COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.4.2022
SWD(2022) 116 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

concernant la protection des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels

accompagnant le document:

Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

concernant la protection des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels et modifiant les règlements (UE) 2017/1001 et (UE) 2019/1753 du Parlement européen et du Conseil et la décision (UE) 2019/1754 du Conseil

{COM(2022) 174 final} - {SEC(2022) 193 final} - {SWD(2022) 114 final} - {SWD(2022) 115 final}

Résumé de l'analyse d'impact

Analyse d'impact sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels

A. Nécessité d'une action

Pourquoi? Quel est le problème à résoudre?

Au niveau de l'UE, une protection spécifique ou sui generis des indications géographiques (IG) a été établie pour les vins, les boissons spiritueuses, les vins aromatisés, ainsi que pour les produits agricoles et les denrées alimentaires. Cependant, pour les produits artisanaux et industriels, il n'existe actuellement aucune protection harmonisée ou unitaire des IG au niveau de l'Union. Seize États membres de l'UE disposent de régimes sui generis nationaux d'IG applicables aux produits artisanaux et industriels. Ces régimes présentent des différences pour ce qui est de la protection, de la gestion et des taxes et ne protègent pas les producteurs en dehors du territoire national. D'autres États membres n'ont aucun système de protection des IG pour les produits artisanaux et industriels au niveau national et recourent aux lois sur la protection des consommateurs ou aux marques. Les producteurs de produits artisanaux et industriels qui souhaitent bénéficier d'une protection dans toute l'Union doivent le demander séparément dans chaque État membre, en fonction des possibilités offertes au niveau national. Susceptible de décourager les investissements dans les métiers traditionnels de l'Union, cette situation augmente aussi les coûts et crée une insécurité juridique pour les producteurs.

L'absence de protection au niveau de l'UE pour les produits artisanaux et industriels n'est toutefois pas seulement une question interne. En novembre 2019, l'UE a adhéré à l'acte de Genève de l'arrangement de Lisbonne sur les appellations d'origine et les indications géographiques, un traité administré par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle. L'acte de Genève offre des perspectives pour une protection des IG indépendante de la nature des produits concernés et donc applicable aux produits artisanaux et industriels. L'Union devrait respecter ses obligations internationales en vertu de l'acte de Genève et mettre en place un régime de protection des produits artisanaux et industriels au niveau de l'UE mais elle possède encore une marge de manœuvre pour déterminer la manière de le faire le plus efficacement possible.

Dans sa communication du 25 novembre 2020 intitulée «Exploiter au mieux le potentiel d'innovation de l'Union européenne — Un plan d'action en faveur de la propriété intellectuelle afin de soutenir la reprise et la résilience dans l'Union européenne» [COM (2020) 760 final], la Commission a annoncé qu'elle examinerait la faisabilité d'un système de protection des IG pour les produits non agricoles au niveau de l'UE.

Cette initiative vise notamment à résoudre deux problèmes principaux. Le premier problème est lié aux limites de la protection internationale pour les produits artisanaux et industriels couverts par une IG. Tant qu'il n'existe pas de protection au niveau de l'UE, l'Union ne peut garantir la protection, dans les pays tiers, des IG pour les produits artisanaux et industriels originaires de l'UE en se prévalant des dispositions de l'acte de Lisbonne/Genève puisque, pour commencer, il n'y a pas d'enregistrement possible au niveau de l'UE. L'Union doit également refuser la protection des IG pour les produits artisanaux et industriels originaires de pays tiers puisque cette protection n'est pas disponible au niveau de l'UE. En outre, l'Union ne peut pas protéger les IG pour les produits artisanaux et industriels via des accords commerciaux bilatéraux en incluant des IG pour ces produits dans la liste des indications géographiques devant être protégées par de tels accords. Le deuxième problème concerne les occasions manquées pour les producteurs européens de produits artisanaux et industriels. En raison de la diversité des modes de protection possibles dans l'Union (marque de l'UE, marque collective de l'UE, droit national en matière d'IG si disponible, marque collective nationale, marque de certification nationale si disponible), les producteurs ont des

difficultés à s'orienter quand il s'agit d'obtenir et de faire respecter la protection. Les divergences entre ces voies possibles font qu'il est complexe et coûteux d'obtenir une protection et que cet objectif est même inatteignable notamment pour le groupe spécifique des petits producteurs de produits artisanaux et industriels. Par ailleurs, le nombre et la diversité des initiatives nationales sont sources d'insécurité juridique pour les producteurs et peuvent induire les consommateurs en erreur, affaiblir les échanges à l'intérieur de l'Union et ouvrir la voie à des infractions liées aux indications géographiques aussi bien en ligne que hors ligne.

