



Colloque international  
**CANAL2013 - Circulations et appropriations des normes  
et des modèles de l'action locale**  
20-23 mars 2013 - Agropolis, Montpellier, France

**UNE ANALYSE COMPAREE DE LA GOUVERNANCE DES INDICATIONS  
GEOGRAPHIQUES : DES INTERACTIONS GLOBAL-LOCAL ET PUBLIC-PRIVE**

**MARIE-VIVIEN Delphine**

Cirad, UMR Innovation  
Hanoi, Vietnam  
F-34398 Montpellier

[delphine.marie-vivien@cirad.fr](mailto:delphine.marie-vivien@cirad.fr)

**SAUTIER Denis**

Cirad, UMR Innovation  
Hanoi, Vietnam  
F-34398 Montpellier

[denis.sautier@cirad.fr](mailto:denis.sautier@cirad.fr)

**BIENABE Estelle**

Cirad, UMR Innovation  
F-34398 Montpellier

[estelle.bienabe@cirad.fr](mailto:estelle.bienabe@cirad.fr)

**CHABROL Didier**

Cirad, UMR Innovation  
F-34398 Montpellier

[didier.chabrol@cirad.fr](mailto:didier.chabrol@cirad.fr)

**WALLET Frédéric**

Inra Agroparistech, UMR Sadapt  
F-75231 Paris

[frederic.wallet@agroparistech.fr](mailto:frederic.wallet@agroparistech.fr)

**Résumé :**

*Les indications géographiques (IG) qui désignent des produits dont la qualité ou la réputation peut être attribuée à leur origine géographique sont caractérisées par une gouvernance qui reflète l'interaction entre global et local. D'une part, à la suite de l'internationalisation des IG par l'OMC comme droit de propriété intellectuelle (DPI), les cadres juridiques nationaux se sont mis en place en fonction du contexte social et politique des membres de l'OMC. D'autre part, la spécificité de chaque produit sous IG repose sur des pratiques de production localisées anciennes et collectives, codifiées dans un cahier des charges. De l'analyse comparée des systèmes IG dans plus de 30 pays ressort le critère convergent de l'intervention de l'Etat dans la définition des cahiers des charges, ce qui contraste à la fois avec les normes de qualité privées volontaires et avec les autres DPI.*

**Mots clés :**

Indications géographiques, global, local, public, privé

## **UNE ANALYSE COMPAREE DE LA GOUVERNANCE DES INDICATIONS GEOGRAPHIQUES : DES INTERACTIONS GLOBAL-LOCAL ET PUBLIC-PRIVE**

### **1 INTRODUCTION : L'INTERET CROISSANT DES PAYS DU SUD POUR LES INDICATIONS GEOGRAPHIQUES**

« On entend par indications géographiques (IG) des indications qui servent à identifier un produit comme étant originaire du territoire [...], ou d'une région ou localité de ce territoire, dans les cas où une qualité, réputation ou autre caractéristique déterminée du produit peut être attribuée essentiellement à cette origine géographique »<sup>1</sup>. Cette définition, issue du droit de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), instrument de la mondialisation économique contemporaine créé en 1994, formalise juridiquement une idée fort ancienne. Aussi loin que l'on remonte dans l'Histoire, y compris dans l'Antiquité, de nombreux produits de natures fort diverses ont acquis des lettres de noblesse dès lors qu'ils portaient le nom de la région dont ils provenaient, que ce soient pour des produits alimentaires tels que les vins et les spiritueux (Napa Valley, Champagne), fruits, fromage (Comté), thé (Darjeeling), riz (Basmati) ou des produits artisanaux (Pashmina du Cachemire). Ces noms de produits de qualité utilisés dans le monde entier jouent un rôle croissant dans le commerce international (Allaire, Thevenod-Mottet, et al., 2011).

La protection moderne des IG remonte au début du 20ème siècle et s'est d'abord développée en Europe du Sud pour répondre aux enjeux de fraudes et de santé publique. Depuis, les IG sont mobilisées pour répondre à d'autres objectifs au-delà de la protection des consommateurs, tels que le développement rural et territorial et la conservation des biens publics que sont la biodiversité et le patrimoine culturel (Sylvander, Allaire, et al., 2006).

Depuis 1994 et l'insertion des IG dans l'Accord sur les Aspects de droit de propriété intellectuelle touchant au commerce (ADPIC), on assiste à une évolution remarquable en réponse à l'obligation faite aux 155 membres de l'OMC de protéger les IG nouvellement définies. Les IG sont ainsi établies comme des droits de propriété intellectuelle (DPI) conférant des droits exclusifs sur des noms réputés en raison des savoir-faire collectifs des producteurs en un lieu donné. Si les IG en tant que signe de qualité sont à rapprocher des autres instruments de différenciation des marchés par la qualité tels que les normes privées volontaires (Henson and Humphrey, 2009), elles s'en distinguent par le fait d'être des DPI. Cependant, contrairement aux autres DPI qui sont fondés sur des critères tels que l'innovation, la propriété individuelle et bénéficient d'une durée limitée de protection, les IG protègent un usage collectif d'un nom désignant des produits ancrés au patrimoine culturel local, avec une certaine ancienneté (Addor and Grazioli, 2002, Bérard and Marchenay, 2004, Bramley and Bienabe, 2012).

