ExPost

Synthèse

Évaluation de l'AFD

FEVRIER 2023
N° 94

Auteurs Damien Lagandré, Aurélie Carimentrand, Mariagiulia Mariani, Barbara Pick (GRET)

Quinze années de soutien de l'AFD aux indications géographiques. Quelle contribution au développement durable? Quelles pistes d'amélioration ?

AFD éditions
AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

Le rapport complet de l'évaluation
est téléchargeable sur le site de l'AFD :
https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil

Sous la coordination de
Sylvène Laborie-Roussel et Anne Chetaille (AFD)

Avertissement
Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

Photo de couverture
Teb Vy, producteur de poivre à Kampot
© Antoine Raab/melonrouge.asia

Sommaire

1. Les origines p. 4

1.1 Justification des projets « indications géographiques » p. 4

1.2 Les interventions du groupe AFD en faveur des indications géographiques p. 5

2. Méthodologie de l'évaluation p. 6

2.1 Objectif de l'évaluation p. 6

2.2 L'analyse croisée p. 6

2.3 Présentation des projets p. 7

3. Pertinence et cohérence des interventions p. 8

3.1 Pertinence : un bon alignement avec les priorités des pays, moins avec celles des producteurs p. 8

3.2 Pertinence : une très bonne adéquation avec la stratégie IG de la France p. 10

3.3 Cohérence interne : certaines modalités d'intervention à faire évoluer p. 10

3.4 Cohérence externe : une coordination inter-bailleurs à renforcer p. 11

4. Des IG pour le Développement durable p. 12

4.1 Une augmentation des revenus difficile à démontrer p. 12

4.2 Un risque d'exclusion lié à la mise en place d'IG ? p. 12

4.3 Une prise en compte de l'égalité femmes-hommes qui se renforce p. 13

4.4 Des impacts hétérogènes sur la biodiversité et les ressources naturelles p. 14

4.5 Un outil trop peu mobilisé pour faire face aux changements climatiques p. 14

4.6 Des institutions pérennes mais des filières fragiles p. 15

5. Conclusions p. 16

5.1 Renforcement institutionnel p. 16

5.2 Développement de filières IG p. 16

6. Recommandations p. 17

6.1 Élaboration des projets p. 17

6.2 Mise en œuvre des projets p. 17

6.3 Stratégie d'intervention de l'AFD p. 19

Liste des signes et abréviations p. 20

1. Les origines

L'utilisation de marques d'origine a une longue histoire. Les producteurs et les consommateurs sont familiers de produits tels que le jambon de Parme, le thé Darjeeling, le café de Colombie ou le champagne. Ce ne sont là que quelques icones des nombreux produits d'origine. L'accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les aspects des droits de propriété intellectuelle définit les indications géographiques (IG) comme *« des indications qui servent à identifier un produit comme étant originaire du territoire d'un Membre, 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 »*.

Comme les membres de l'OMC sont libres de choisir leur méthode de protection, la mise en œuvre de l'accord dans le domaine des IG a conduit à une grande diversité dans les modes de protection. Parmi eux, le système *sui generis*, promu par la France, et l'approche anglo-saxonne, basée sur le système des marques, sont les deux principales approches institutionnelles utilisées pour protéger les IG. Ces deux systèmes de protection conduisent à une différence d'approche juridique et politique.

Les pays qui ont adopté un système *sui generis* considèrent généralement les IG comme des biens communs ou des biens publics appartenant à l'État. Leur protection, fondée sur un acte public ou administratif, repose sur un processus d'enregistrement formel qui nécessite qu'un lien soit identifié entre l'origine du bien et sa qualité, ses caractéristiques et/ou sa réputation. En affirmant que *« les IG sont essentielles pour le patrimoine culturel, les méthodes de production traditionnelles et les ressources naturelles de l'UE et des pays en développement »*, l'Union européenne (UE) ainsi qu'un grand nombre de pays en Afrique et en Asie, soutiennent que les IG ne sont pas seulement un droit de propriété intellectuelle qui profite économiquement aux producteurs et facilite le choix des consommateurs. Ils peuvent également servir d'outil de développement pour favoriser les objectifs des politiques publiques dans toutes les dimensions du développement durable (environnementales, sociales et économiques).

Contrairement au système *sui generis*, les marques collectives et de certification mettent l'accent sur la fonction de communication des IG pour empêcher la tromperie des consommateurs et protéger les producteurs contre la concurrence déloyale. Ce sont des droits de propriété privée qui ne sont pas issus d'initiatives gouvernementales, et qui n'exigent généralement pas de conditions strictes quant au lien entre le produit et son origine géographique.

Ayant adopté le système *sui generis*, la France a établi une stratégie de promotion des IG à l'international qui vise à assurer une bonne protection de ses IG dans les pays d'exportation, notamment les vins et les spiritueux comme le champagne et le cognac. La création d'alliances avec d'autres pays hors UE pour défendre l'approche de protection *sui generis* est stratégique.

1.1 Justification des projets « indications géographiques »

Les projets IG financés par la France trouvent leur justification dans le lien entre le commerce et le développement. Ils doivent s'intégrer, à partir de 2005, dans l'aide au commerce de la France et les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, qui évolueront, à partir de 2015, avec les stratégies d'atteinte des Objectifs de développement durable (ODD) des pays en développement (PED). Les IG répondent bien à cette double commande. Cette stratégie de la France sur les IG est portée par la Direction générale du Trésor [DGT] (ministère des Finances) et le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), dans le cadre du Programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC). Ce programme finance les interventions en faveur des IG et sont instruites par l'Agence française de développement (AFD). Les IG ont ainsi été considérées par l'AFD à la fois comme *« une voie possible de différenciation, de meilleure valorisation et de protection des dénominations des produits agricoles et agro-alimentaires »* des PED[1] ; et comme une contribution à la stratégie de la France de promotion du système *sui generis*.

Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) considère pour sa part que le développement des IG *« représente une perspective prometteuse de préservation de la diversité biologique des écosystèmes et de conservation des espèces, éléments centraux de tout dispositif de préservation de l'environnement.* [2] »

[1] Agence française de développement et Fonds français pour l'environnement mondial (2010), « Indications géographiques, développement local et préservation des diversités biologiques et culturelles », *Savoirs communs*, nº 9.

[2] *Ibid.*

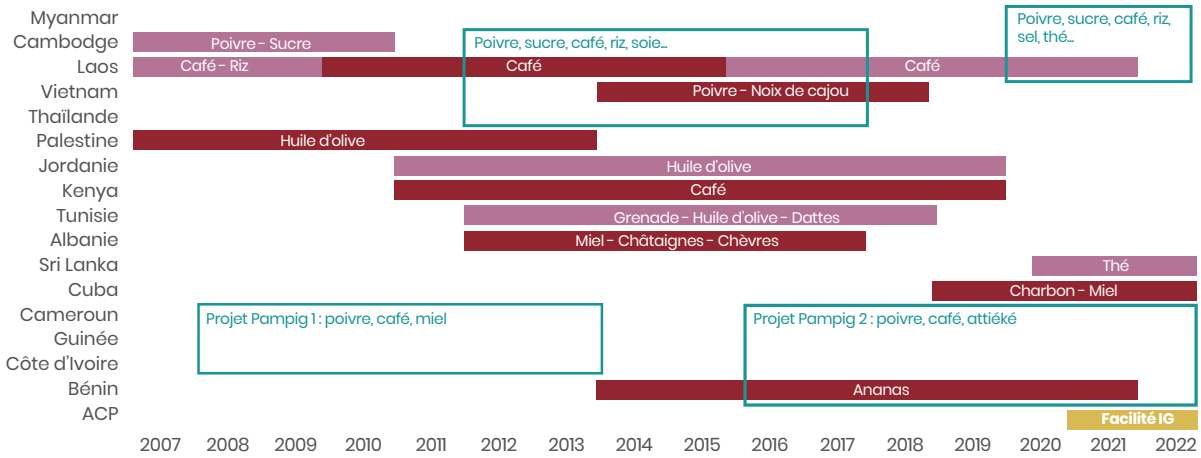
1.2 Les interventions du groupe AFD en faveur des indications géographiques

Les interventions du groupe AFD en faveur des IG rassemblent, à cette date, 18 projets (13 projets achevés et 5 projets en cours, voir graphique 1). Pour les 13 projets achevés, le montant total d'engagements nets est de 24 M€ et de près de 27,2 M€ pour l'ensemble des 18 projets IG. Il s'agit donc de projets de taille modeste pour l'AFD (1,4 M€ d'engagements net en moyenne par projet).

