



CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 25 novembre 2013
(OR. fr)

**16591/13
ADD 2**

**AGRI 769
AGRIFIN 195
AGRIORG 170
CODEC 2667**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour le Secrétaire général de la Commission européenne,
Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur

Date de réception: 21 novembre 2013

Destinataire: Monsieur Uwe CORSEPIUS, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne

N° doc. Cion: SWD(2013) 470 final - PART 1/2

Objet: DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION -
ANALYSE D'IMPACT accompagnant le document: PROPOSITION DE
REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL relatif à
des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles
sur le marché intérieur et dans les pays tiers

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission SWD(2013) 470 final - PART 1/2.

p.j.: SWD(2013) 470 final - PART 1/2



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.11.2013
SWD(2013) 470 final

PART 1/2

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document

**PROPOSITION DE REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL
relatif à des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles sur
le marché intérieur et dans les pays tiers**

{COM(2013) 812 final}
{SWD(2013) 469 final}

TABLE DES MATIÈRES

1.	PREAMBULE	6
2.	UN CONTEXTE ACTUEL "MALMENE" QUI JUSTIFIE L'ACTION DE L'UNION EUROPEENNE .	6
2.1.	La Politique Agricole Commune face à de nouveaux défis et des agriculteurs qui doivent répondre à toujours plus d'exigences	7
2.2.	Un contexte de concurrence accrue	7
2.3.	Une forte pression économique sur l'agriculture et l'agroalimentaire	9
2.4.	Des attentes et des besoins en matière d'information sur les produits agricoles européens encore à satisfaire	11
2.5.	La valeur ajoutée d'une politique de promotion au niveau européen	11
2.5.1.	Une politique de promotion européenne qui s'inscrit dans les objectifs de croissance de la stratégie Europe 2020	11
2.5.2.	Seule l'Union européenne a vocation à valoriser sur la qualité intrinsèque des produits agricoles européens et sur des thématiques transnationales	12
2.5.3.	Une politique de promotion dans la PAC	13
3.	QUEL BILAN DE L'ACTUELLE POLITIQUE EUROPEENNE DE PROMOTION AGRICOLE ?	13
3.1.	Description de la politique de promotion agricole actuelle	13
3.2.	Une évaluation globalement positive de la politique actuelle de promotion européenne	15
3.3.	Le besoin d'une réforme	16
3.3.1.	Le processus de réforme	16
3.3.2.	L'avis des parties prenantes	16
3.3.3.	Les problèmes soulevés par les études d'évaluation externe du régime..	17
3.3.4.	Quels acteurs sont les plus touchés par ces problèmes ?	19
4.	OBJECTIFS	20
4.1.	Une politique de promotion qui réponde aux objectifs de la PAC à l'horizon 2020	20
4.2.	Une politique de promotion pour renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne	20
5.	SCENARIOS POLITIQUES	21
5.1.	Le scénario de "statu quo" et ses impacts	21
5.2.	Le scénario "suppression de la politique européenne de promotion agricole" et ses impacts	22

5.3.	Les scénarios alternatifs.....	24
5.3.1.	La construction des scénarios de réforme	24
5.3.2.	Scénario "statu quo amélioré"	26
5.3.3.	Scénario "ciblé".....	27
5.3.4.	Scénario "exclusif pays tiers"	27
5.3.5.	Synthèse des différents scénarios	27
6.	L'ANALYSE DES IMPACTS DES SCENARIOS ALTERNATIFS	29
6.1.	Scénario "statu quo amélioré"	29
6.1.1.	Impacts économiques	29
6.1.2.	Impacts sociaux	30
6.1.3.	Impacts environnementaux	30
6.1.4.	Evaluation des charges administratives	30
6.2.	Scénario "ciblé"	31
6.2.1.	Impacts économiques	31
6.2.2.	Impacts sociaux	34
6.2.3.	Impacts environnementaux	36
6.2.4.	Evaluation des charges administratives	36
6.3.	Scénario "exclusif pays-tiers"	37
6.3.1.	Impacts économiques	37
6.3.2.	Impacts sociaux	39
6.3.3.	Impacts environnementaux	39
6.3.4.	Evaluation des charges administratives	40
6.4.	Dimension internationale.....	40
6.5.	Evaluation du potentiel de simplification	40
6.5.1.	Le potentiel de simplification des 3 scenarios de réforme	40
6.5.2.	La simplification dans les modalités d'application du RIPPAE.....	40
6.6.	Dimension budgétaire du RIPPAE	41
6.6.1.	Quel budget pour atteindre les objectifs de la manière la plus efficiente ?	41
6.6.2.	Analyse de la capacité d'absorption en cas d'augmentation du budget ...	42
7.	COMPARAISON DES SCENARIOS A L'EGARD DE LEURS IMPACTS ET DES OBJECTIFS DE LA REFORME.....	43