L'expérience européenne de protection des IG, en particulier, montre que ces caractéristiques particulières peuvent contribuer à la réduction de la pauvreté, à l'emploi rural et à l'atténuation des déséquilibres entre les régions en favorisant un développement économique davantage inclusif (Callois, 2006, Tregear, Arfini, et al., 2007). Attachées à un territoire, les IG sont souvent mises en avant comme un instrument de lutte contre les risques associés à la mondialisation en agissant sur le développement local (Bowen, 2010). La possibilité d'utiliser ces instruments pour positionner des producteurs défavorisés sur des marchés de qualité leur offrant ainsi des opportunités d'améliorer ou de sécuriser leurs

---

<sup>1</sup> Art. 22.3 de l'Accord sur les aspects de droits de propriété intellectuelle touchant au commerce, Organisation mondiale du Commerce, 1995.

revenus est également pointée. Ces arguments expliquent l'intense adoption de cadres juridiques nationaux dans les pays du Sud, dont beaucoup font usage des flexibilités de l'accord ADPIC pour adapter à leurs besoins les règles définies dans le cadre de l'OMC (Audier, 2008).

Il est intéressant de noter que, malgré ces évolutions significatives au niveau national, l'attention dans la littérature en sciences sociales s'est surtout portée sur les négociations internationales en vue de l'harmonisation du niveau de protection (Addor and Grazioli, 2002, Evans and Blakeney, 2006) ainsi que sur les conflits entre l'Europe et les Etats-Unis quant à la pertinence d'un système *sui generis* versus un système de marques (Josling, 2006). Peu de travaux se sont intéressés aux spécificités des systèmes nationaux (Bramley and Bienabe, 2012, Giovannucci, Josling, et al., 2009, O'Connor, 2004). De ce fait, près de 20 ans après la signature de l'Accord ADPIC, il est donc indispensable de rendre compte des développements récents des IG, que ce soit dans les pays récemment engagés dans cette voie, tels que le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud ou dans les pays ayant une tradition plus ancienne de protection des IG tels que l'Europe et les Etats-Unis.

Cette communication repose sur l'étude empirique comparative des cadres juridiques et de leur mise en œuvre par les acteurs concernés dans de nombreux pays clés. Il ressort de la comparaison une convergence quant à l'importance du rôle de l'Etat dans la protection des IG, qui va au-delà la mise place d'un système national en conformité avec l'OMC, et inclut des considérations spécifiques de politique publique, alors même que les IG en tant que DPI sont des droits privés<sup>2</sup>. Cette intervention de l'Etat est analysée dans les différents niveaux de gouvernance des IG, qui lient le local au global. Elle est ensuite contrastée avec la gouvernance des normes privées volontaires, d'une part, et les autres DPI, d'autre part. L'analyse conclut ainsi en qualifiant les IG comme un instrument dont la gouvernance repose sur l'organisation des interactions global-local et public-privé, et a pour objectif du point de vue de la puissance publique d'éviter les exclusions abusives.

## **2 LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX DES INDICATIONS GEOGRAPHIQUES ET LA DIVERSITE DES ROLES DE L'ETAT**

Les IG sont reconnues au titre de DPI et se caractérisent en tant que tels par une gouvernance multi-niveaux qui les différencie des normes volontaires privées. Comme développé ci-dessous l'approche multi-niveaux et par les modalités de gouvernance que nous proposons se révèle très opérante pour identifier des invariants dans la mise en œuvre des IG dans des contextes sociaux et politiques très contrastés – et permet en premier lieu de mettre en évidence une forte pro-activité du rôle de l'Etat, par comparaison, d'une part, avec les normes volontaires privées et d'autre part, avec les autres DPI. Mais cette approche par la gouvernance permet également de montrer comment ce rôle de l'Etat se décline et de mettre en avant des différences en fonction du modèle politique - « libéral » ou « dirigiste »-, de la relation au patrimoine -« ancien monde » ou « nouveau monde »- ou encore de l'antériorité d'appropriation de l'instrument IG -anciens états-membres de l'OMC ou nouveaux adhérents.

### **2.1 La protection internationale des IG et le rôle de l'Etat**

Le premier niveau de gouvernance est international. Les IG sont le seul dispositif de signalisation de la qualité qui se trouve régulé par un accord inter-gouvernemental multilatéral : l'accord ADPIC de l'OMC, qui a établi ce que nous appellerons des méta-règles. Ces règles reconnues internationalement sont fort peu contraignantes, puisqu'il s'agit d'une définition (citée plus haut) et d'un niveau minimal de protection requis. D'après l'accord ADPIC, chaque Etat est libre de choisir les moyens appropriés pour traduire cette définition

---

<sup>2</sup> Voir la qualification donnée par l'organe de règlement des différends de l'OMC à la suite de la plainte des Etats-Unis, WT/DS174/R 15 mars 2005.

et ces règles – ou normes - dans son propre cadre juridique – ou contexte d'action. En ce qui concerne la protection internationale des IG, une approche historique révèle comment les Etats se sont progressivement impliqués, mais avec des différences de focalisation, de dynamique et d'intensité. Tout d'abord, comme cela a été abondamment commenté dans la littérature, cette intervention est bien sûr déterminée par la position du pays dans les négociations internationales, pour ou contre la reconnaissance des IG en tant que système spécifique. Pour les pays du groupe dit des « amis des IG », l'action internationale vise en particulier à améliorer la protection internationale de leurs IG nationales. Le pays peut pour ce faire être signataire de l'arrangement de Lisbonne pour la protection internationale des appellations d'origine de 1958<sup>3</sup> mais celui-ci ne comprend que 27 signataires contrairement à l'OMC. Il peut aussi développer des accords bilatéraux. Ces derniers, par lesquels deux Etats décident d'une liste nominative de produits reconnus, se sont multipliés depuis l'enlèvement des négociations sur les IG à l'OMC. Une troisième option est de participer à des arrangements supranationaux tels que l'UE (Union Européenne) en Europe ou l'OAPI (Organisation Africaine de la Propriété Intellectuelle) en Afrique de l'Ouest et du Centre. Enfin, dans certains cas, l'Etat membre de l'OMC choisit de ne pas s'engager dans la protection internationale, au-delà de la protection minimale requise par l'accord ADPIC.