Le premier projet en faveur des IG de l'AFD a été identifié en 2003 suite à une demande d'assistance technique du Cambodge consécutive à son accession à l'OMC. Les projets suivants ont concerné l'Asie du Sud-Est, l'Afrique, le Moyen-Orient, les Balkans, Cuba et le Sri Lanka. Ce portefeuille comprend également deux projets régionaux qui en sont actuellement à leur deuxième phase d'exécution. En 2021, une nouvelle modalité d'intervention est mise en place : la « Facilité Indications Géographiques » (Facilité IG).

Les produits concernés par ces projets sont des produits agricoles de rente (café, poivre, cannelle, fruits tropicaux, huile d'olive…), des produits agroalimentaires locaux (à base de lait, d'igname ou de manioc, par exemple) et des produits artisanaux (soies ou encore pagnes traditionnels).

Graphique 1 – Historique des interventions de l'AFD en faveur des IG



Encadré 1 – La « Facilité Indications Géographiques » (Facilité IG)

La « Facilité IG » vise à accompagner techniquement et financièrement les acteurs dans le développement des IG, prioritairement en Afrique et également dans les pays des zones des Caraïbes et du Pacifique.

La Facilité IG d'un montant de 5 M€ doit permettre de soutenir entre 8 et 15 projets (pour une durée maximum de 36 mois) pendant 4 ans (2021-2024). Ces projets sont de taille « petite » à « moyenne » (à partir de 100 k€), avec trois modalités pouvant se cumuler :

- une aide à la conception de projet (amorçage) ;
- une assistance technique ou scientifique (par le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement [Cirad]) ;
- un soutien financier direct.

La Facilité IG permet également d'accompagner des programmes de recherche-action. Elle est administrée par le Cirad. L'AFD, le MEAE et la DGT sont étroitement associés. Le porteur de projet (État, organisation non gouvernementale [ONG], organisation de producteurs, etc.) est le bénéficiaire final de l'opération. Il est seul maître d'ouvrage de son projet, avec l'assistance technique du Cirad. Il doit être appuyé par un sponsor qui peut inclure, par exemple, des organisations régionales.

2. Méthodologie de l'évaluation

2.1 Objectif de l'évaluation

L'AFD disposait déjà des évaluations de cinq projets d'appui aux IG, mais pas encore d'une évaluation globale. L'objectif de cette évaluation était de disposer d'une vision d'ensemble sur la performance et la cohérence des interventions de l'AFD en faveur des IG et également de leur contribution aux ODD en lien avec les engagements stratégiques du Groupe AFD en la matière. Cette évaluation a été réalisée, par le Gret, en 2022, à partir de l'analyse de trois projets (sous-composante IG du Projet RECOSeL au Laos, PA-IG en Tunisie, et sous-composante IG du Projet Parasep au Bénin), des cinq projets déjà évalués et d'une base documentaire relative aux projets en cours, au moment du démarrage de la Facilité IG. Le fonds documentaire a été en particulier mobilisé pour répondre aux questions transversales relatives à la stratégie de la France, aux dispositifs de suivi-évaluation (SE), ainsi qu'au contexte de mise en œuvre. Il a également permis une compréhension des enjeux de certains projets en cours (Pampig 2, Asean 2, Facilité IG).

Cette évaluation répond à des enjeux importants en termes de redevabilité de l'aide publique au développement et en termes de capitalisation des acquis de l'expérience en matière de soutien aux IG dans les pays d'intervention de l'AFD.

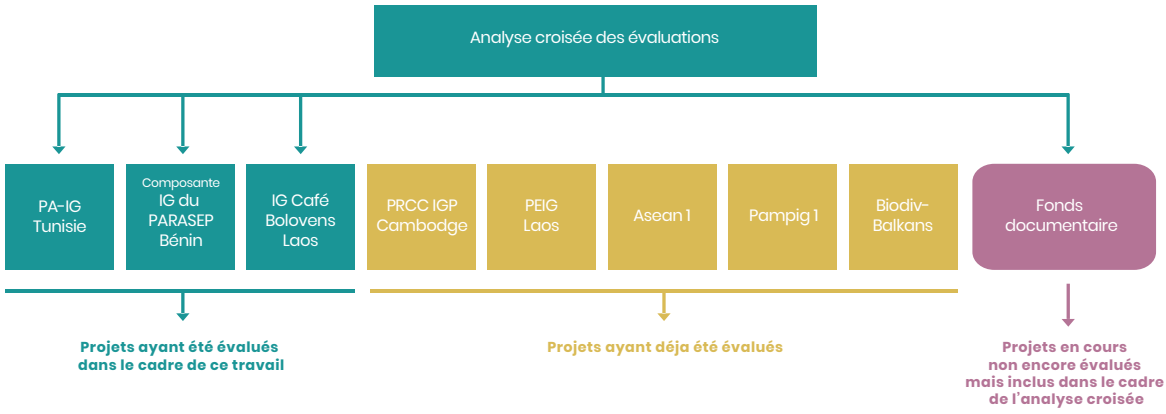
2.2 L'analyse croisée

L'analyse transversale a été élaborée sur la base de nouvelles évaluations pour les trois projets cités plus haut et de la bibliographie complémentaire pour les autres projets (en particulier les évaluations finales des cinq projets déjà évalués). Douze questions évaluatives ont été formulées à partir des critères d'évaluation classiques, ainsi que du référentiel d'analyse « développement durable » utilisé dans le cadre de l'instruction des projets de l'AFD depuis 2015[3]. Les sous-questions, indicateurs, méthodes de collecte et sources ont été centralisés dans une matrice d'évaluation.

Les projets sont analysés au regard des référentiels et objectifs de l'AFD qui avaient cours au moment de leur identification et instruction. Certaines des questions sont relativement bien documentées dans les évaluations finales des projets. L'analyse peut alors être approfondie. D'autres questions sont relatives à des cadres conceptuels et engagements stratégiques plus récents (changement climatique, genre, biodiversité) et sont peu ou pas renseignées dans les évaluations finales des projets anciens. Une analyse rétrospective est parfois possible, mais elle se heurte rapidement à un manque de données impossible à combler.

[3] Mécanisme d'évaluation qualitative *ex ante* des impacts des projets sur le développement durable : https://www.afd.fr/fr/ressources/grilles-analyse-developpement-durable.

Graphique 2 – Périmètre de l'analyse croisée



Cet *ExPost* synthétise une étude plus complète comprenant un rapport d'analyse transversale et trois rapports d'évaluation projets. Ces documents s'appuient notamment sur une soixantaine d'entretiens relatifs à l'analyse transversale, sur trois missions de terrain au Bénin, au Laos et en Tunisie réalisées entre mars et juin 2022, ainsi que sur une analyse documentaire des projets IG de l'AFD. Les trois évaluations de projets sont basées sur les informations issues des dispositifs de SE et des entretiens sur le terrain. Les cinq projets déjà évalués n'ont pas fait l'objet de recherches complémentaires, ni de missions spécifiques. Par construction, les projets évalués portent principalement sur la phase pré-enregistrement des IG, comme ce sont les premiers projets IG financés.

2.3 Présentation des projets

2.3.1 - Huile, grenade et dattes - Tunisie (nouvelle évaluation)

Les premières réflexions de l'AFD dans le domaine du soutien aux IG en Tunisie ont été menées au milieu des années 2000. Une étude de faisabilité a été réalisée en 2010 pour la mise en place d'une structure en charge des signes de qualité et de l'enregistrement des appellations d'origine contrôlées (AOC) et des indications de provenance (IP). Sur la base d'un diagnostic de terrain, des produits pilotes identifiés étaient : l'huile d'olive de Téboursouk, les grenades de Gabès et les dattes de Kébili-Nefzaoua. Un financement d'1 M€ devait permettre la reconnaissance des trois indications géographiques protégées (IGP) et le renforcement de la Direction générale de la production agricole, entre 2012 et 2018.

2.3.2 - Ananas pain de sucre du plateau d'Allada - Bénin (nouvelle évaluation)

Le projet d'appui à l'enregistrement de l'IGP « Ananas pain de sucre du plateau d'Allada Bénin » a été mis en place par l'Association interprofessionnelle de l'ananas du Bénin (AIAB) sur une durée de 21 mois (2019-2021) dans le cadre d'un appel à projets du Projet d'appui au renforcement des acteurs du secteur privé du Bénin (Parasep). La subvention, de 300 k€ environ, devait permettre l'accompagnement du groupement IG et l'enregistrement officiel auprès de l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI) à partir du cahier des charges de l'IGP déjà rédigé, grâce à un projet antérieur de la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture).