Quels sont les objectifs de cette initiative?

L'objectif général de l'initiative est de permettre à l'UE de s'acquitter efficacement des obligations qui lui incombent en vertu de l'acte de Genève de l'arrangement de Lisbonne et de tirer le meilleur parti des avantages conférés, pour les producteurs de l'Union, par l'adhésion de l'UE au système de Lisbonne et par les accords commerciaux bilatéraux. L'initiative vise en outre à créer un marché intérieur performant pour les produits artisanaux et industriels associés à une zone géographique en établissant un cadre réglementaire efficace et harmonisé pour leur protection.

Les objectifs spécifiques sont fixés pour évaluer la manière la plus efficiente et la plus efficace de se conformer aux obligations découlant de l'acte de Genève. En particulier, le nouveau système devrait proposer: i) un système d'enregistrement convivial et abordable pour le demandeur; ii) un système de contrôle et d'application efficace et abordable; et iii) un faible coût pour les pouvoirs publics.

Quelle est la valeur ajoutée d'une action à l'échelle de l'Union?

Le problème de la fragmentation réglementaire serait résolu efficacement à l'échelle de l'Union. Une initiative de l'Union pourrait garantir des conditions de protection égales dans tous les États membres, créant ainsi une sécurité juridique et des incitations aux investissements dans les produits artisanaux et industriels associés à une origine géographique. Par opposition, le nombre et la diversité des initiatives nationales entraînent une insécurité juridique pour les producteurs qui recherchent une protection, peuvent induire les consommateurs en erreur, entraver les échanges à l'intérieur de l'Union et ouvrir la voie à une concurrence déloyale dans la commercialisation de produits spécifiques associés à une origine géographique.

Une approche à l'échelle de l'Union permettrait également à l'UE de tirer pleinement parti des possibilités offertes par le système international des appellations d'origine et des indications géographiques (système de Lisbonne). Les systèmes de protection nationaux ne sont pas suffisants pour atteindre cet objectif car seuls les États membres qui sont parties à l'arrangement de Lisbonne peuvent maintenir des enregistrements et présenter de nouvelles demandes dans ce cadre limité.

B. Les solutions

Quelles sont les options législatives et non législatives envisagées?
Y a-t-il une option privilégiée? Pourquoi?

- **Scénario de référence — pas de changement**: fragmentation du cadre réglementaire actuel de l'UE et absence de protection reconnue au niveau international.
- **Option 1 — étendre le système de protection des IG pour les produits agricoles aux IG pour les produits artisanaux et industriels:** dans le cadre de cette option, un système de protection des IG pour les produits artisanaux et industriels serait intégré dans les régimes de protection des IG existants qui couvrent les produits agricoles et les denrées alimentaires. Dans le cadre de la révision proposée des régimes d'IG pour les produits agricoles, les États membres continueraient à appliquer une procédure d'examen préliminaire au niveau national. Au niveau de l'Union, la révision du système des IG conférerait à la Commission les pouvoirs nécessaires pour externaliser l'examen des demandes et des oppositions auprès d'une agence (très probablement l'EUIPO). Dans le cadre de cette option, la révision en cours dans le secteur agroalimentaire permettrait d'harmoniser le système actuel de contrôle et d'application et de l'étendre aux IG pour les

produits artisanaux et industriels.