## 2.2 Le cadre juridique national et le rôle de l'Etat

A un deuxième niveau, les IG sont établies nationalement en tant que droit exclusif sur les noms de produits ayant une réputation ou des qualités attribuables à leur origine. Ce droit est défini par un cadre juridique qui fixe ce que nous appellerons des macro-règles. Les macro-règles établies au plan national influencent profondément la nature et la portée des IG et par conséquent, les bénéfices qui peuvent en être attendus et retirés. Comme l'a souligné Audier (Audier, 2008), ces règles sont caractérisées par une grande diversité au niveau mondial qui illustre les choix et le profil sociopolitique de chaque pays ou de chaque groupe de pays. Elles reflètent d'abord le choix, soit d'organiser le cadre légal par le biais de la loi sur les marques, comme c'est le cas emblématiquement aux Etats-Unis<sup>4</sup>, soit d'en créer un *ad hoc*, en définissant ce qu'il est convenu d'appeler un système IG *sui generis*. Ces règles déterminent également les agences responsables (soit des offices de propriété intellectuelle, soit des agences sectorielles dépendant du Ministère de l'Agriculture), les catégories de produits pouvant faire l'objet d'une protection et la portée de la protection octroyée. Ainsi, bien que dans de nombreux pays les IG soient étroitement associées au secteur agricole, elles peuvent également, comme dans le cas de l'Inde (Marie-Vivien, forthcoming), être applicables pour des produits de l'artisanat, ce qui est un choix politique inscrit dans les macro-règles (Marie-Vivien and Biénabe, 2012).

Le modèle européen est souvent considéré comme l'archétype de l'organisation d'un système IG *sui generis*. Pourtant, le processus d'harmonisation entre les pays européens en évolution depuis 1992, reflète la construction politique du marché unique avec ses tensions inhérentes à la perte de souveraineté des Etats membres. Certains Etats membres de l'Union Européenne avaient élaboré leur propre dispositif législatif avant 1992 pour protéger leurs produits alimentaires, mais ces législations étaient assez disparates. La Commission européenne a souhaité harmoniser les « signes officiels de qualité », interdisant dans le même mouvement la possibilité de créer de nouveaux labels régionaux. Le défi de la démarche européenne vise à construire une solution commune sans saper les dispositifs préexistants. Le règlement européen 2081 de 1992<sup>5</sup> (modifié en 2006<sup>6</sup> puis en 2012<sup>7</sup>) a

<sup>3</sup> Arrangement de Lisbonne concernant la protection des appellations d'origine et leur enregistrement international du 31 octobre 1958.

<sup>4</sup> The Lanham Trademark Act of 1946.

<sup>5</sup> RÈGLEMENT (CEE) N o 2081/92 du 14 juillet 1992 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires.

<sup>6</sup> RÈGLEMENT (CE) No 510/2006 du 20 mars 2006 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires.



introduit deux signes distincts : l'appellation d'origine protégée (AOP), l'indication géographique protégée (IGP). Ainsi les IGP (Indications géographiques protégées) correspondent à l'échelle européenne aux labels régionaux. Parallèlement, les AOP (Appellations d'origine protégées) sont l'équivalent européen des AOC (Appellations d'origine contrôlée) françaises.

L'AOP s'inspire de la notion de produit de terroir fortement développé par la plupart des pays du sud de l'Europe. L'IGP introduit une définition plus souple du lien au lieu, le produit pouvant ne justifier sa localisation spécifique que pour l'une des trois étapes de fabrication, transformation ou préparation. La mise en application du système de qualité européen relève de la responsabilité des autorités désignées par chaque Etat membre. Elle décline les principes et dispositifs de l'union à l'échelle nationale.

L'Organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI) constitue un cas original de régionalisation intégrale de la propriété intellectuelle, qui va au-delà de l'Union Européenne sur le plan juridique. Pour ses seize pays membres, l'OAPI est l'office unique de propriété intellectuelle, doté de structures nationales de liaison dans chaque pays membre, et leur réglementation commune est l'Accord de Bangui<sup>8</sup>. Signé en 1977, celui-ci comportait une annexe VI sur les appellations d'origine. Révisée en 1999<sup>9</sup> pour tenir compte en particulier de l'Accord ADPIC, l'annexe VI est désormais consacrée aux « Indications géographiques », mettant en place un système *sui generis*. Elle reprend la définition très souple des ADPIC et retient l'application à tout produit « agricole, artisanal, industriel ou naturel ». L'enregistrement de l'IG se fait au seul niveau supranational de l'OAPI. La protection conférée est forte, du même niveau que la protection octroyée en Europe, qui correspond au niveau de protection additionnel, obligatoire pour les vins et les spiritueux en vertu de l'Accord ADPIC. Ces dispositions ne reflètent pas pour autant une politique déterminée. Aucune appellation d'origine n'a été enregistrée de 1977 à 1999, ni aucune IG depuis. Si un « Comité national des Indications géographiques » a bien été créé par décret en Côte d'Ivoire en 2001, il ne semble pas avoir été très actif. A tel point qu'il a fallu un projet financé sur subvention par la France à partir de 2008 par l'Agence Française de Développement (AFD), pour que s'esquisse un véritable mouvement. Dans ce cadre ont été créés des « Comités nationaux des Indications géographiques » chargés d'examiner les demandes d'enregistrement, le plus souvent avec un débat entre ministères sur la présidence dudit comité, les départements de l'Agriculture et de l'Industrie la revendiquant tous deux.