2.3.3 - Café des Bolovens - Laos (nouvelle évaluation)

L'un des premiers produits agricoles d'exportation, le café, a une importance économique majeure pour le Laos. Néanmoins, sa valorisation par les prix sur les marchés d'exportation est encore extrêmement faible. La filière du café des Bolovens a reçu plusieurs financements successifs de l'AFD depuis plus d'une vingtaine d'années. Le Projet de renforcement et d'expansion de la filière du café au Laos (RECOSeL) a démarré fin 2017 et a pris fin en décembre 2021. L'enregistrement de l'IG café des Bolovens constituait l'une des activités structurantes de la filière. Le montant total du projet se montait à 1,5 M€ en subvention de l'AFD dont environ 26 k€ pour la sous-composante IG (hors coût de l'assistance technique).

2.3.4 - Poivre de Kampot et Sucre de Kompong Speu - Cambodge (déjà évalué)

Dans le cadre de l'accession du Cambodge à l'OMC en 2003, le projet devait permettre, entre 2007 et 2010, *(i)* l'élaboration d'un cadre législatif et *(ii)* la mise en place de deux IG pilotes sur le poivre de Kampot et le sucre de palme de Kompong Speu.

2.3.5 - Riz petit poussin et Café des Bolovens - Laos (déjà évalué)

Le projet visait à renforcer l'avantage comparatif du Laos sur certains produits de niche en suivant le modèle du projet IGP Cambodge, à savoir un appui institutionnel et un appui à deux filières pilotes : le café des Bolovens et le riz petit poussin (Khao Kay Noy). Doté de 1 M€, le projet a été mis en œuvre entre 2005 et 2009.

2.3.6 - Café Ziama, Poivre de Penja et Miel d'Oku - Guinée, Cameroun (déjà évalué)

Le projet a été mis en œuvre entre 2008 et 2014, pour un montant d'1 M€, par l'OAPI. Il a permis la reconnaissance de trois IG (café Ziama Macenta en Guinée, poivre de Penja et miel blanc d'Oku au Cameroun) ainsi que la mise en place de 9 cellules nationales IG en Afrique.

2.3.7 - Les IG d'Asie du Sud-Est (déjà évalué)

Le projet régional IG couvrant le Cambodge, le Laos, la Thaïlande et le Vietnam visait le renforcement des institutions et de filières pilotes : le riz petit poussin (Laos), le café des Bolovens (Laos), le poivre de Kampot (Cambodge), le sucre de palme de Kampong Speu (Cambodge), les jus et fruits de Mak Mao de Sakon Nakhon (Thaïlande), le fil de soie de l'Isan (Thaïlande), le riz de Hai Hau (Vietnam), le Thé de Moc Chau (Vietnam) et la cannelle de Van Yen (Vietnam). Avec un budget AFD d'1,5 M€, la FAO a mis en œuvre le projet entre 2012 et 2017.

2.3.8 - Biodiversité dans les Balkans (déjà évalué)

Le projet était doté d'un montant total de 3,8 M€, dont 1,2 M€ apporté par le FFEM pour promouvoir la protection de la biodiversité dans les montagnes balkaniques en développant la valorisation des produits locaux, y compris la viande de chevreau du Has, les myrtilles de Kukes, les châtaignes et le miel de châtaignier de Rec, les châtaignes et les myrtilles de Tropoja (Albanie). Il a été mis en œuvre entre 2012 et 2017.

3. Pertinence et cohérence des interventions

3.1 Pertinence : un bon alignement avec les priorités des pays, moins avec celles des producteurs

Les évaluations des différents projets montrent bien leur pertinence avec les orientations et stratégies des gouvernements. En étant ancrés dans les administrations avec une maîtrise d'ouvrage nationale, dans la majorité des cas, les projets sont clairement intégrés dans la mise en œuvre des politiques nationales (voir régionales pour l'OAPI). Cette cohérence est d'autant plus forte quand les projets ont participé à l'élaboration des cadres législatifs (IG Cambodge, PEIG Laos, etc.), assurant ainsi la cohérence des projets ultérieurs.

Les cadres normatifs et stratégies nationales sur les signes de qualité mentionnent régulièrement les IG parmi d'autres signes de qualité. Les évaluations relèvent parfois que le choix, *a priori,* de l'IG comme signe de qualité à promouvoir devrait être mieux argumenté (voir le cas du Cambodge ci-contre).

La pertinence de l'outil IG comme moyen d'augmenter les revenus des exploitations familiales est assez largement remise en cause dans les évaluations finales. Les évaluateurs indiquent que les projets auraient dû mieux caractériser les besoins des producteurs et les signes de qualité les plus adaptés, avant de s'orienter sur la promotion d'IG, qui reste complexe.

Encadré 2 – Le projet Café des Bolovens au Laos

L'évaluation externe finale indique que le projet Café des Bolovens (RECOSeL) est pleinement cohérent avec les orientations du gouvernement. La stratégie nationale de développement de la filière café a été adoptée en 2014 avec l'objectif de favoriser la production d'un café de qualité orienté vers le marché, en maintenant la place des petits producteurs dans le processus de production et en leur assurant une meilleure part de la valeur ajoutée de la filière. La stratégie mentionne explicitement l'enregistrement d'IG. La stratégie de développement agricole du ministère de l'Agriculture et des Forêts du Laos (MAF) (2010-2020) mentionne l'IG comme une option intéressante pour commercialiser un café de spécialité et améliorer la qualité. La stratégie de développement de l'agriculture à l'horizon 2025 et la vision à l'horizon 2030 du MAF (2015) mentionnent l'enregistrement de l'IG café des Bolovens. Enfin, la feuille de route pour l'exportation du café, qui a été adoptée en juillet 2021, soutient les objectifs de la stratégie de développement du secteur du café au Laos d'ici 2025.

Encadré 3 – Le projet IG Cambodge

Le projet IG Cambodge est mis en place juste après l'accession du Cambodge à l'OMC entraînant de profondes modifications du cadre législatif et justifiant la demande d'assistance technique du Cambodge à la France. Le plan national de développement stratégique (2006-2010) indique que l'amélioration de la productivité et la diversification du secteur agricole nécessitent de développer parallèlement le secteur du riz et d'autres cultures de rente avec une forte valeur ajoutée potentielle (pour les marchés de niche). Si différents acteurs considèrent que le projet est aligné avec les priorités du gouvernement, l'évaluation externe finale interroge le choix de l'AFD de ne se focaliser que sur les IG. En effet, la requête du Cambodge était plus large et couvrait de nombreux champs de l'aide au commerce.

Encadré 4 – Extraits des évaluations externes finales concernant l'adéquation entre les IG et les besoins des filières

IG Cambodge : *« Le thème de l'IG est validé sans validation ». « Cela a néanmoins empêché de tester une série d'autres signes de qualité (marques, AOP, certification biologique, label de commerce équitable, labels environnementaux…), tous jugés tout aussi pertinents pour la diversification agricole et d'exportation du Gouvernement Royal du Cambodge ».*

PEIG Laos : *« Les besoins réels des bénéficiaires finaux (acteurs de la chaîne d'approvisionnement) ne semblent pas avoir été pris en compte ». « La compatibilité avec les besoins des producteurs (en particulier pour le Khao Kai Noy) est questionnable, étant donné la nouveauté du concept des IG et les besoins qui semblent plus importants sur d'autres aspects du renforcement de la filière ».*

Pampig (café Ziama-Macenta) : *« L'acheteur à l'export n'est pour le moment pas spécialement intéressé par l'IG, mais plutôt par la qualité que l'IG permet d'atteindre par le respect du cahier des charges ».*

Asean 1 : *« Le montage d'un projet ayant d'emblée une entrée IG induit une démarche qui ne part pas des besoins des filières en termes de développement stratégique, mais du besoin de faire fonctionner et de justifier l'existence du cadre légal et administratif ».*

3.2 Pertinence : une très bonne adéquation avec la stratégie IG de la France

L'intérêt de la France à soutenir les IG est fondamentalement lié à sa volonté (et celle de l'UE) de promouvoir le système *sui generis* par contraste au système des marques. Pour contourner le blocage des négociations internationales au sein de l'OMC, la principale stratégie au niveau français et européen a été de promouvoir la protection *sui generis* des IG par le biais d'accords bilatéraux. Les projets IG permettent de créer des alliances avec les pays tiers pour défendre l'approche de protection *sui generis* tout en promouvant le développement des pays bénéficiaires et l'atteinte des ODD. Ils permettent également de défendre les intérêts économiques de la France avec la mise en œuvre de législations favorables à la protection des IG, y compris françaises. Il est d'ailleurs remarquable que la première IG reconnue par l'OAPI ait été le champagne, enregistrée en 2006[4] , bien avant l'enregistrement des deux premières IG africaines en 2013 dans le cadre du Projet Pampig.