8.	MODALITES POUR LE SUIVI ET L'EVALUATION	44
8.1.	Indicateurs pour le suivi et l'évaluation des objectifs de la réforme	44
8.2.	Suivi et évaluation des actions de la future politique de promotion	46

GLOSSAIRE

AOP	Appellation d'Origine Protégée
IGP	Indication Géographique Protégée
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
PAC	Politique Agricole Commune
PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petite et Moyenne Entreprise
RIPPAE	Régime d'Information et de Promotion en faveur des Produits Agricoles Européens
SMART	Spécifique, Mesurable, Réalisable, Réaliste et Délimité dans le temps
STG	Spécialité Traditionnelle Garantie
TFUE	Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne
UE	Union Européenne
USD	US Dollar

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document

PROPOSITION DE REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL

relatif à des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles sur le marché intérieur et dans les pays tiers

1. PREAMBULE

Depuis 1999, la politique agricole commune (PAC) soutient les actions d'information et de promotion du secteur agricole et agroalimentaire européen sur le marché intérieur et les pays tiers, au travers d'un régime horizontal d'information et de promotion en faveur des produits agricoles (RIPPAE). La dernière révision, en 2008, visait la simplification législative en fusionnant les règlements relatifs à la promotion sur le marché intérieur et dans les pays tiers.

Le processus de réforme a été engagé dans le courant de l'année 2011 avec l'adoption du Livre Vert sur la promotion et l'information en faveur des produits agricoles (COM(2011)436). Il a été accompagné d'une Communication (COM(2012)148) adoptée en mars 2012 indiquant les orientations politiques préliminaires basées sur les résultats du Livre vert et de l'évaluation externe de la politique actuelle, réalisée en 2011¹. Le Parlement européen dans sa résolution en date du 20 novembre 2012 s'est félicité de la communication "sur la promotion et l'information en faveur des produits agricoles : une stratégie à forte valeur ajoutée européennes pour promouvoir les saveurs de l'Europe", qui doit constituer un pas en direction de la valorisation de la production européenne, tant entre européens qu'avec l'extérieur, et de l'augmentation de sa rentabilité².

Le présent rapport d'analyses d'impacts a été revu suite aux commentaires émis par le comité d'analyses d'impact³. Les modifications apportées portent essentiellement sur la description de la logique d'intervention de l'Union européenne pour la promotion des produits agricoles européens, ainsi que sur l'élaboration de scénarios de réforme.

2. UN CONTEXTE ACTUEL "MALMENE" QUI JUSTIFIE L'ACTION DE L'UNION EUROPEENNE

La réforme en cours de PAC va faire porter davantage d'exigences sur les agriculteurs afin de garantir une production d'aliments sûrs, de haute qualité et respectueux de l'environnement. En outre, l'agriculture européenne doit devenir plus compétitive pour relever les nouveaux des

¹ http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/promotion/index_en.htm

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0420&language=FR&ring=A7-2012-0286>

³ ARES(2012)824369 du 6 juillet 2012 et ARES(2012)1018642 du 31 août 2012.

défis auxquels elle est confrontée, notamment une concurrence accrue sur le marché mondial, et mieux servir la stratégie Europe 2020⁴.

Dans un contexte de ressources budgétaires limitées, le budget de la PAC doit contribuer à cet effort de la façon la plus rentable. Cette section montre que pour accompagner la relance, le développement du commerce est une solution pour le secteur agricole. Cela nécessite, en complément de la réforme de la PAC, de rendre plus visibles les mérites des produits agricoles de l'Union européenne pour les consommateurs européens et des pays-tiers. Ce besoin ne peut être entièrement satisfait par les États membres ou la promotion privée, en particulier dans le contexte économique actuel, et justifie la mise en place d'une politique européenne de promotion en faveur des produits agricoles.

2.1. La Politique Agricole Commune face à de nouveaux défis et des agriculteurs qui doivent répondre à toujours plus d'exigences

Les **défis** que doit relever la PAC à l'horizon 2020 sont nombreux ; sur le plan économique, la volatilité des prix, le ralentissement de la croissance de la productivité des terres et la répercussion inégale et asymétrique des variations de prix dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire exercent une pression supplémentaire sur la rentabilité des exploitations européennes. Sur le plan environnemental et climatique, la PAC doit continuer à jouer un rôle important dans le maintien d'une agriculture durable et dans la promotion de pratiques respectueuses de l'environnement, et contribuer à la réduction des gaz à effet de serre. Enfin, en ce qui concerne les défis sociaux, l'agriculture doit participer à l'économie rurale dans son ensemble et à l'équilibre territorial.

L'agriculture génère de nombreux **biens publics**, qui, du fait même de leur nature, ne peuvent être rémunérés et régulés comme il se doit par le seul fonctionnement normal des marchés et nécessitent un soutien public à travers la PAC⁵. De telles ambitions augmentent le nombre d'exigences à respecter par les **agriculteurs européens**, qui doivent mettre en œuvre de **hauts standards de production**, en vue de fournir des produits sains, de haute qualité tout en respectant le bien-être animal et en préservant l'environnement.