Si l'UE a commencé à reconnaître les appellations d'origine et IG et d'autres comme l'OAPI ont établi un système il y a plusieurs décennies, il n'en va pas de même dans de nombreux pays qui n'ont introduit les IG dans leur droit qu'après l'accord ADPIC de 1994. Pour ces pays où l'apparition juridique des IG peut être qualifiée de « post-ADPIC », le choix des méso-règles peut être plus ou moins compliqué, et est fonction du choix entre les deux options, celle basée sur le droit des marques, celle sur un cadre juridique *sui generis* comme indiqué au-dessus. L'exemple de la Chine illustre la difficulté de faire un choix entre un système *sui generis* et un système de marques. La Chine essaye de construire un système opérationnel qui prenne en compte les influences contradictoires des Etats-Unis et de l'UE, mais aussi la culture et l'histoire nationales (Bashaw, 2008). Les macro-règles chinoises se distinguent par la coexistence de deux mécanismes, l'un rattaché à la loi sur les marques, l'autre étant le dispositif de qualité spécifique géré par l'AQSIQ (Administration of quality supervision, inspection and quarantine). Ces deux instruments ont de plus été complétés depuis 2008 par le système mis au point par le Ministère de l'Agriculture pour les productions

---

<sup>7</sup> RÈGLEMENT (UE) No 1151/2012 du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires.

<sup>8</sup> Accord de Bangui du 02 mars 1977 instituant une Organisation Africaine de la Propriété Intellectuelle.

<sup>9</sup> Accord portant révision de l'Accord de Bangui du 02 mars 1977 instituant une Organisation Africaine de la Propriété Intellectuelle, Bangui [République centrafricaine], 24 février 1999.

alimentaires (Wallet and Wang, 2008). Le Brésil offre un autre exemple de la diversité des structures institutionnelles étatiques impliquées non seulement dans la reconnaissance des IG mais aussi plus largement dans leur identification et leur promotion, avec des postures sensiblement différentes ou complémentaires en fonction des acteurs concernés (Cerdan, Vitrolles, et al., 2011). Dans le cadre de ces macro-règles,<sup>10</sup> certaines IG brésiliennes revendiquent ainsi une visée de promotion commerciale, tandis que d'autres suivent une logique essentiellement culturelle et patrimoniale. La gamme des expérimentations locales et des innovations en cours dans le champ des IG au Brésil auxquelles cette diversité institutionnelle donne lieu peut être interprétée, dans une perspective évolutionniste, comme une expérience collective d'apprentissage, qui inclut des réajustements et qui peut même déboucher sur des directions nouvelles dans la manière de concevoir les règles.

Le contraste entre l'Inde et l'Afrique du Sud illustre bien l'importance de ce niveau de gouvernance macro. Ces deux pays partagent un fort intérêt politique pour la protection du patrimoine culturel national, en particulier pour les produits et savoirs traditionnels ou autochtones. Mais l'Afrique du Sud, contrairement à l'Inde, n'a pas jusqu'à présent considéré que l'IG était un instrument politique pertinent pour cet objectif ; aucun cadre juridique spécifique n'a été approuvé dans ce pays. Alors que plus de 150 IG indiennes ont été enregistrées en quelques années en vertu du Geographical Indications of Goods Act de 1999<sup>11</sup> (Marie-Vivien, 2010), aucune n'a été établie en Afrique du Sud jusqu'à présent (Biénabe, Vermeulen, et al., 2011).

### 2.3 Le cahier des charges et le rôle de l'Etat

Le troisième niveau de gouvernance est constitué par le cahier des charges, spécifique à chaque produit. Ces micro-règles lient l'utilisation du nom géographique porteur de la réputation au respect d'un ensemble de pratiques de production et de transformation à l'intérieur d'une zone géographique donnée. Ces micro-règles sont définies au cas par cas et dépendent de la nature et de l'histoire du produit et sont établies sur la base d'un travail du groupe de producteurs concernés, la façon dont le cahier des charges et la zone délimitée sont proposés, argumentés, examinés, puis validés et éventuellement modifiés au cours du temps, est encadrée par des règles qui, dans chaque pays, permettent d'apporter des réponses aux questions suivantes : Quel est le contenu d'une demande d'enregistrement en IG ? Qui est autorisé à déposer la demande d'enregistrement ? Comment la demande d'enregistrement est-elle examinée et par qui ? Qui est détenteur du droit d'utilisation de l'IG ? Qui représente l'intérêt de l'IG en cas de malfaçon ou d'usage déloyal ? Ces régulations ou conventions font le lien entre les micro-règles (le cahier des charges) et les macro-règles (le cadre juridique d'ensemble), définissent l'interface entre les actions des acteurs privés (producteurs, transformateurs et négociants) et l'intervention de l'Etat (présent sous des formes variables dans le processus d'enregistrement, de reconnaissance et de protection). Elles sont donc révélatrices des rôles de l'Etat.

