées.

- L'option A améliorerait la situation en fournissant aux consommateurs une information plus claire sur les caractéristiques du produit et en assurant un respect uniforme des droits de propriété intellectuelle grâce à une rationalisation de la procédure et à une clarification du cadre législatif existant.
- Les options B et C offrent les mêmes avantages que l'option A en ce qui concerne les droits de propriété intellectuelle (même si l'option C est légèrement moins satisfaisante – un registre avec des règles et des procédures d'enregistrement différentes). En outre, l'option B présente une approche plus simple au niveau de l'UE, du fait de la mise en œuvre de l'ensemble du système des AOP/IGP au moyen d'un règlement unique.
- L'option D comporte de sérieux inconvénients en matière de clarification de l'information sur les caractéristiques du produit. L'instrument AOP, mieux connu par les consommateurs de certains EM, disparaîtrait du cadre juridique UE dans le cadre de cette option.
- Pour ce qui est de l'option E, la situation serait nettement moins avantageuse sous l'angle de la protection des dénominations. Les dénominations bénéficiant de degrés de protection différents, il existe un risque de morcellement du marché unique et de complexification du cadre législatif du fait de la présence de systèmes nationaux parallèles. Quoi qu'il en soit, la même option E sans réserve du nom présenterait l'avantage de fournir un régime plus simple pour les petits agriculteurs et améliorerait la visibilité des produits locaux.

L'analyse globale de cette étude d'impact a montré qu'il existe de solides raisons pour la mise en place d'un système d'indications géographiques au niveau de l'UE et qu'il convient de rejeter toute autre alternative faute d'efficacité et d'efficience suffisamment attestées (y compris la coréglementation et l'autorégulation par le secteur, l'absence d'action au niveau de l'Union européenne, la protection par l'arrangement international de Lisbonne, le remplacement par un système de notification pour les indications géographiques nationales et la protection par la marque communautaire collective existante). L'analyse d'impact a mis en évidence de nombreux motifs qui justifient de réduire la complexité et de faciliter la mise en œuvre en fusionnant le système relatif aux produits agricoles et aux denrées alimentaires avec ceux relatifs aux secteurs des boissons alcoolisées, tout en sauvegardant les spécificités de

chaque système (option B). Toutefois, l'analyse d'impact a pris en compte l'opposition de certaines parties à l'égard de cette option. L'analyse d'impact a également mis en évidence le fait que la fusion des instruments relatifs aux appellations d'origine protégées (AOP) et aux indications géographiques protégées (IGP) (option D) risque de diminuer les avantages en termes de valeur ajoutée attachés au label AOP. L'option A, du fait de la rationalisation (et du raccourcissement) des procédures et de la clarification des textes législatifs, de même que l'option C, par la création d'un registre unique, contribueraient également à la réalisation des objectifs de la stratégie.

7. SUIVI ET EVALUATION

Les indicateurs essentiels de progrès utilisés sont les suivants:

Objectifs	Indicateurs essentiels de progrès	Systèmes de suivi
Fournir des informations plus claires sur les caractéristiques spécifiques du produit liées à l'origine géographique de manière à permettre aux consommateurs de prendre leur décision d'achat en meilleure connaissance de cause	Degré de reconnaissance des systèmes qualitatifs de l'UE et de leurs symboles	Enquête périodique au niveau de l'UE tant sur la perception du système que sur la connaissance du logo
Définir une approche unique simplifiée au niveau de l'UE pour un système de protection des dénominations de produits possédant des qualités spécifiques liées à l'origine géographique	Nombre de dénominations AOP/IGP enregistrées Degré de satisfaction des opérateurs à l'égard des procédures d'enregistrement et d'exécution	Statistiques mensuelles sur les AOP/IGP Statistiques annuelles sur le nombre de plaintes officielles
Assurer le respect uniforme - dans toute l'UE - des droits de propriété intellectuelle liés aux dénominations inscrites au registre UE	Nombre de dossiers portant sur le contrôle du respect des DPI	Superviser les plans pluriannuels de contrôle Superviser les rapports annuels de contrôle