Les interventions de l'AFD en faveur des IG sont parfaitement cohérentes avec les politiques du MEAE, de la DGT et du ministère en charge de l'agriculture, pour qui les IG sont à la fois :

- un instrument permettant de créer de la valeur et d'offrir un accès à de nouveaux marchés pour les bénéficiaires (objectifs de développement durable pour éliminer la pauvreté – ODD n° 1 ; pour éliminer la faim et améliorer la nutrition – ODD n° 2 ; pour promouvoir des emplois décents – ODD n° 8 ; pour établir des modes de consommation et production durable – ODD n° 12, etc.) ;
- et un outil de protection permettant de lutter contre les usurpations des IG françaises et d'améliorer leur visibilité. Les projets de coopération en faveur des IG sont considérés comme « un acte d'influence » visant à faire reconnaître le système *sui generis*.

[4] GONOMY M. (2015), « Aspects institutionnels concernant l'administration des indications géographiques – Cas de l'OAPI », Rapport pour le Colloque mondial sur les indications géographiques, OMPI/HIPO, 20-22 octobre, p. 3. https://www.wipo.int/edocs/mdocs/geoind/fr/wipo_geo_bud_15/wipo_geo_bud_15_5-annex1.pdf

Les interventions permettent également de valoriser le concept de terroir (inhérent aux produits IG), tout en promouvant les produits français sur des marchés étrangers.

Il faut souligner ici le rôle de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), spécifiquement dédié à la reconnaissance, au contrôle et à la défense des IG, notamment à l'international, et qui intervient régulièrement dans les projets IG comme expert technique et/ou juridique.

3.3 Cohérence interne : certaines modalités d'intervention à faire évoluer

L'outil PRCC a financé une série de projets avec une bonne cohérence interne. Les objectifs sont généralement structurés autour de deux axes principaux *(i)* le renforcement institutionnel des États, et *(ii)* la promotion d'IG pilotes. Les différents projets sont relativement homogènes entre eux avec des stratégies d'intervention cohérentes. Ces stratégies ont évolué avec la diffusion des dispositifs IG : depuis l'appui à l'élaboration des cadres législatifs jusqu'au renforcement des filières post-enregistrement.

Ces dispositifs souffrent cependant de moyens limités pour renforcer les filières IG. Les projets IG ont des montants compris entre 1 M€ et 1,5 M€ depuis 2005, permettant de financer le renforcement institutionnel, l'appui aux filières et l'assistance technique. Il s'agit ainsi de montants limités pour des durées de mise en œuvre relativement longues (entre 4 et 6 ans). Les montants réellement disponibles pour financer les filières IG sont, *in fine*, relativement faibles : 26 k€ pour le Café des Bolovens (hors assistance technique), environ 200 k€ par filière en Tunisie, environ 80 k€ en Asie du Sud-Est, et environ 90 k€ sur chacune des trois IG africaines. Les projets IG dotés de budgets plus élevés sont finalement ceux qui se focalisent sur un nombre limité de pays et de produits (Cambodge, Laos, Bénin). Au-delà de ces montants moyens approximatifs, ces limites budgétaires sont régulièrement relevées par les évaluations externes (ils sont par exemple considérés comme « clairement insuffisants » pour Asean 1).

Encadré 5 – Le projet IG en Asie du Sud-Est

Le projet IG en Asie du Sud-Est vise le renforcement de 8 produits, dans 4 pays avec un budget d'1,5 M€ en alliant des interventions nationales et régionales. L'évaluation finale indique que les ressources allouées ne permettent pas un accompagnement adapté, ni l'appropriation du projet par les acteurs, ni la création d'une dynamique durable. Les appuis-conseils ponctuels et la mise à disposition d'outils ne sont pas suffisants à la structuration de filières.

Ces faibles financements limitent, de fait, les dispositifs de SE qui sont particulièrement insuffisants. Ainsi, il est difficile de documenter rigoureusement les impacts des filières IG pilotes et donc de justifier, ou non, l'extension des dispositifs.

Les projets évalués sont mis en œuvre sur une durée moyenne estimée à 6 ans (à partir de la date d'octroi jusqu'à la clôture). Cependant, les durées opérationnelles sont raccourcies et discontinues. Le fonctionnement en projets successifs ne permet pas d'assurer une continuité des interventions : *(i)* la durée d'instruction génère des intervalles importants entre les interventions (voir graphique 1) et *(ii)* chaque « nouveau » projet doit nécessairement inclure une phase de démarrage (conventionnement, recrutements, procédures…) ainsi qu'une phase de clôture (rapports, audits…). Ces étapes réduisent la durée opérationnelle et empêchent la continuité des interventions. Ainsi, au sein de la phase opérationnelle, la durée des appuis réels aux filières est particulièrement raccourcie et discontinue. Le cas extrême est celui du Bénin, où le financement de l'AFD est mis en œuvre entre 2014 et 2021, mais où l'appui à la filière est finalement réduit à une intervention opérationnelle de neuf mois, du fait du contexte Covid entre autres.

3.4 Cohérence externe : une coordination inter-bailleurs à renforcer

Différents bailleurs et agences appuient la mise en place de signes de qualité, y compris d'IG : l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle [Suisse] (IPI), l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO), la FAO, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI). L'objectif de promotion du système *sui generis* concerne principalement les organismes de protection intellectuelle suisse et européen. Il s'agit pour ces acteurs de rallier des PED à la cause des IG *sui generis* dans les négociations commerciales multilatérales, régionales ou bilatérales. *A contrario*, des organisations internationales comme l'OMPI ou la FAO n'ont pas vocation à privilégier les IG et le système *sui generis* en particulier.

En termes d'activités, l'OMPI, l'IPI et l'EUIPO agissent sur les deux volets (juridique et filière), à l'image de l'AFD, tandis que les activités de la FAO et de l' ONUDI se limitent à des projets pilotes d'appui aux filières (avec une porte d'entrée par les organisations de producteurs pour la FAO et par les transformateurs pour l'ONUDI). La FAO et l'ONUDI font également de la sensibilisation auprès des autorités locales. À l'exception de l'IPI, ces projets relèvent surtout de l'assistance technique et de formation ; ils permettent peu de financer le volet infrastructures des projets pilotes. La capacité de l'AFD à financer des infrastructures a été systématiquement relevée. Cette valeur ajoutée de l'AFD vient s'articuler avec les stratégies d'interventions des autres bailleurs.

Les acteurs insistent sur la nécessité de mettre en œuvre des cofinancements pour la réussite des IG pilotes en s'appuyant sur les forces des différents bailleurs et en coordonnant les interventions. Ces cofinancements nécessitent une coordination formelle des interventions pour éviter les doublons (voir le cas de l'IG Ananas du Bénin, où un plan de coordination a permis la complémentarité d'actions initialement concurrentes). Les bailleurs apprécient le partenariat avec l'AFD. Au Cambodge et au Laos, l'OMPI considère par exemple que les projets de l'AFD ont permis de créer une « culture IG » qui a facilité leur travail pour le pomelo Koh Trung et le sel de Kampot.

En ce qui concerne le choix des maîtrises d'œuvre, il reste compliqué du fait de la spécificité des projets IG et des modalités de partenariats des bailleurs. En effet, les projets ne se limitent pas à l'appui aux filières et aux dynamiques collectives, mais ils nécessitent l'activation de rouages administratifs souvent complexes et la mobilisation de connaissances juridiques expertes. La maîtrise d'œuvre par les offices nationaux de propriété intellectuelle en Asie ou les offices régionaux africains (cas de l'OAPI) ont montré leurs limites, notamment en termes de lenteur administrative et de processus *« top-down ».*

La Facilité IG permet à présent d'appuyer les acteurs des filières de façon plus rapide et plus flexible. Ce mécanisme de la Facilité IG qui permet un financement direct aux partenaires locaux est salué par les différentes organisations ; cela leur permet de s'impliquer en tant que « sponsor », ce qui est cohérent avec leurs activités (notamment pour l'OMPI et la FAO). Enfin, un réel besoin de coordination entre les différents bailleurs est identifié concernant le choix des pays et des produits à soutenir.