A partir d'une comparaison dans différents pays et dans différents contextes il apparaît que deux grands types de règles doivent être distinguées : celles qui précèdent l'enregistrement de l'IG (et qui ont trait notamment aux processus de définition du cahier des charges), et celles qui font suite à l'enregistrement de l'IG (et qui ont trait en particulier aux contrôles).

#### 2.3.1 Avant l'enregistrement: le rôle de l'Etat dans le processus de définition du cahier des charges

La définition du cahier des charges au niveau du produit est au cœur des systèmes IG car c'est elle qui détermine l'objet de la protection et quels produits et modalités de production – par conséquent quels producteurs- seront inclus ou exclus de l'usage de l'IG. Le contenu du

---

<sup>10</sup> Lei Federal n.º 9.279, de 14 de maio de 1996 Lei da Propriedade Industrial.

<sup>11</sup> THE GEOGRAPHICAL INDICATIONS OF GOODS (REGISTRATION AND PROTECTION) ACT, 1999 No.48 of 1999, [30th December, 1999]

cahier des charges dépend du contenu de la demande d'enregistrement, ainsi que des amendements éventuels pendant le processus d'examen.

#### *L'Etat et la demande d'enregistrement de l'IG*

Les lois varient en ce qui concerne le droit à définir le contenu initial de la demande d'enregistrement en IG. Dans l'Union européenne, la demande d'enregistrement doit être émise par un groupe d'opérateurs économiques représentatifs de la filière concernée. Dans le cas de l'OAPI, la possibilité d'enregistrement est ouverte à tout agriculteur, exploitant artisan ou commerçant (donc y compris des personnes physiques individuelles). Toutefois, dans le cadre du projet-pilote PAMPIG, une méthodologie d'inspiration européenne est appliquée, requérant pour l'enregistrement d'une IG une organisation représentative.

Dans d'autres pays, les IG sont déposées par l'Etat qui intervient alors directement. Au Vietnam, la loi institue l'Etat comme le propriétaire de l'IG, tandis que le secteur privé intervient en tant qu'utilisateur enregistré.<sup>12</sup> En Inde, bien que la loi ne le prévoit pas, l'Etat est dans la pratique le déposant de 70% des IG (Marie-Vivien, 2010). Aux Etats-Unis, Le Goffic (Le\_Goffic, 2009) a mis en évidence que le rôle de l'Etat est plus significatif que généralement admis. En effet, les autorités locales jouent comme en Inde un rôle crucial en déposant des marques de certification pour protéger leurs IG de produits alimentaires et agricoles.

En Chine, le développement des IG se fait sous l'impulsion d'une action étatique volontariste dans le cadre de l'évolution d'une politique agricole qui se tourne vers la qualité et le développement rural. Les démarches de demande de reconnaissance des IG sont lancées à l'initiative des collectivités locales, qui portent la démarche de spécification en lien avec les producteurs du produit considéré, sans que ces derniers ne soient nécessairement regroupés au sein d'un organisme de défense de l'IG.

#### *L'Etat et l'examen de la demande d'enregistrement*

Le rôle de l'Etat varie considérablement d'un pays à l'autre en ce qui concerne l'examen sur le fond de la demande d'enregistrement de l'IG. L'examen requis par l'OAPI est purement formel et notarial ; selon l'accord de Bangui, les informations à fournir sont seulement « c) la région géographique à laquelle s'applique l'indication ; d) les produits auxquels l'indication s'applique ; e) la qualité, réputation ou autre caractéristique des produits pour lesquels l'indication est utilisée ». On relève l'absence des notions de cahier des charges et de preuve du lien entre la qualité et l'origine.

Dans les pays qui protègent les IG par le droit des marques, il n'y a pas d'examen sur le fond par l'Etat des spécifications qui définissent le produit (cahier des charges qui inclut les méthodes de production et délimitation de la zone de production). Seule l'éventuelle existence de marques antérieures est examinée. Au contraire, c'est pendant l'étape d'examen de la demande que la « coloration » publique des systèmes IG *sui generis* est la mieux perceptible. Dans ce système les cahiers des charges définissant le produit IG sont examinées par les autorités publiques afin de réguler l'usage du nom géographique réputé. C'est le cas en Europe, en Inde, au Brésil.

#### 2.3.2 Après l'enregistrement : le rôle de l'Etat dans le contrôle des IG

De nombreux systèmes IG, qu'ils soient basés sur le droit des marques ou sur des lois *sui generis*, prévoient un contrôle de la conformité du produit avec le cahier des charges avant la commercialisation du produit. Ces contrôles reposent sur une combinaison entre des autocontrôles par les producteurs, des contrôles internes menés par des organisations collectives, et des contrôles externes. En ce qui concerne les contrôles externes, plusieurs situations existent : l'Etat accrédite les contrôleurs ou les organismes de certification (cas de la France) ; les contrôles sont exercés sans système d'accréditation de l'Etat; aucun contrôle

---

<sup>12</sup> Voir article 88 de la loi sur la propriété intellectuelle de 2005, No. 50/2005/QH11.



n'est effectué car le système IG est encore dans une phase débutante (exemples Inde, Vietnam).