- **Option 2 — règlement autonome de l'UE établissant une protection sui generis des IG:** cette option consisterait à adopter un règlement de l'UE visant à établir un régime de protection sui generis des IG pour les produits artisanaux et industriels. Elle s'appuierait sur le régime des IG existant pour les produits agricoles, mais avec davantage de modifications que dans le cadre de l'option 1, afin de l'adapter aux produits artisanaux et industriels. Les IG des produits artisanaux et industriels seraient protégées par un titre de l'UE dans tous les États membres de l'UE. Dans le cadre de cette option, les sous-options suivantes seraient possibles:
  - **2.1. Lien territorial: 2.1.A** *AOP:* dans le cadre de la protection conférée par l'appellation d'origine protégée (AOP), la qualité ou les caractéristiques d'un produit sont essentiellement ou exclusivement liées à l'environnement géographique particulier du lieu d'origine et toutes les étapes de la production, de la transformation ou de la préparation doivent avoir lieu dans l'aire géographique délimitée. **2.1.B** *IGP:* dans le cadre de la protection conférée par l'indication géographique protégée (IGP), une qualité spécifique, la réputation ou une autre caractéristique du produit artisanal ou industriel peut être attribuée essentiellement à son origine géographique et au moins une étape de la production, de la transformation ou de la préparation a lieu dans l'aire géographique délimitée.
  - **2.2. Participation des autorités nationales à la procédure d'enregistrement: 2.2.A** *Système en deux étapes***:** la première étape se situerait au niveau des États membres, dans lesquels les autorités nationales ou locales procéderaient à un premier examen des cahiers des charges convenus par les producteurs locaux et de leurs demandes d'IG. La deuxième étape se déroulerait au niveau de l'UE, avec une entité de l'UE prenant une décision concernant l'enregistrement, sur lequel aucune taxe ne serait perçue. **2.2.B** *Système en une étape***:** les autorités nationales ne participeraient pas à l'examen et à l'enregistrement, et les producteurs locaux interviendraient directement au niveau de l'UE pour faire enregistrer leurs IG.
  - **2.3. Entité de l'UE chargée de l'enregistrement au niveau de l'UE et au niveau international: 2.3.A** La *Commission européenne* serait responsable de l'étape d'enregistrement au niveau de l'UE et agirait également en tant qu'autorité compétente en vertu de l'acte de Genève de l'arrangement de Lisbonne de l'OMPI. **2.3.B** L'agence spécialisée en matière de propriété intellectuelle, à savoir l'EUIPO, serait responsable de l'étape d'enregistrement au niveau de l'UE et agirait également en tant qu'autorité compétente en vertu de l'acte de Genève.
  - **2.4. Contrôle et application 2.4.A** *Reproduction du modèle de contrôle et d'application des systèmes d'IG pour les produits agricoles* (voir option 1) **2.4.B** *Rationalisation du contrôle grâce à un modèle d'application strict:* cette sous-option prévoirait la possibilité d'introduire l'autocertification; des inspections aléatoires par les autorités nationales (ou les organismes de certification délégués), assorties d'un système dissuasif d'amendes; la rationalisation des obligations des autorités nationales en matière de déclaration; et le système d'application en vertu du système des IG pour les produits agricoles, qui est en cours de révision, avec un système d'alerte sur les noms de domaines afin de lutter contre les utilisations abusives d'IG en ligne.
  - **2.5 Coexistence de titres et de régimes de l'Union et des États membres: 2.5.A** Les IG des produits artisanaux et industriels seraient protégées par un *titre de l'UE qui remplacerait les régimes d'IG nationaux existants* et absorberait les titres d'IG nationaux. **2.5.B** *Introduction d'un titre d'IG de l'UE pour les produits artisanaux et industriels tout en conservant un système parallèle pour les demandes d'IG nationales.*
- **Option 3 — réforme du système des marques:** cette option consisterait à réformer le

système des marques de l'Union, en particulier le règlement sur la marque de l'Union européenne (RMUE), afin que les producteurs de produits artisanaux et industriels puissent demander l'enregistrement, au niveau de l'Union, d'une dénomination garantissant que le produit possède une qualité spécifique liée à une région géographique. Cette option pourrait être basée sur la réforme de la marque collective de l'UE ou la réforme de la marque de certification de l'UE. En ce qui concerne la marque de certification de l'UE, l'option 3 exigerait de lever l'interdiction de certifier l'origine géographique actuellement en vigueur. Pour ce qui est de la marque collective de l'UE, l'option 3 nécessiterait d'introduire une fonction de certification du lien entre la qualité et l'origine géographique dans le cadre de la marque collective. En outre, la marque collective de l'UE et la marque de certification de l'UE devraient être adaptées pour être conformes aux exigences de l'acte de Genève concernant la portée de la protection.

Options écartées à un stade précoce:

- **recommandation**: cette option consisterait à adopter une recommandation au niveau de l'UE, encourageant les États membres à mettre en place des systèmes nationaux de protection pour certifier le lien entre les qualités spécifiques des produits et l'origine des produits artisanaux et industriels.
- **rapprochement des législations nationales**: cette option consisterait à adopter une directive de l'UE afin de rapprocher les législations nationales sur la protection des IG pour les produits artisanaux et industriels. Au moyen d'une directive, l'UE créerait des obligations imposant d'atteindre des objectifs spécifiques afin de protéger les IG, par exemple en ce qui concerne la durée et la portée de la protection, le lien territorial et les aspects procéduraux. Les producteurs pourraient obtenir des titres d'IG nationaux enregistrés au niveau national. Aucun titre d'IG de l'Union ne serait créé.