4. Des IG pour le développement durable

4.1 Une augmentation des revenus difficile à démontrer

L'augmentation de la valeur ajoutée et des revenus des producteurs est systématiquement recherchée dans les projets. Cependant, aucun des projets appuyés n'a documenté ou pu mesurer l'effet du projet sur l'augmentation de la valeur ajoutée ou des revenus après l'enregistrement de l'IG, ce qui était le premier objectif recherché. À la fin des projets, les quantités commercialisées avec le label IG (ou au travers des associations appuyées par le projet) semblent souvent limitées. Au moment de la fin des projets, il n'y a pas d'utilisation, ni *a fortiori* de vente, avec le label IG pour : le café IG des Bolovens au Laos, l'ananas pain de sucre du plateau d'Allada du Bénin, le riz petit poussin au Laos, la soie de Lamphun, le jus de baie Sakon Nakhon Mak Mao, le fil de soie de Thai Issan (Thaïlande), la cannelle de Van Yen, le thé Shan Tuyet Moc Chau (Vietnam), le miel blanc d'Oku (Cameroun), les chèvres, les myrtilles, le miel et les châtaignes (Albanie). Les ventes IG sont limitées sur le café Ziama-Macenta en Guinée, l'huile, les grenades et les dattes de Tunisie. Elles sont concentrées sur quelques acteurs pour le poivre de Penja au Cameroun.

Deux produits se démarquent plus nettement : le poivre de Kampot et le sucre de Kampong Speu. En effet, pour ces deux filières cambodgiennes, de réelles quantités sont commercialisées sous IG. Sur le poivre, les quantités produites et exportées ont significativement augmenté. Les prix aux producteurs semblent également avoir augmenté (y compris par rapport à la croissance du prix mondial), avec un réel effet de l'IG sur le prix (+25 % sur le prix au détail, +15 % sur le prix aux producteurs). La reconnaissance du poivre de Kampot à l'international semble avoir sécurisé les marchés et dynamisé la filière.

L'accès au marché des produits IG est la question centrale des appuis à ces filières. En effet, la valeur ajoutée ne pourra être créée que s'il existe un marché suffisant. Le cas échéant, les revenus des producteurs et l'emploi pourront augmenter. Les systèmes de traçabilité et la lutte contre les usurpations pourront être financés et mis en œuvre si les filières sont dynamiques et accèdent à de nouveaux marchés rémunérateurs. Cette question cruciale, condition nécessaire pour le succès d'une IG, semble insuffisamment prise en compte dans la sélection des produits pilotes et dans la mise en œuvre des projets. Le signe de qualité ne pourra se développer que si le marché reconnaît et rémunère l'IG. Mais l'accès au marché ne se limite pas à la reconnaissance de l'IG par les acheteurs. Il est également nécessaire d'avoir des acteurs et des organisations structurés capables d'assurer la qualité (indépendamment même de l'IG), de respecter et de faire respecter les contrats.

En se focalisant sur la mise en place de l'IG (élaboration du cahier des charges, description de la typicité, enregistrement, mise en place de la traçabilité, lutte contre la fraude, lien avec le territoire), les projets se sont régulièrement détournés des étapes préalables indispensables à la structuration des filières (renforcement des groupements et accès aux marchés).

4.2 Un risque d'exclusion lié à la mise en place d'IG ?

La réduction des inégalités sociales et l'accès sécurisé aux ressources (facteurs de production, marchés) sont très rarement des objectifs explicites des projets. Par ailleurs, l'absence de système de SE, de même que les faibles quantités de produits certifiés IG commercialisés, rendent l'analyse *a posteriori* difficile. Certaines évaluations externes se sont néanmoins penchées sur la question. Aucune des évaluations ne mentionne d'effets de réduction des inégalités ou de meilleure inclusion des acteurs (notamment pour les plus fragiles). *A contrario*, des risques avérés ou potentiels sont relevés par les évaluateurs.

Encadré 6 – Le projet IG Ananas au Bénin

Pour le projet IG Ananas, au Bénin, l'évaluation mentionne des tensions entre les acteurs lors de la mise en place de l'IG par l'interprofession, notamment entre les différentes fédérations de producteurs qui dénoncent le manque de légitimité de cette dernière et les transformateurs, qui se sentent exclus du projet. Ces tensions se traduisent, *in fine*, par l'exclusion des transformateurs de l'IGP, restreinte au produit frais, et par l'enregistrement limité à 300 producteurs et à deux exportateurs. L'évaluation du projet BiodivBalkans identifie également de vrais risques pour la captation des ressources par les intermédiaires qui sont parfois en situation de monopole.

Étonnamment, la préservation des savoir-faire traditionnels issus des terroirs est assez peu mise en avant par les projets, bien que ce soit un outil de cohésion sociale[5] . Ils sont mentionnés dans *(i)* les grenades de Gabès, en Tunisie, relativement aux savoir-faire liés à l'agriculture oasienne, et *(ii)* sur le riz petit poussin, au Laos, où les producteurs auraient pris conscience de la valeur de l'héritage culturel lié à la culture de riz. Notons également que le projet Pampig vise explicitement la promotion de l'exportation de produits « traditionnels africains », sans que cet objectif ne se soit traduit dans le maintien d'un savoir-faire spécifique. Le projet le plus emblématique de maintien et de diffusion des savoir-faire traditionnels est probablement le projet BiodivBalkans, qui vise les activités de cueillette (myrtilles), et surtout la filière « chèvres du Has » avec un très fort ancrage culturel lié au pastoralisme. Les appuis aux filières IG créent ou renforcent les sentiments de fierté liés à la reconnaissance des savoir-faire traditionnels des producteurs. Cette dimension pourrait être mieux mise en valeur par les projets.

[5] WIJESURIYA G. et COURT S. (eds) (2020), *Traditional Knowledge Systems and the conservation and management of Asia's heritage*, ICCROM (International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property), Rome. https://www.iccrom.org/sites/default/files/publications/2020-10/traditional-knowledge-systems.pdf

4.3 Une prise en compte de l'égalité femmes-hommes qui se renforce

La systématisation des analyses portant sur la dimension du genre dans les projets est relativement récente. Aucune évaluation des cinq projets déjà disponibles ne porte de regard spécifique sur le genre : l'évolution de la répartition des revenus au sein des ménages, la répartition des charges de travail, ou encore le rôle des femmes dans les organes de gouvernance. En outre, les effets des projets sur la réduction des inégalités femmes-hommes sont difficiles à analyser car les dispositifs de SE ne désagrègent pas les indicateurs. Néanmoins, on a pu observer les effets suivants :

- les projets ne semblent pas avoir eu d'effets sur le contrôle des ressources par les femmes ni sur leurs revenus ;
- le projet IG café des Bolovens aurait encouragé la contribution des femmes à la prise de décision dans les groupes de producteurs. De même, en Tunisie, deux groupements féminins de productrices de dattes ont été créés ainsi que quelques activités de transformation artisanale de grenades par des femmes ;
- la participation des femmes aux formations semble avoir été bonne dans les projets IG café des Bolovens et IG ananas au Bénin (sans forcément que ce soit un objectif directement recherché).

La prise en compte du genre évolue donc avec le temps. Les projets les plus anciens ne mentionnaient pas les femmes, alors que ceux évalués actuellement commencent à prendre en considération les inégalités liées au genre. La situation continue de s'améliorer : le projet Asean 2 a ainsi réalisé une évaluation « genre » dès son démarrage.

4.4 Des impacts hétérogènes sur la biodiversité et les ressources naturelles

La prise en compte de la biodiversité et la gestion des ressources naturelles est assez hétérogène dans les différents projets. Elle est également très peu suivie. Les analyses proviennent ainsi d'une lecture transversale des documents de projets, en portant une attention spécifique à la biodiversité et à la gestion des ressources naturelles.

Le projet BiodivBalkans a mis cette dimension au cœur de son intervention. Le choix des produits pilotes s'est ainsi fait notamment sur des critères de biodiversité *(« provenant de la biodiversité de la région montagneuse du nord de l'Albanie »)*. Cependant, comme les IG ne sont pas fonctionnelles, l'impact sur la biodiversité est assez théorique. L'évaluation relève qu'il pourrait même être négatif s'il y a promotion commerciale de l'IG sans respect du cahier des charges et donc sans système de contrôle. Cela pourrait en effet créer une pression accrue sur la ressource (myrtilles sauvages).