Aux USA et dans les autres pays régis par le droit des marques de certification, un élément essentiel est la vérification par l'autorité publique de la capacité du déposant à effectuer les contrôles. En effet, le contrôle des marques de certification est effectué par le propriétaire de la marque de certification, qu'il s'agisse d'une entité publique ou privée. Avec la pratique de l'Etat propriétaire des IG observée aux Etats-Unis, on aboutit donc à un contrôle par l'Etat. Dans l'Union Européenne, l'ensemble du système de contrôle doit être supervisé par une autorité compétente reconnue par l'Etat ; le contrôle proprement dit pouvant être réalisé par une autorité publique ou bien par un organisme certificateur accrédité selon la norme EN 45011. De manière inédite, en France, on observe depuis 2006 un transfert d'activités directes de contrôles depuis l'Etat vers des organismes privés tierces parties. Enfin dans les pays en développement, les contrôles sont une question centrale en lien avec les capacités effectives de mise en application.

### **3 DISCUSSION**

En premier lieu, un élément majeur de cette analyse comparative réside dans le fait de mettre en lumière non seulement l'intervention de l'Etat telle qu'elle est explicitement prévue par les textes juridiques - et a ainsi le plus souvent été analysée - mais également telle qu'elle se produit dans la pratique, l'Etat intervenant dans certains cas (i.e. Etats-Unis et en Inde) comme acteur se substituant aux intervenants privés, en particulier en enregistrant en son nom des IG.

De plus, nous observons de fortes convergences dans le rôle de l'Etat dans la protection des IG dans l'ensemble des pays étudiés, caractéristique qui contraste avec d'une part les normes privées volontaires et d'autre part les autres droits de propriété intellectuelle.

#### **3.1 Dynamiques et convergences**

La caractérisation et l'articulation entre les différents niveaux de gouvernance permet de mettre en lumière de nouveaux modèles de protection des IG, conformes à l'Accord ADPIC, tels que ceux développés en Inde, au Brésil ou au Vietnam, qui dépassent la traditionnelle opposition entre Etats-Unis et Europe sous tendue sur le plan de la doctrine par une opposition entre un modèle suivant le droit de marques et laissant une place large à l'initiative privée et un modèle *sui generis* souvent perçu comme interventionniste. Toutefois, cette institutionnalisation récente des IG dans la plupart des pays du Sud a conduit à la mise en place simultanée d'un cadre juridique national, comprenant des règles macro et micro, et qui se traduit par la définition des produits dans des cahiers des charges spécifiques. Ces mises en place qui donnent lieu à une grande diversité peuvent être interprétées comme faisant état d'un processus d'apprentissage. Ainsi le rôle omniprésent de l'Etat observé dans de nombreux pays ayant récemment mis en place leur système IG peut être transitionnel, comme cela semble être le cas en Inde, où après une phase largement marquée par une intervention forte de l'Etat comme déposant, de plus en plus d'associations de producteurs s'engagent maintenant dans la protection de leurs IG. Cependant, en dépit de ce processus dynamique évolutif qui se traduit par des pays et des systèmes à des stades différents et parfois conçus comme opposés, l'analyse comparée entre les nouveaux modèles des pays du Sud et les systèmes des pays où les IG sont protégées depuis longtemps met en lumière des convergences remarquables. Il y a davantage d'homogénéité en termes de poids de l'intervention de l'Etat que ce qui est le plus souvent admis en faisant référence aux deux doctrines dominantes et opposées. Cela fait apparaître les IG comme un instrument très spécifique.

#### **3.2 Analyse contrastée avec les normes privées volontaires**

Les IG contrastent avec les normes privées pour ce qui est de ce que nous avons qualifié de niveaux de gouvernance micro et macro. La gouvernance des standards de qualité privés

repose en effet généralement sur deux autres niveaux : celui de l'élaboration du standard et celui de l'application du standard. Le standard est élaboré globalement, au niveau international et ne s'adapte pas à chaque contexte local, sa reconnaissance et sa force étant justement liées à son homogénéité au niveau global. Au contraire les IG reposent sur des pratiques anciennes localisées et des ressources locales qui sont à l'origine de la définition des règles qui régissent chaque IG et lui sont en grande partie propres. En raison de leur caractère endogène et du potentiel que cela offre pour ces règles d'être adaptées aux usages locaux des producteurs et transformateurs, les IG sont perçues comme davantage à même de renforcer l'insertion et la participation des producteurs dans des dynamiques de marché de qualité par rapport aux normes privées volontaires qui sont très souvent sources, comme cela a été montré par de nombreux auteurs, de barrières significatives à l'accès aux marchés (Grote, 2009). Par ailleurs, les produits sous IG ne peuvent pas être délocalisés, et promeuvent la visibilité des acteurs locaux, impliqués dans la construction et la gouvernance collective des IG (Barham and Sylvander, 2011).