2.2. Un contexte de concurrence accrue

L'agriculture européenne est confrontée aujourd'hui à un environnement beaucoup plus concurrentiel du fait de l'intégration croissante de l'économie mondiale et de la libéralisation accrue des échanges. Cette tendance devrait se maintenir dans les prochaines années dans la perspective de la conclusion éventuelle des négociations du cycle de Doha et des accords bilatéraux et régionaux actuellement négociés.

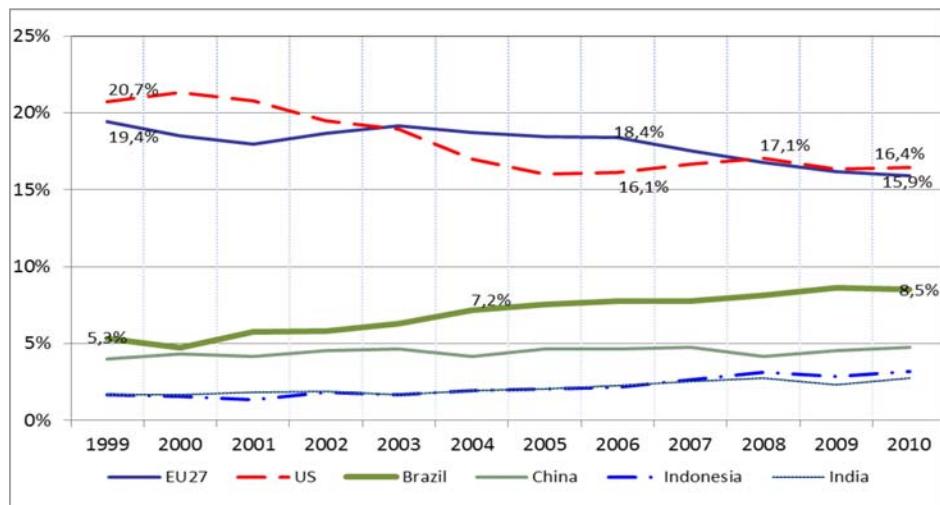
- Les exportations agricoles augmentent en valeur absolue mais leur part dans l'ensemble des échanges mondiaux diminue (voir encadré 1). Sur le plan mondial, en 2011, l'Union exporte des produits agricoles pour un montant de 105 milliards € (1^{er} exportateur ex-aequo avec les Etats-Unis) et occupe la première place au niveau des importations (98 milliards €). Le secteur agricole est le 5^{ème} domaine d'exportation en valeur pour l'Union européenne avec une part de 7% des exportations totales de l'UE. Une des réponses à la crise économique en Europe se trouve dans l'augmentation des exports. L'Europe doit être en mesure de maximiser les opportunités qui s'offrent à

⁴ Voir les travaux d'analyse d'impacts relatifs à la proposition PAC à l'horizon 2020 (SEC(2011)1152 final/2)

⁵ Résumé de l'analyse d'impact – la PAC à l'horizon 2020, SEC(2011)1154 final/2

elle dans le contexte de la libéralisation des échanges (voir point 2 de l'annexe 1) et de réduction des mesures de soutien existantes dans l'Union européenne.

Encadré 1 : Evolution des exportations agricoles européennes et de celles de certains concurrents en % des exportations mondiales en valeur (Source : UN COMTRADE)