D'autres projets contribuent à la promotion de la biodiversité ou à la gestion durable des ressources naturelles sans que ce soit un objectif explicite du projet. Il s'agit en particulier des projets qui appuient des IG dont le système de production contribue à la préservation de la biodiversité et du milieu environnant. Les IG café ou miel, par exemple, promeuvent des modèles agro-forestiers qui permettent de protéger les ressources naturelles.

Dans le plus grand nombre d'IG analysées, le cahier des charges ne mentionne pas la nécessité de la certification bio mais impose ou conseille des pratiques respectueuses de la biodiversité (café des Bolovens, poivre de Kampot, huile de Teboursouk, dattes Deglet Nour de Nefzaoua, grenade de Gabès…). Enfin, certaines IG peuvent avoir des effets controversés sur la préservation des ressources naturelles et la biodiversité en raison d'un cahier des charges peu contraignant sur ces aspects : par exemple, la culture conventionnelle d'ananas est particulièrement consommatrice d'intrants chimiques et le cahier des charges ne réduit pas ces usages.

En conclusion, l'impact sur la préservation des ressources naturelles et la biodiversité est intrinsèquement lié au choix de l'IG. Les cahiers des charges peuvent consolider ou protéger (et marginalement améliorer) les pratiques existantes, mais ils ne prennent pas systématiquement en compte ces aspects.

4.5 Un outil trop peu mobilisé pour faire face aux changements climatiques

Cette partie se concentre sur les liens entre les projets IG évalués et le changement climatique, aussi bien au niveau de la résilience (adaptation) que de la transition vers une trajectoire bas carbone (atténuation). Comme pour le genre, cette dimension est très peu documentée dans les évaluations finales ou les documents de projets. Les projets n'ont pas mis en place d'actions spécifiques pour aller vers une trajectoire bas carbone ou pour l'amélioration de la résilience au changement climatique. Les filières IG appuyées sont pourtant directement menacées par le changement climatique. En Tunisie, par exemple, l'irrégularité des précipitations impacte la production d'huile d'olive (quantité), ainsi que la qualité des grenades de Gabès et des dattes.

La promotion de systèmes agroforestiers (café, miel) ou le développement de l'usage des foyers améliorés (sucre) peuvent, *a posteriori*, être considérés comme des stratégies bas carbone ou d'adaptation au changement climatique. Ils n'ont cependant pas été conçus dans cette perspective.

Les projets visent majoritairement la promotion de filières d'exportation, ce qui peut être en contradiction avec les orientations et les engagements des pays (Tunisie par exemple). Ils peuvent également être en contradiction avec les orientations de la France et de l'Europe sur les émissions importées. En effet, on pourrait considérer que favoriser les importations de produits fortement émetteurs n'est pas aligné avec la stratégie nationale bas carbone, ni avec l'objectif du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

Une analyse de type bilan carbone du projet et de la filière pourrait être réalisée au démarrage des projets, afin d'éclairer les choix des décideurs sur la pertinence ou non d'appuyer ces filières. En l'absence de bilan carbone, des critères pourraient être mis en place pour exclure les filières les plus émettrices de CO_2 (en particulier, les filières visant les exportations par avion comme l'ananas pain de sucre du Bénin).

4.6 Des institutions pérennes mais des filières fragiles

La pérennité des interventions est analysée au travers *(i)* de la durabilité institutionnelle des cadres de gouvernance IG et *(ii)* du renforcement des capacités des opérateurs des filières .

4.6.1 - Des appuis aux institutions aux effets durables

Si la pérennité institutionnelle semble relativement bien établie notamment à travers l'accompagnement des cadres normatifs, les institutions peuvent encore être renforcées. Le processus d'élaboration ou de révision des cadres juridiques favorables aux IG jusqu'à leur adoption prend souvent plus de temps que la durée d'un premier projet (IG Cambodge, PEIG Laos, PA-IG Tunisie). Néanmoins, ces cadres juridiques (lois, décrets d'application, etc.) finissent par être adoptés avec l'ensemble des normes associées. Les institutions en charge de leur application sont également créées et renforcées (département de la propriété intellectuelle, cellule nationale IG...). L'établissement des lois et des normes sur les IG, ainsi que le renforcement des structures d'accompagnement, sont des garanties de pérennité institutionnelle des projets. Les nombreuses formations, notamment internationales, sont utiles et efficaces, mais ne peuvent pas former tous les acteurs des pays (notamment du fait des mouvements de personnel). Les États et organisations régionales doivent pouvoir assurer la pérennité des appuis aux institutions mises en place par les projets en leur dédiant des financements et moyens humains.

4.6.2 - Des filières fragiles, malgré les appuis

Le renforcement des filières reste très majoritairement un objectif implicite des projets. Certains projets se sont même spécifiquement et explicitement concentrés sur les activités d'enregistrement laissant le renforcement de filières à d'autres projets.

Les évaluations finales mentionnent fréquemment que les associations d'IG font ainsi face à d'immenses défis pour assurer leur durabilité. Leur modèle économique devant assurer leur financement est rarement solide. Or, il n'y a pas d'approche unique qui permette d'assurer la pérennité des organisations. L'évaluation relève ainsi l'importance de certains facteurs qui se complètent :

- **Existence de capacités collectives d'action des acteurs locaux** (structuration de la filière, niveau de motivation pour l'IG, etc.). Ce critère de choix des IG à appuyer est trop souvent abandonné lors de l'étape de sélection (voir notamment le projet BiodivBalkans, où le critère de préexistence des associations a été abandonné car aucune filière ne remplissait tous les critères de sélection : biodiversité, potentiels IG, issus des montagnes, etc.). Pourtant, il est reconnu que les associations créées lors des projets sont particulièrement fragiles et demandent un appui continu dans le temps. Certaines coopératives tunisiennes ont été créées lors du projet et semblent néanmoins se pérenniser. *A contrario*, le miel blanc d'Oku était promu par une association, Kiwha, préexistante au projet qui fait toujours face à d'importantes difficultés de gouvernance à sa clôture.
- **Existence de débouchés économiques.** Les groupements IG qui arrivent à commercialiser leur produit ont de fait plus d'incitations à faire fonctionner l'IG et donc leurs organisations. Avec des débouchés, le modèle économique des groupements IG est plus robuste et pérenne.
- **Appui sur une longue période, sans discontinuité, de bailleurs, projets ou structures gouvernementales.** Les organisations impliquées dans les IG poivre et sucre au Cambodge bénéficient d'appuis réguliers depuis plus de dix ans. Les nouvelles coopératives tunisiennes sont accompagnées par les services de l'État. Le miel d'Albanie, quant à lui, devrait pouvoir se maintenir grâce à d'autres bailleurs et projets. Néanmoins, l'appui de bailleurs sur une longue durée n'est pas toujours une garantie pour assurer la pérennité des organisations : par exemple, la filière « riz petit poussin » est appuyée depuis de nombreuses années sans que sa pérennité ne soit garantie.

Encadré 7 – Le projet Pampig 1 en Afrique de l'Ouest et du Centre

L'évaluation finale du Pampig 1 indique ainsi : « *L'intervention du Pampig se limite au surcoût de l'IG (organisation et conseil à l'organisation interprofessionnelle IG, appui pour la délimitation de la zone de l'IG, appui pour la définition du plan de contrôle). Cette façon de faire permet de soutenir la création d'IG avec un budget relativement réduit. La conséquence est que les filières soutenues ont besoin de plus d'appui que ce que peut fournir le Pampig.* »

5. Conclusions

L'AFD a historiquement structuré ses interventions sur les IG autour de deux grands axes : *(i)* le renforcement institutionnel des États (ministères chargés de l'Agriculture, département de la propriété intellectuelle) afin d'identifier, d'enregistrer et de défendre des IG et *(ii)* l'appui à des filières IG.

5.1 Renforcement institutionnel

Les évaluations de projets reconnaissent généralement la grande **pertinence** des objectifs institutionnels des projets. Ils sont alignés avec les engagements internationaux des États bénéficiaires, avec les lois sur la propriété intellectuelle, avec les stratégies nationales de promotion des exportations et celles de lutte contre la pauvreté. Ces objectifs sont pertinents vis-à-vis des orientations du groupe AFD et en particulier du PRCC et, dans une moindre mesure, du FFEM. Ils sont également parfaitement alignés avec la stratégie d'influence de la France et de ses alliés pour la promotion du système *sui generis*. Notons tout de même que les nouveaux engagements internationaux des États (Accord de Paris, stratégie nationale bas carbone, etc.) visant la réduction des émissions de CO_2 viennent interroger la pertinence de ces outils de promotion des exportations.