L'option privilégiée est l'**option 2: un règlement autonome de l'UE.** La mosaïque d'options privilégiées est une combinaison des sous-options **2.1.B, 2.2.A, 2.3.B, 2.4.B et 2.5.A**;

2.1.B parce que, dans le cas des produits artisanaux et industriels, le lien avec une aire géographique spécifique repose principalement sur l'histoire du produit et sur les savoir-faire et méthodes de production traditionnels distinctifs, et dans une moindre mesure sur le lien avec des éléments du milieu géographique tels que les conditions pédologiques ou météorologiques. La plupart des produits artisanaux et industriels ne pourraient donc pas bénéficier d'une protection sur la base de ce dernier lien au moyen d'une AOP. Par conséquent, un système d'IGP est mieux adapté aux caractéristiques des produits artisanaux et industriels couverts par une IG;

2.2.A parce que la participation des autorités nationales à la première étape permettrait de s'appuyer sur l'expertise locale et régionale nécessaire pour évaluer les spécifications des produits. Il serait également plus facile pour les microproducteurs locaux/artisanaux de communiquer dans leur propre langue, d'interagir avec une administration qu'ils connaissent et de recevoir toute autre orientation et soutien nécessaires;

2.3.B parce que l'EUIPO, l'agence spécialisée de l'UE en matière de PI, possède une expérience avérée dans le traitement de l'enregistrement d'autres droits de PI au niveau de l'UE. L'EUIPO dispose d'outils informatiques avancés qui pourraient être également utilisés au soutien du nouveau droit des IG pour les produits artisanaux et industriels. L'EUIPO peut également s'appuyer sur son expertise et son réseau établis pour coopérer avec les offices de la PI des États membres. Des gains d'efficacité supplémentaires seraient possibles grâce à l'instance de recours de l'EUIPO (chambres de recours). Enfin, en ce qui concerne le rôle de l'autorité compétente dans le système de Lisbonne, l'EUIPO dispose actuellement de la même capacité dans le cadre de deux autres systèmes d'enregistrement internationaux gérés par l'OMPI et peut donc également s'appuyer sur ces connaissances institutionnelles;

2.4.B parce que cette sous-option établirait un système de contrôle qui serait adapté au marché des

IG pour les produits artisanaux et industriels, qui est très diversifié et de petite taille. L'autodéclaration peut être considérée comme une option abordable pour les microentreprises et les artisans indépendants. Elle serait couplée à un système de contrôles aléatoires d'office par les autorités publiques et à des amendes élevées en cas de non-respect, afin de dissuader les producteurs de commettre d'éventuelles fraudes. L'application de la législation serait renforcée, d'une part, par l'extension des contrôles aux produits artisanaux et industriels couverts par une IG et se trouvant «en transit» et, d'autre part, par la mise en place d'un système d'alerte pour lutter contre les enregistrements abusifs de noms de domaine concernant des IG relatives à des produits artisanaux et industriels. Les obligations de déclaration des autorités nationales envers la Commission seraient proportionnées;

2.5.A parce qu'en raison de l'hétérogénéité actuelle de l'approche réglementaire en matière de protection des produits artisanaux et industriels associés à une origine géographique, une coexistence impliquerait l'harmonisation de législations nationales très divergentes dans les États membres. Une harmonisation pourrait créer une charge réglementaire et administrative disproportionnée et nécessiter des investissements continus pour maintenir la convergence entre les systèmes de protection nationaux. Le remplacement des indications géographiques nationales par le cadre de l'UE présente l'avantage d'établir un cadre réglementaire unique dans l'ensemble du marché intérieur, de créer une sécurité juridique et d'engendrer des coûts prévisibles et relativement faibles pour les producteurs. En outre, un cadre de l'UE permettrait de développer les indications géographiques en proposant une approche plus uniforme.

Qui soutient quelle option?

Les producteurs de produits artisanaux et industriels de produits couverts par une IG, le Parlement européen, le Comité européen des régions, le Comité économique et social européen, neuf États membres (majorité qualifiée) et le monde universitaire soutiennent fermement la mise en place d'un système sui generis d'IG dans le cadre de l'option 2, y compris la combinaison privilégiée de sous-options.