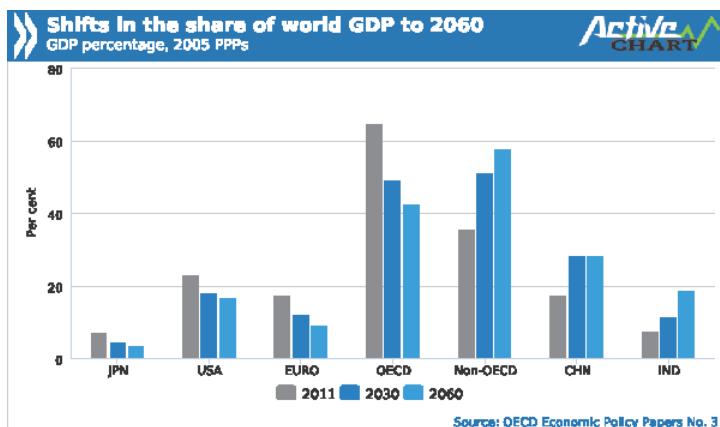


- **La plupart des compétiteurs de l'Union disposent de politiques de promotion publiques, dont les budgets permettent de financer des mesures d'aides à l'exportation** et faire jouer cette compétitivité en leur faveur. C'est notamment le cas des Etats-Unis, 1^{er} plus grand exportateur mondial de produits agricoles en 2012 (à égalité en 2011 avec l'Union européenne), qui dédient 280 millions USD de crédits publics aux mesures de promotion à l'export des produits agricoles (voir le résumé de leur politique en annexe 2).
- **Attaque des systèmes européens des indications géographiques** : face au succès européen quant à la protection de ses indications géographiques sur la scène internationale, certaines associations défendant le principe de généricité ont vu le jour⁶ et créent ainsi des bases suffisantes aux pays tiers pour contester les protections liées aux indications géographiques.
- **Concurrence des pays en développement** : au niveau mondial, le nombre d'acteurs économiques dans le secteur agricole et leur poids dans les échanges commerciaux va augmenter notamment avec une offre croissante des économies émergentes. En effet, compte tenu du plus grand potentiel d'accroissement de leur production, les pays en développement seront la principale source d'augmentation de la production mondiale d'ici 2021 et les économies émergentes s'approprieront une part croissante du commerce mondial de produits agricoles, lui-même en augmentation⁷.

⁶ CCFN – Consortium for Common Food Names – an international initiative to preserve the right to use generic food names.

⁷ Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2012-2021 et point 1.2 de l'annexe 1

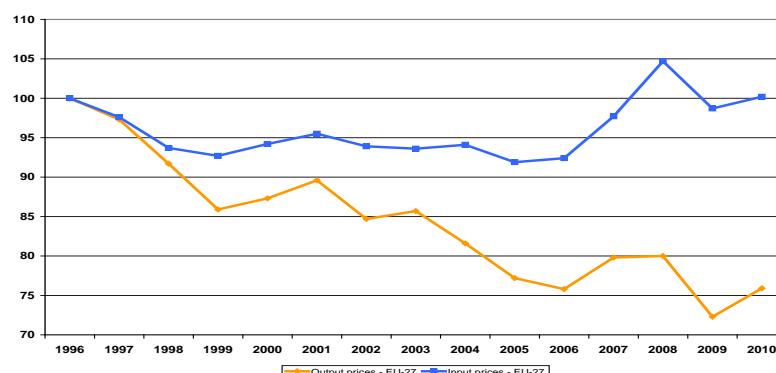
Encadré 2 : Shifts in the share of world GDP to 2060 (Source : OCDE)



- Si aucun accord multilatéral n'était finalement conclu, le développement du commerce se fera essentiellement sur la base d'accords bilatéraux. Les produits européens seront confrontés à une concurrence accrue de ses principaux concurrents (Etats-Unis, Nouvelle Zélande, Brésil) sur les marchés où ils auront passé des accords de libre-échange et où l'UE n'aura pas conclu d'accord (voir en particulier l'accord Trans-Pacific Partnership⁸ en cours de négociation et qui vise à établir une zone de libre-échange entre les pays du Pacifique, avec en particulier les Etats-Unis et plusieurs pays asiatiques).

2.3. Une forte pression économique sur l'agriculture et l'agroalimentaire

Encadré 3 : EU-27 developments in agricultural input and output prices in real terms (1996=100) (source: Eurostat)



Après dix ans de stagnation, le **revenu agricole** a sensiblement diminué en 2009. Les prévisions pour la prochaine décennie estiment une reprise graduelle qui devrait atteindre en 2020, 20% de plus que le niveau moyen mesuré sur 2005-2009⁹. La crise économique a frappé le monde agricole

et rural en les associant directement à des évolutions macroéconomiques plus globales (hausse du coût de l'énergie notamment) qui ont influé sur les coûts de la production agricole. Dans le même temps, les prix des produits agricoles ont continué de décroître comme le montre ce graphique d'évolution des prix agricoles comparés aux prix des entrants.

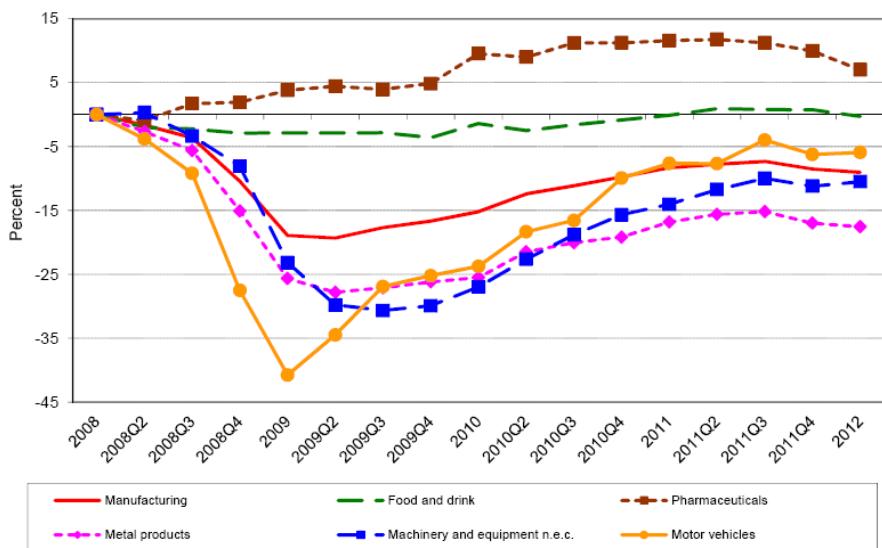
La **chaîne alimentaire** représente 6 % du produit intérieur brut (PIB) européen. Plus spécifiquement, en 2009, l'industrie alimentaire est le **premier employeur** au sein de

⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Trans-Pacific_Strategic_Economic_Partnership

⁹ Rapport d'analyse d'impacts PAC 2020, partie 2.3, page 21.

l'industrie manufacturière européenne avec 4,2 millions d'emplois (13,5%) et un chiffre d'affaires de 954 milliards € (12,9%)¹⁰. Cette industrie est composée de 310.000 entreprises dont **99,1% sont des PME** et utilise une grande partie de la production agricole de l'Union européenne. Le secteur agroalimentaire a été affecté par la crise économique mondiale, mais dans de moindres mesures que les autres secteurs (voir graphique ci-après), bien qu'une baisse de production soit constatée au 1^{er} trimestre 2012.

Encadré 4: Average output performance in the EU in the period 2008 to 2012 for the total manufacturing sector and main EU manufacturing sub-sectors (source: European Commission, DG ENTR, "The economic recovery in industry July 2012")



Le PIB UE27 devrait diminuer légèrement en 2012 et rester stable en 2013. L'inflation des prix à la consommation devrait rester proche de 2% pour 2012 et 2013. Le taux de chômage de l'UE augmenterait à 10,6% de la population active en 2012 et atteindrait le niveau historiquement élevé de 11% en 2013¹¹. Ces taux moyens cachent de grandes différences entre les États membres mais confirment globalement l'environnement économique difficile pour les consommateurs européens.

Avec 14.1% en 2011, la dépense des ménages européens consacrée à l'alimentation a chuté de 6% par rapport à 1999 et tend à se stabiliser depuis 2010 avec une chute de 0.1% (la dépense est répartie essentiellement entre les viandes (25%), les fruits et légumes (20%), le pain et les céréales (18%) et les produits laitiers et les œufs (16%))¹².

En outre, la diminution du pouvoir d'achat, la crise des prix alimentaires et le contexte actuel d'inflation élevée conduit la majorité des consommateurs à privilégier le prix des produits¹³ ce qui peut avoir un effet négatif sur la vente de certains produits (exemple des fruits et légumes où une baisse de consommation est constatée depuis 2010¹⁴). Ces préoccupations de prix de l'alimentation sont également constatées au niveau mondial où le coût de l'alimentation est

¹⁰ Source : Rapport annuel 2010 de la CIAA

¹¹ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/markets/sto-crop-meat-dairy/2012-09_en.pdf

¹² http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/markets/foodprices/food06_2011_en.pdf

¹³ Rapport Eurobaromètre "L'attitude européenne à l'égard de la qualité et de la sécurité alimentaires et des campagnes" n°389, point 2.1

¹⁴ Voir projet de rapport d'analyse d'impact "A review of the EU regime for the fruit and vegetables sector" – point 3.7

pour 66% des personnes interrogées la principale préoccupation en ce qui concerne la nourriture¹⁵.

2.4. Des attentes et des besoins en matière d'information sur les produits agricoles européens encore à satisfaire

Dans un contexte où le consommateur est de plus en plus sollicité et incité à la consommation par une abondance de messages, force est de constater que celui-ci dispose d'une **mauvaise information** sur les caractéristiques des produits agricoles européens, qu'ils soient identifiés par des désignations européennes de qualité ou non.

La majorité des européens estime que la **principale priorité** de l'Union européenne en matière de politique agricole et du développement rural est **d'assurer que les produits agricoles soient de bonne qualité, sains et sans danger**¹⁶. Dans le même temps, seuls 14% des européens reconnaissent les logos AOP/IGP¹⁷, qui est l'un des principaux systèmes européens de qualité mis en place par l'Union.

Encadré 5 : les logos AOP, IGP, STG et Agriculture Biologique



2.5. La valeur ajoutée d'une politique de promotion au niveau européen

2.5.1. Une politique de promotion européenne qui s'inscrit dans les objectifs de croissance de la stratégie Europe 2020

La nouvelle stratégie économique "Europe 2020" vise à faire en sorte que la sortie de crise soit un point d'entrée dans une économie nouvelle et montre comment l'Union pourra sortir plus forte de la crise et se transformer en une économie intelligente, durable et inclusive avec des niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés. Ainsi, Europe 2020 pourrait bénéficier aux acteurs économiques, notamment les petites et moyennes entreprises (PME), à travers de nombreuses mesures visant à libérer le potentiel de croissance du continent.