Au-delà de leur pertinence, **l'efficacité** des projets sur le renforcement institutionnel est relativement bonne. Les lois finissent par être adoptées, parfois ultérieurement au projet, du fait des temporalités différentes entre le temps des projets et le temps législatif. Les cellules nationales IG et les départements de la propriété intellectuelle sont mis en place. Des formations, de qualité unanimement reconnue, sont réalisées pour les acteurs de la propriété intellectuelle.

De même, **la pérennité** de l'intervention est satisfaisante. Les lois, stratégies et décrets d'application sont durables. Les institutions sont également durablement mises en place. Cependant, le développement effectif des filières IG et le portage politique restent parfois insuffisants. Ce faible investissement politique conduit à un manque de moyens des institutions établies et à un manque de formation des nouveaux personnels lors des rotations (normales) des équipes, ce qui peut limiter cette durabilité.

5.2 Développement de filières IG

La **pertinence** des IG comme outil de développement des filières est davantage questionnée. Si le renforcement des filières de qualité semble pertinent pour atteindre les ODD, l'établissement d'IG n'est pas nécessairement l'outil le plus adapté pour les producteurs. En effet, la mise en place d'une IG ne correspond pas systématiquement aux priorités des bénéficiaires, priorités qui ne sont pas toujours identifiées lors de la sélection des produits. Les projets se concentrent parfois sur la mise en place des IG (caractérisation, identification, dispositifs de contrôle, enregistrement…), et se détournent des besoins prioritaires des groupements (structuration, gouvernance, amélioration de la qualité, recherche de marchés…). De même, la pertinence du choix, *a priori*, de l'IG comme signe de qualité, peut aussi être questionnée. L'existence de marchés, avec un réel *premium* de prix, doit être établie avant de valider le signe de qualité (au même titre que les labels « bio » ou « commerce équitable »). Par ailleurs, la mise en place d'une IG demande un niveau important d'expertise (identification, qualification…), nécessitant une assistance technique significative. Enfin, l'enregistrement d'une IG implique des liens avec l'administration qui ralentissent les processus de promotion et de développement commerciaux.

L'efficacité et l'impact des projets pilotes d'appui aux filières IG sont relativement limités. Certes les projets conduisent généralement à l'enregistrement officiel des IG (parfois après plusieurs phases), mais peu de projets ont conduit à la commercialisation effective de produits IG. L'impact sur les revenus et leur répartition est donc limité. En outre, des risques d'exclusion sont parfois identifiés quand les filières se développent. Les impacts sur la biodiversité et les ressources naturelles sont variables et dépendent intrinsèquement de la nature des filières appuyées (positifs sur les cultures agro-forestières, négatifs sur les monocultures intensives en intrants). Il n'est pas possible de mesurer précisément les effets sur le genre à ce stade des interventions. L'impact sur le climat dépend des filières et de leurs débouchés (exportations par avion d'ananas ou commercialisation locale

de miel). Ces analyses doivent cependant être nuancées car l'absence de système d'évaluation robuste limite l'analyse précise de l'efficacité et de l'impact des projets.

Enfin, **la pérennité** des filières pilotes dépend de différents facteurs qui se complètent : *(i)* l'existence de filières bien structurées, *(ii)* la présence de marchés rémunérateurs pour l'IG et *(iii)* des appuis continus dans le temps, notamment sur le post-enregistrement (appuis marketing). Sur l'ensemble des filières et des associations d'IG analysées, seules quelques exemples emblématiques démontrent une réelle durabilité (sucre de Kampong Speu, poivre de Kampot, coopératives tunisiennes…)

Deux principaux objectifs ont été recherchés dans les appuis aux filières IG, par l'AFD. Les IG devaient permettre *(i)* de pénétrer de nouveaux marchés à l'export et *(ii)* d'augmenter les revenus des petits producteurs. Si la pénétration de nouveaux marchés d'exportation est possible (mais néanmoins rare et complexe), l'impact global sur une augmentation équitable des revenus des petits producteurs est plus interrogeable.

6. Recommandations

Pour chaque question transversale, des recommandations à différents niveaux d'intervention sont établies. Les recommandations générales à la mise en œuvre de projets IG sont structurées autour de trois axes : *(i)* l'élaboration des projets, *(ii)* leur mise en œuvre et *(iii)* la stratégie d'intervention du groupe AFD.

6.1 L'élaboration des projets

Lors de l'élaboration des projets et au plus tard à leur démarrage, des actions spécifiques doivent être menées afin de prendre en compte les questions environnementales et sociales.

6.1.1 - Choisir des filières à haute valeur environnementale

Le choix des filières IG appuyées est déterminant pour l'impact du projet sur la biodiversité et les ressources naturelles (apiculture dans un système agro-forestier ou monoculture intensive d'ananas). Alors que dans les nouveaux projets de l'AFD les filières ne sont plus systématiquement identifiées lors de l'instruction interne des projets, **c'est bien lors de la sélection des filières, au cours du projet, qu'il faut être vigilant sur leur impact environnemental.**

Le choix des filières IG appuyées est également déterminant pour l'impact du projet en termes d'émission de gaz à effet de serre et de résilience au changement climatique. Il est important de pouvoir questionner l'impact « climat » des produits pré-identifiés pour être enregistrés en IG. La Facilité IG n'intègre pas suffisamment le critère climat dans sa grille d'évaluation des projets. Les **critères climatiques** (de type bilan carbone, trajectoire bas-carbone – pour éviter les filières fortement émettrices – et mal adaptation) **devraient être renforcés lors de la sélection des projets de la Facilité IG**. En l'absence d'analyse fine, et pour maintenir la souplesse de l'instruction, des critères d'exclusion simples pourraient être mis en place (ne pas financer les filières d'export par avion par exemple).

6.1.2 - Intégrer le genre dans toutes les dimensions des projets

L'intégration du genre dans les projets s'est nettement améliorée depuis les premiers projets IG. La Facilité IG porte une attention particulière à cette question lors de la sélection des projets. La réalisation de « plans d'actions Genre » se développe également (RECOSeL, Asean 2). **Ces plans devraient être systématisés** en portant une attention particulière à la répartition des revenus générés par l'IG et à celle de la charge de travail au sein des ménages.

6.2 Mise en œuvre des projets

6.2.1 - Améliorer le suivi des projets

Les appuis aux filières sont souvent identifiés comme des appuis pilotes. Pourtant, les projets ne mettent pas en place de dispositif de SE rigoureux, du fait des budgets trop limités. Les données de référence, d'effets et d'impacts manquent, que ce soit sur les revenus, les quantités commercialisées, le genre, la biodiversité, etc. Aussi, la démonstration de l'effet des pilotes

n'est pas possible en l'absence d'information rigoureuse. **La mise en place d'un dispositif de SE coordonné (à défaut d'être harmonisé) devrait être une priorité.** Ce travail pourrait se baser sur la méthodologie d'évaluation des effets des IG réalisée par l'IPI[6] .

Ce dispositif de SE est particulièrement important quand il s'agit d'analyser les phénomènes d'exclusion qui peuvent se mettre en place entre les opérateurs économiques. Comme dans de nombreux projets créant de la valeur, des phénomènes d'exclusion peuvent apparaître. Ils se manifestent de très nombreuses manières (prix du foncier, accaparement de marchés, mainmise sur les revenus au sein du ménage, exclusions liées au cahier des charges, etc.). Néanmoins, il est difficile d'anticiper le phénomène avant que des gains substantiels soient générés, et, *a fortiori*, avant le démarrage du projet. Aussi, **les dispositifs de SE des projets doivent porter une attention spécifique à ces phénomènes d'exclusion afin d'adapter les stratégies d'intervention en conséquence.**

6.2.2 - Laisser les groupements choisir leur signe de qualité

Les stratégies de structuration et d'organisation collectives devraient être pensées indépendamment et préalablement à la mise en place d'une IG. Un certain nombre d'actions sont souvent prioritaires à l'enregistrement d'une IG. Le renforcement des filières est une base sur laquelle il faut construire des stratégies de différenciation de produits, dont potentiellement les IG.

Le choix du signe de qualité (IGP, bio, équitable, marque collective…) ne devrait pas être prédéterminé dès le montage du projet. Il devrait s'appuyer sur des décisions éclairées des opérateurs des filières en fonction des caractéristiques des différents signes (typicité, risques de fraude, coûts, complexité, etc.) et de l'existence avérée de marchés. Dans tous les cas, le choix du signe de qualité doit être fait par les acteurs organisés.