Quatre États membres soutiennent l'option de base consistant à maintenir le statu quo et estiment que la protection des marques offre des moyens appropriés.

C. Incidence de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Pour les producteurs: tous les producteurs de l'UE peuvent obtenir une protection des IG au niveau de l'UE pour les produits artisanaux et industriels. Cette protection encourage la coopération des producteurs, renforce l'approvisionnement local, crée des marchés de niche et encourage la coopération des producteurs avec les autorités locales. Comme dans le système des IG pour les produits agricoles, les producteurs peuvent faire la publicité de l'IG protégée au moyen d'un logo sur l'étiquetage du produit. Au niveau international, l'option privilégiée permet aux producteurs de l'UE de demander une protection internationale pour leurs produits artisanaux et industriels au titre d'autres parties à l'acte de Genève et permet aux pays tiers ou organisations parties à l'acte de Genève d'obtenir la protection des IG pour leurs produits artisanaux et industriels sur l'ensemble du territoire de l'UE. Cette option permet également d'accroître la protection des producteurs de produits artisanaux et industriels de l'UE sur des marchés tiers tels que la Chine, la Russie ou l'Inde grâce aux dispositions strictes en matière d'IG dans les accords commerciaux bilatéraux conclus par l'UE.

Pour les consommateurs: les consommateurs, qui sont souvent disposés à payer un supplément de prix pour les produits protégés par une indication géographique, sont mieux informés.

Pour le grand public: l'option privilégiée protège les produits associés à une zone géographique dans l'intérêt du grand public, en tirant le meilleur parti de l'expertise et du patrimoine locaux et en stimulant des activités telles que le tourisme, en particulier dans les régions rurales ou les

régions moins développées (aspect très pertinent, en particulier, après la pandémie de COVID-19).

Pour l'UE en tant qu'acteur politique mondial: l'option privilégiée contribue en outre à défendre le rôle moteur de l'UE sur la scène internationale dans la promotion du système *sui generis* d'IG et du niveau de protection le plus élevé possible pour tous les produits bénéficiant d'une IG.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (le cas échéant, sinon des options principales)?

Un organe de l'UE devra gérer l'activité principale du système d'enregistrement des IG pour les produits artisanaux et industriels et acquérir l'expérience opérationnelle et les compétences spécialisées qui font actuellement défaut dans ce domaine.
Les États membres devront également créer un cadre. Même si l'expérience montre que, dans le domaine agricole, les coûts représentés peuvent être limités, un système de contrôle et d'application entièrement de type privé-public est par définition moins coûteux pour les pouvoirs publics. Enfin, la possibilité pour les producteurs de déclarer eux-mêmes la conformité au fil du temps, par exemple une fois que le titre d'IG est accordé, peut également réduire les coûts.
Une estimation des coûts annuels en euros pour une IG est présentée ci-dessous:

Action	**Groupement de producteurs**	**Autorités**		**Total**
		Niveau national	**UE**	
Enregistrement*	15 000	7 500	17 000	39 500
Vérification/contrôle*	5 700	100	0	5 800
Application et gestion**	3 000	3 900	0	6 900
Total	23 700	11 500	17 000	52 200

** coût ponctuel; ** coût récurrent*
Source: Propres calculs effectués sur la base de VVA & AND International (2021)

Quelle sera l'incidence sur les entreprises, les PME et les microentreprises?

Voir les avantages pour les producteurs décrits ci-dessus.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

Les autorités des États membres (offices nationaux de la PI ou autres services) seront confrontées à des coûts de mise en œuvre proportionnels du fait de la mise en place d'une infrastructure administrative pour prendre en charge la phase nationale de la procédure d'enregistrement. Actuellement, ce nombre est estimé à 1 ETP ou deux examinateurs à temps partiel.

Y aura-t-il d'autres incidences notables?

Aucune autre incidence notable n'est attendue.

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

Après l'entrée en vigueur de l'option privilégiée, la Commission surveillera sa mise en œuvre en vue d'en évaluer l'efficacité. L'initiative pourrait être considérée comme couronnée de succès si elle est attrayante et utilisée par les communautés locales; elle améliore la situation des producteurs de produits protégés par une IG et génère des retombées locales en contribuant à l'augmentation globale de la richesse, à l'amélioration de l'emploi, en particulier des femmes, et à la situation démographique, ainsi qu'au développement d'un tourisme durable.