Avec un secteur agro-alimentaire constitué à 99% de PME, une politique européenne de promotion des produits agricoles et alimentaires qui rend plus visible les mérites de leurs produits y contribuera.

Cette conclusion est partagée par le groupe de haut niveau sur la compétitivité de l'industrie agroalimentaire¹⁸ qui a exprimé le besoin d'une politique de promotion. En suivant une approche globale, ce groupe a identifié les principaux problèmes qui sous-tendent l'écart de compétitivité du secteur et a proposé un ensemble de 30 recommandations concrètes

¹⁵<http://www.oxfam.org/fr/cultivons/pressroom/pressrelease/2011-06-15/augmentation-prix-alimentaires-impact-mangeons-enquete-nourriture>

¹⁶Rapport Eurobaromètre "Les européens, l'agriculture et la PAC" n°336, page 21

¹⁷Rapport Eurobaromètre n°389, page 28

¹⁸Décision 2008/359/CE de la Commission du 28 avril 2008

adressées aux acteurs politiques et économiques¹⁹. Tout en insistant pour que l'Union européenne maintienne un niveau élevé de normes de sécurité et de qualité des denrées alimentaires, le groupe a notamment conclu qu'il était crucial d'améliorer l'innovation et de mener des actions ciblées sur les nombreuses PME du secteur et sur les performances de l'industrie agroalimentaire européenne sur les marchés mondiaux dont l'amélioration du support des activités de promotion offert aux compagnies exportatrices²⁰.

2.5.2. *Seule l'Union européenne a vocation à valoriser sur la qualité intrinsèque des produits agricoles européens et sur des thématiques transnationales*

Le secteur privé, comme les Etats membres, mènent leurs propres campagnes de promotion. Les stratégies de promotions nationales mettent en avant leur production agricole en jouant sur leur identité et leur culture nationale et ne parviennent pas à promouvoir les standards communs de production de la PAC.

Les **Etats membres**, interrogés en octobre 2012 sur les caractéristiques de leurs politiques de promotion nationales, ont confirmé qu'ils mettaient en œuvre des actions d'information et de promotion (18 sur 23 réponses reçues) principalement **ciblant leurs marchés nationaux** et dans une moindre mesure les autres pays de l'Union et les pays tiers. Cinq d'entre eux utilisent une ombrelle nationale pour couvrir ces actions, comme la France sous le slogan "*France, bon appétit*" ou l'Autriche avec la mise en avant du système de qualité "*AMA Gütesiegel*" et l'utilisation du slogan "*Natur Genuss Österreich*" (voir logos ci-contre).



Encadré 6 : Notification de budgets nationaux alloués aux mesures de publicité suivant le régime aides d'Etat en 2011 (Source : Commission européenne DG AGRI)

Budget publicité en M€ (2011)	Nombre d'EM
0	11
[0-5]	9
[5-15]	3
[15-30]	3
> 30	1

Le **secteur privé** promeut quant à lui généralement une **marque commerciale**, en y associant la plupart du temps une valeur, avec l'objectif d'augmenter la part de marché de sa marque (voir ci-dessus l'exemple du logo utilisé par Nestlé).

Ainsi, **ni les Etats membres, ni le secteur privé ne réalisent de promotion générique européenne**. Par ailleurs, ils font également très peu de promotion de la politique européenne de qualité et des systèmes spécifiques européens de qualité.

¹⁹ Rapport final, recommandations et feuille de route des principales initiatives à l'adresse: <http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/high-level-group/documentation/>

²⁰ Recommandation n°28 – voir annexe 3

2.5.3. *Une politique de promotion dans la PAC*

La PAC, **appliquée sur l'ensemble du territoire** de l'Union européenne, garantit la mise en œuvre par l'ensemble des agriculteurs européens de hauts standards de production notamment en matière de sécurité alimentaire, d'environnement et de bien-être animal. Des stratégies nationales de promotion mettant en avant les spécificités des productions agricoles nationales ne parviennent pas à promouvoir ces standards communs, mais créent au contraire des situations de concurrence entre Etats membres et une situation de **distorsion aux principes de la PAC**.

La politique européenne de promotion aura d'autant plus de valeur ajoutée pour l'Union européenne qu'elle soutiendra les éléments clefs de la réforme de la PAC en cours :

- Les hauts standards de production et le verdissement de l'agriculture : une politique européenne de promotion permet de **distinguer les produits agricoles européens**. En établissant le lien entre le producteur agricole contribuant à une agriculture durable et diversifiée et le consommateur, elle contribue à une sécurité alimentaire durable, participe à l'essor du secteur agricole et alimentaire européen, et favorise par là-même la création de biens d'intérêt publics en termes environnementaux et sociaux ;
- L'organisation des secteurs : des inégalités d'organisation des secteurs et des Etats membres à travers l'Union européenne conduisent à des capacités à se promouvoir extrêmement variables. Une politique de promotion donne également plus de sens aux mesures proposées dans le développement rural²¹ pour soutenir l'organisation d'une chaîne alimentaire plus compétitive et ainsi **renforcer la position des agriculteurs**.