6.2.3 - Appuyer les groupements dans le temps

Les associations d'IG les plus faibles ont besoin d'un accompagnement continu, dans la durée, sans substitution, avec des moyens de fonctionnement et d'investissements transitionnels. Les appuis perlés ou discontinus ne permettent pas l'émergence d'associations solides. Elles ont besoin de prévisibilité dans les appuis, de construire une relation de confiance et de proximité avec la structure d'encadrement (que ce soit une assistance technique, une ONG, un service de l' État…). Les associations d'IG ont besoin d'appuis budgétaires (décroissants) et de moyens d'investissement. Ces soutiens doivent être raisonnés, en relation avec la structure d'appui, afin d'assurer leur adéquation avec les besoins et les capacités de l'association.

Les projets évalués portent régulièrement sur la phase de pré-enregistrement des IG. Les projets en cours et à venir ne se focalisent plus uniquement sur cette première phase mais également sur la phase de post-enregistrement. Ces appuis sont cruciaux pour assurer la durabilité des filières. Il est notamment fondamental de renforcer et sécuriser l'accès aux marchés et d'assurer le fonctionnement des systèmes de contrôles. Les études de marché et la recherche d'acheteurs devraient être systématisées dès le démarrage des projets. Établis à l'enregistrement de l'IG, les plans de contrôle sont rarement mis en œuvre. Pourtant, assurer le respect du cahier des charges est fondamental pour maintenir la confiance du consommateur. **Un focus particulier devrait être mis, par les projets appuyant les IG, sur le « post-enregistrement », sur la mise en œuvre effective des plans de contrôle et sur l'accès aux marchés.**

[6] BELLETTI G., MARESCOTTI A., PAUS M., REVIRON S., DEPPELER A., STAMM H. et THÉVENOD-MOTTET E. (2011), *The Effects of Protecting Geographical Indications Ways and Means of their Evaluation*, IPI, Bern. https://www.ige.ch/fileadmin/user_upload/dienstleistungen/publikationen_institut/publication_no_7_2nd_ed_Effects-of-Protecting-Geographical-Indications.pdf

6.3 Stratégie d'intervention de l'AFD

La stratégie de l'AFD sur les IG a évolué au cours du temps, depuis une succession de projets par pays concernant quelques produits vers des projets régionaux appuyant directement les IG (anciennes et nouvelles), puis enfin au travers de la Facilité IG. L'AFD bâtit ainsi une expertise sur le financement des IG avec des modalités spécifiques et reconnues. Ces différentes évolutions améliorent progressivement l'intervention de l'AFD. Cette centralisation de la gestion des projets au niveau de la Facilité IG permet une plus grande cohérence dans les appuis et donne de la flexibilité en matière de financements, en s'affranchissant notamment des négociations avec les maîtrises d'ouvrage nationales. Elle permet également de renforcer les acteurs de terrain et d'assurer une meilleure appropriation des projets.

6.3.1 - Des financements de long terme

Certaines filières sont appuyées depuis près d'une dizaine d'années par de petits appuis ponctuels et discontinus (les filières du Pampig, les IG cambodgiennes et laotiennes). Or ces projets successifs ont des modes opératoires et des stratégies d'intervention différents. Il semble important que l'AFD se dote d'outils permettant de financer une stratégie d'appui à une filière sur du long terme. La prédictibilité, la cohérence de la stratégie d'intervention, l'unicité des interlocuteurs et la continuité de l'intervention sont des facteurs fondamentaux de la réussite des projets. **Des dispositifs de financement par récurrence (trois ans renouvelables trois fois) pourraient être mis en place** à l'image des financements de la coopération suisse ou des financements ONG de l'AFD.

Les montants limités des projets sont aussi des contraintes importantes pour leur mise en œuvre. Les dispositifs de SE ne peuvent pas être financés. Les investissements dans les filières sont limités. L'assistance technique consomme souvent une trop grande part du budget. Il semble difficile pour de petits projets IG d'atteindre le même niveau d'exigence en termes d'impacts et de redevabilité que les projets classiques de l'AFD, compte tenu de la différence importante des enveloppes budgétaires. **Pour avoir des résultats, sur des projets continus cohérents et récurrents, il est nécessaire que les montants des projets augmentent au-delà des montants moyens des projets IG** (qui se situent entre 1 et 2 M€ depuis 2004).

6.3.2 - Renforcer la coordination

De nombreux acteurs interviennent sur les appuis aux IG (parfois les mêmes) avec des méthodes et des outils d'appui différents et parfois complémentaires. Les enjeux de **coordination des partenaires techniques et financiers** résident aussi bien *(i)* au niveau des pays et des filières pour avoir des stratégies d'intervention coordonnées auprès des mêmes acteurs, mais aussi *(ii)* dans le partage de méthodes et d'outils entre les différents bailleurs, ou encore *(iii)* pour mettre en commun des activités de promotion. L'association OriGIn, qui représente les acteurs des filières IG au niveau mondial, pourrait par exemple assurer le secrétariat d'une telle coordination. Au niveau national, il serait également opportun de renforcer **la coordination technique et opérationnelle des acteurs français** intervenant dans la promotion des IG à l'étranger. Il y a des enjeux à mieux faire discuter le MEAE, le MASA (Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire), l'INAO, la DGT, l'AFD, Expertise France, l'INPI (Institut national de la propriété industrielle), le Cirad et tous les partenaires techniques et experts des IG. Les dispositifs comme le comité technique foncier et développement ou le comité forêt pourraient servir de modèle d'instance de concertation.

6.3.3 - Mettre en place un guichet unique d'appui aux filières de qualité

La stratégie du groupe AFD doit pouvoir évoluer en mettant au centre de celle-ci la structuration et l'organisation collectives des filières de qualité ainsi que l'accès aux marchés. L'appui à une IG doit nécessairement s'accompagner d'une amélioration de la qualité des produits et des itinéraires techniques. **Le signe de qualité à promouvoir (IG, bio, commerce équitable, GlobalGAP…) ne devrait pas être prédéterminé au moment du dépôt des dossiers.** Si certains groupements, très structurés, savent quels signes ils souhaitent développer, ils pourraient bien entendu être appuyés pour leur certification. Pour tous les autres groupements structurant les filières de qualité, le choix du signe de qualité devrait pouvoir être décidé au cours de la mise en œuvre des projets, par les groupements, en fonction des spécificités des produits (typicité, existence de marchés, niveaux de structuration…). En aucun cas, les signes de qualité développés par les groupements ne devraient dépendre des modalités d'accès au financement (modalités du programme Équité, de la Facilité IG et d'autres programmes).

Liste des signes et abréviations

AIAB	Association interprofessionnelle de l'ananas du Bénin
AFD	Agence française de développement
AOP	Appellation d'origine contrôlée
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
Cirad	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
DGT	Direction générale du Trésor
EUIPO	Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FAO	*Food and Agriculture Organization of the United Nations* (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture)
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat des Nations unies
IG	Indication géographique
IPI	Institut fédéral de la propriété intellectuelle (Suisse)
INPI	Institut national de la propriété industrielle
INAO	Institut national de l'origine et de la qualité
MASA	Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire
MAF	Ministère de l'Agriculture et des Forêts du Laos
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
ODD	Objectifs de développement durable
OAPI	Organisation africaine de la propriété intellectuelle
ONUDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
PA-IG	Projet actions indications géographiques en Tunisie
Pampig	Projet d'appui à la mise en place des indications géographiques dans des États africains
PARASEP	Projet d'appui au renforcement des acteurs du secteur privé du Bénin
PEIG	Projet d'établissement des indications géographiques au Laos
PRCC	Programme de renforcement des capacités commerciales
PED	Pays en développement
RECOSeL	Projet de renforcement et d'expansion de la filière du café au Laos
SE	suivi-évaluation
UE	Union européenne

Agence française
de développement
5, rue Roland Barthes
75012 Paris I France
www.afd.fr

Direction Innovation,
Recherche et Savoirs.
Département Évaluation
et Apprentissage (EVA)

Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Avec un catalogue de plus de 1 000 titres, et 80 nouvelles œuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Retrouvez-les toutes en libre accès sur editions.afd.fr. Pour un monde en commun.

Directeur de la publication Rémy Rioux
Directrice de la rédaction Nathalie Le Denmat
Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils
Conception et réalisation Comme un Arbre !

Dépôt légal 1e trimestre 2023
ISSN 2425-7087
Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications de la collection ExPost :
www.afd.fr/fr/collection/evaluations-ex-post

Crédits et autorisations
License Creative Commons
Attribution - Pas de commercialisation
- Pas de modification
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/