Cependant, des convergences entre les IG et les normes privées volontaires peuvent être observées au niveau de l'organisation des contrôles. En effet, par exemple en Europe, l'Etat se retire peu à peu des contrôles dans les IG, au profit des organismes de contrôle privés, ce qui montre l'influence des systèmes de contrôle par tierce partie en vigueur dans le domaine des normes privées. C'est particulièrement vrai en France (Isla and Wallet, 2009) (A. and F., 2009). Ceci s'explique par le fait que les IG sont des signes de qualité évoluant dans le monde des normes de qualité telles que l'agriculture biologique ou le commerce équitable. Cette évolution rapproche les systèmes IG *sui generis* de ceux des marques de certification, avec un risque d'exclusion économique des acteurs ne pouvant supporter un tel coût. Mais il limite les risques de capture de rente par l'Etat lorsque l'administration publique est en charge des contrôles, risques qui peuvent être significatifs dans certains pays au Sud en particulier (Hughes, 2009). Il est à noter que cette importance accrue des contrôles privés peut paraître excessive en matière d'IG où l'action en contrefaçon est ouverte pour lutter contre les fraudes, action inexistante pour les autres normes privées.

### **3.3 Analyse contrastée avec les droits de propriété intellectuelle**

De manière inattendue au regard de la littérature, on observe de fortes convergences dans le monde quant à l'intervention de l'Etat dans la définition des micro-règles qui se traduisent au niveau local dans le cahier des charges, que ce soit en tant que déposant de l'IG ou en tant qu'examineur au fond de ces cahiers des charges et des règles qui les sous-tendent. En effet, en Europe, la demande d'IG est déposée par des entités privées mais elle fait l'objet d'un examen au fond par les pouvoirs publics, la Commission Européenne. Aux Etats-Unis, l'Etat est souvent en pratique le déposant des IG, probablement pour compenser son absence au cours du processus d'examen. Il y a donc finalement convergence entre deux principes a priori opposés : la protection des IG aux USA via le système des marques, droit privé basé sur l'autorégulation ; et la régulation des IG en Europe, parfois décriée par ses adversaires comme une mesure à portée protectionniste.

Une telle implication de l'Etat dans la définition des règles décidant de l'usage du nom géographique, et donc de qui est inclus ou exclus n'est pas une coïncidence. Elle s'explique par le fait que les IG portent sur des noms géographiques qui identifient des territoires placés sous sa souveraineté et sont des biens publics ou des choses communes. L'IG est ainsi un hybride : à la fois droit de propriété intellectuelle fondé sur et protégeant la réputation créée par un collectif de producteurs et transformateurs dans le cadre de la commercialisation de leur production et signe officiel de qualité réglementé par l'Etat afin d'éviter les exclusions abusives « de droit », c'est-à-dire dérivant de la reconnaissance d'une exclusivité sur l'usage du nom géographique associé au respect du cahier des charges. L'enregistrement des marques de certification à dénomination géographique au nom des autorités publiques locales aux Etats-Unis est en effet justifié par l'objectif de garantir que tous les opérateurs légitimes conservent le droit d'usage de telles marques. Un autre élément de bien public justifiant l'intervention de l'Etat est sa mission de protection du patrimoine national culturel,

les noms géographiques et les produits auxquels ils sont associés étant une composante de ce patrimoine.

Ces convergences se retrouvent au niveau international, avec le rôle des Etats dans la protection des intérêts de leurs producteurs quand ces derniers souhaitent pénétrer un marché étranger. Dans le cas de la Chine par exemple, l'Etat français (via le Ministère de l'Agriculture) a joué un rôle essentiel dans la structuration de la législation et les dispositifs de contrôles développés par l'AQSIQ notamment, pour protéger les intérêts à l'exportation des producteurs de Cognac et de Champagne. Ceci a abouti à la convergence des systèmes chinois et français, renforcée depuis, à l'échelon européen par un accord sur la reconnaissance mutuelle de dix produits entre l'UE et la Chine.

#### 4 CONCLUSION

Ce papier enrichit les réflexions sur la nature des IG et sur les dimensions transversales qui sous-tendent l'intervention de l'Etat au-delà des contextes spécifiques des pays ou des produits. L'analyse comparée sur la base de nombreux pays permet de dépasser l'opposition classiquement avancée du plus contre moins d'Etat, et du système des marques contre le système *sui generis*. L'article propose une grille pour mieux comprendre pour quelles fonctions l'intervention de l'Etat se manifeste, et avec quels effets. La justification partagée de cette intervention dans la définition de la qualité des produits bénéficiant d'IG est la prévention des exclusions abusives, et dans une moindre mesure, la protection du patrimoine culturel national. Toutefois, même si cette justification est légitime, et commune à nombreux pays y compris les Etats-Unis, et ne peut être en soi qualifiée de protectionnisme, la production et la commercialisation des produits localisés traditionnels n'en reste pas moins du ressort d'acteurs privés, producteurs, transformateurs, industries. Le maintien des IG en tant qu'instrument jouant un rôle sur les marchés repose sur l'action des acteurs privés, à l'origine de la création de la réputation. Ces acteurs doivent donc garder un rôle important dans la définition des règles de production inscrites dans les cahiers des charges, qui, par la suite, sont régulées par les pouvoirs publics avec un objectif d'équité. En matière de contrôles, qui se sont récemment largement privatisés, on observe la requête des producteurs, en particulier en Europe, de leur prise en charge par l'Etat, afin d'éviter l'exclusion économique, préoccupation expressément exprimée par le nouveau règlement européen de 2012<sup>13</sup> et qui vient confirmer l'importance de cette considération pour déterminer le niveau d'intervention publique.