De plus, la politique de promotion est un outil en cohérence avec la volonté de la PAC depuis 2003 **d'inciter les agriculteurs à s'orienter vers les marchés**.

3. QUEL BILAN DE L'ACTUELLE POLITIQUE EUROPÉENNE DE PROMOTION AGRICOLE ?

3.1. Description de la politique de promotion agricole actuelle

Les **articles 4, 38 à 44 du TFUE** confèrent à l'Union européenne la compétence d'intervenir dans le domaine de l'agriculture. La politique de promotion s'inscrit dans ces objectifs, à savoir accroître la productivité de l'agriculture, garantir un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, garantir la sécurité des approvisionnements et assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

Depuis 1999, la PAC soutient les actions d'information et de promotion du secteur agricole et agroalimentaire européen sur le marché intérieur et les pays-tiers, au travers d'un régime horizontal d'information et de promotion en faveur des produits agricoles (RIPPAE).

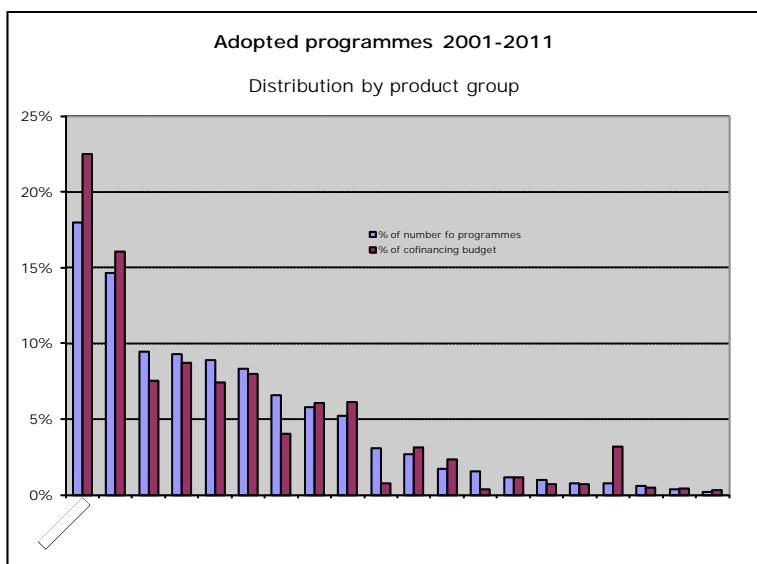
A travers le RIPPAE, la Commission européenne sélectionne des **programmes de promotion générique** dont les actions ne sont pas orientées en fonction des marques commerciales et n'incitent pas à la consommation d'un produit en raison de son origine particulière. Les programmes sont proposés par des **organisations professionnelles sectorielles** et financés

²¹ Article 28 de COM(2011)627

par une contribution maximale de 50% de l'UE²², de 20% minimum de l'organisation professionnelle, le reste pouvant être pris en charge par l'Etat membre où l'organisation a déposé son programme. Sont éligibles des actions pouvant prendre la forme de campagnes de publicité (dans la presse, à la télévision, à la radio ou sur internet), de campagnes d'information, notamment sur les signes européens de qualité (AOP-IGP-STG, agriculture biologique...), de promotion sur le lieu de vente, de campagnes de relations publiques, de participations à des expositions et à des salons, etc. Lorsqu'un programme est proposé conjointement par plusieurs organisations de plusieurs Etats membres, il est dit "multi-pays". La sélection des programmes se réalise en deux étapes : les autorités nationales présélectionnent les programmes tandis que les services de la Commission procèdent à la sélection finale au moyen d'une Décision de la Commission.

Entre 2000 et 2011, l'Union européenne a approuvé 518 programmes de promotion pour un cofinancement européen total de 576 M€. L'annexe 4 présente les chiffres clés du régime actuel.

Encadré 7 : Distribution des programmes par produits (2001-2011) – y inclus les deux séries additionnelles de programmes organisées suites aux crises lait (2009) et fruits-légumes (2011) – (Source : DG AGRI-MPP)

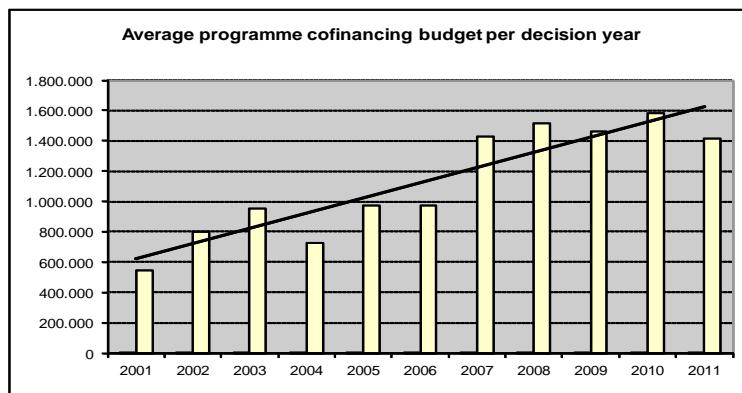


En plus des programmes cofinancés, la Commission réalise des **initiatives propres** comme la participation à des foires internationales ou l'organisation de missions commerciales à "haut-niveau" auxquelles participe le Commissaire de l'agriculture et du développement rural. Ces trois dernières années (2010-2012), les dépenses moyennes ont été de l'ordre de 1 M€ par an (voir illustration en annexe 5).