#### 5 BIBLIOGRAPHIE

- **Articles**

ADDOR F. and A. GRAZZIOLI, 2002, Geographical Indications beyond wines and spirits, a roadmap for a better protection for Geographical Indications in WTO/TRIPS Agreement, *The Journal of World Intellectual Property*, vol.5, n°6, pp.865-897

ALLAIRE G., E. THEVENOD-MOTTET and F. CASABIANCA, 2011, Geographical origin: a complex feature of agro-food products, *Labels of origin for food: local development, global recognition*,

AUDIER J., 2008, Passé, présent et avenir des appellations d'origine dans le monde: vers la globalisation, *Bulletin de l'O.I.V.*, n°929-931, pp.405-435

---

<sup>13</sup> Voir l'article 37 du RÈGLEMENT (UE) No 1151/2012 du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires

BARHAM E. and B. SYLVANDER, 2011, Labels of origin for food: local development, global recognition, pp.218

BASHAW B. M., 2008, Geographical indications in China: why protect GIs with both trademark law and AOC-type legislation? , *Pacific Rim Law & Policy Journal Association*, vol.17, n°1, pp.73-102

BERARD L. and P. MARCHENAY, 2004, Les produits de terroir, entre cultures et règlements, pp.229

BIÉNABE E., H. VERMEULEN and C. BRAMLEY, 2011, The food "quality turn" in South Africa: An initial exploration of its implications for small-scale farmers' market access, *Agrekon: Agricultural Economics Research, Policy and Practice in Southern Africa*, vol.50, n°1, pp.36-52

BOWEN S., 2010, Development from Within? The Potential for Geographical Indications in the Global South, *The Journal of World Intellectual Property*, vol.13, n°2, pp.231-252

BRAMLEY C. and E. BIENABE, 2012, Developments and considerations around geographical indications in the developing world, *Queen Mary Journal of Intellectual Property*, vol.2, n°1, pp.14-37

CALLOIS J.-M., 2006, Quality labels and rural development: a new economic geography approach, *Cahiers d'Economie et de sociologie Rurales*, vol.78, pp.32-51

CERDAN C., D. VITROLLES, G. MASCARENHA and J. WILKINSON, 2011, La mise en politique des indications géographiques et du terroir au Brésil : principaux défis et perspectives *La mode du terroir et les produits alimentaires*, Paris pp.323-346

EVANS G. E. and M. BLAKENEY, 2006, The Protection of Geographical Indications After Doha: Quo Vadis?, *Journal of International Economic Law*, vol.9, n°3, pp.575-614

GIOVANNUCCI D., T. JOSLING, W. KERR, B. O'CONNOR and M. T. YEUNG, 2009, Guide to Geographical indications: linking products and their origins, pp.232

GROTE U., 2009, Environmental Labeling, Protected Geographical Indications and the Interests of Developing Countries, *Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, vol.10, n°1, pp.94-110

HENSON S. and J. HUMPHREY, 2009, The impact of Private Food Safety Standards on the Food Chain and on Public Standard-Setting Processes, *Codex Alimentarius Commission*, Rome, vol.May 2009,

HUGHES J., 2009, Coffee and chocolate: can we help developing country farmers through geographical indications?, pp.152

ISLA A. and F. WALLET, 2009, Innovations institutionnelles dans les dispositifs d'Indications Géographiques et intégration des principes de développement durable. Une approche par le concept de bien public *Revue d'Economie Méridionale*, vol.4, pp.1-25

JOSLING T., 2006, The War on Terroir: Geographical Indications as a Transatlantic Trade Conflict, *Journal of Agricultural Economics*, vol.57, pp.337-363

MARIE-VIVIEN D., forthcoming, The Protection of Geographical Indications for Handicrafts: or How to Apply the Concepts of Natural and Human Factors to all Products, *The WIPO Journal*, vol.x, n°x, pp.x

MARIE-VIVIEN D., 2010, The role of the State in the protection of Geographical Indications: from disengagement in France/Europe to significant involvement in India, *The Journal of World Intellectual Property*, vol.13, n°2, pp.121-147

MARIE-VIVIEN D. and E. BIÉNABE, 2012, Geographical indications for agricultural and handicraft goods. The strength of the link to the origins as a criterion, *Perspective*, pp.4

SYLVANDER B., G. ALLAIRE, G. BELLETTI, A. MARESCOTTI, D. BARJOLLE, E. THEVENOT-MOTTET and A. TREGAR, 2006, Les dispositifs français et européens de protection de la qualité et de l'origine dans le contexte de l'OMC : justifications générales et contextes nationaux, *Revue canadienne des sciences régionales*, vol.29, n°1,

TREGAR A., F. ARFINI, G. BELLETTI and A. MARESCOTTI, 2007, Regional foods and rural development: The role of product qualification, *Journal of Rural Studies*, vol.23, n°1, pp.12-22

WALLET F. and G. WANG, 2008, La protection des produits sous indication géographique en Chine : une analyse des processus d'émergence d'une économie sinisée de la qualité agroalimentaire, Bordeaux, 27-28 novembre 2008,

### **Ouvrages**

LE\_GOFFIC C., 2009, La protection des indications géographiques en France, en Europe et aux États-Unis, pp.521

MARIE-VIVIEN D., 2010, Le droit des indications géographiques en Inde: un pays de l'Ancien monde face aux droits français, européen et international, *Etudes politiques*, vol.thèse de doctorat, pp.612

O'CONNOR B., 2004, The Law of Geographical Indications, pp.500