Au total, les dépenses moyennes encourues pour l'ensemble des mesures de promotion sont de l'ordre de **50 M€** par an.

²² Pour les mesures de promotion des fruits et légumes destinées spécifiquement aux écoliers européens, ainsi que celles relatives à l'information sur les modes de consommation responsables en matière de boisson et sur les méfaits de la consommation irresponsable d'alcool, le cofinancement de l'UE peut s'élever jusqu'à 60%.

Encadré 8 : Sur la période 2001-2011, la participation financière de l'UE par programme, multipliée quasiment par 3, montre la tendance de soumission de programmes de plus en plus ambitieux notamment pour les programmes multi-pays - Source : DG AGRI-MPP- chiffres en €



Ce régime horizontal de promotion coexiste avec **d'autres mesures de promotion** au sein du premier pilier de la PAC, dans l'Organisation Commune de Marché pour le secteur du vin (mesure de promotion sur les marchés des pays tiers dans le cadre des programmes d'aides nationaux) et celui des fruits et légumes, à travers les programmes opérationnels des organisations de producteurs.

La dernière révision du RIPPAAE, en 2008, visait la simplification législative en fusionnant les règlements relatifs à la promotion sur le marché intérieur et dans les pays tiers.

3.2. Une évaluation globalement positive de la politique actuelle de promotion européenne

L'étude d'évaluation a examiné l'impact et l'efficacité des mesures du RIPPAAE²³. La conclusion est que l'impact est :

- largement positif en termes de reconnaissance des qualités des produits et d'image de l'UE aussi bien sur le marché intérieur que dans les pays-tiers ;
- positif sur la consommation des produits bien que les impacts sur la consommation soient surtout identifiables quand les actions ciblent des groupes spécifiques plus faciles à évaluer que lorsque les actions ciblent une population plus globale.

Encadré 9 : Extrait du rapport d'évaluation, exemple des programmes ciblant, l'Inde, la Chine et l'Asie du Sud-est –section 3.5-

Sector/Market	Impacts	
	Awareness	The target group was mainly professionals and actions to raise awareness amongst professionals accounted for almost 85% of the budget. There was a strong impact on awareness of professionals, especially in the newer Chinese market, but also India. The experience with building professional networks was more limited.
	EU image	There was a strong impact of the programmes on awareness amongst professionals. Although most professionals still identified primarily with the gourmet reputation of France, Italy and Spain, the EU identity.

²³ Voir partie 3.5 de l'étude d'évaluation ADE (janvier 2012)

India, China and South-East Asia	Demand/Consumption	It was difficult to obtain evidence of the impact of programmes on sales. There is some evidence of growing sales, but this could be affected by other factors, such as harvests in competing producer countries and exchange rates. The impact on distribution patterns was also limited.
	Evolution of institutions	Of the nine sample EU programmes, five were conducted by organisations that had no previous experience marketing in Asia and the EU programmes therefore had a major effect on exploring new markets. The EU programmes had a positive effect on the capacity of Proposing Organisations and associated producers that were new to marketing in Asia, or were new to certain promotional practices, but limited effect on experienced Proposing Organisations and producers. There is some evidence that, even with experienced Proposing Organisations and producers, the EU programmes helped to improve capacity in defining strategies and designing programmes, which has led to clearer programme strategies and targets and better adapted actions. There are few cases where the EU programmes have encouraged wider producer participation in joint promotion activities.

3.3. Le besoin d'une réforme

3.3.1. *Le processus de réforme*

L'expérience acquise depuis la mise en place du RIPPAAE, les contributions des parties prenantes au livre vert ainsi que les évaluations externes du régime ont révélé des difficultés et des problèmes quant à la mise en œuvre du régime.

Lancé par l'adoption d'un **livre vert** (COM(2011)436), le processus de réforme s'est poursuivi avec la mise en place d'un **groupe de pilotage interservices** au niveau de la Commission, en vue de mener à bien les travaux d'analyse d'impacts. Composé de représentants de 14 directions générales²⁴, ce groupe s'est réuni à l'occasion de 4 sessions plénières entre juin 2011 et mai 2012.

3.3.2. *L'avis des parties prenantes*

Une **consultation publique**, lancée par l'adoption du livre vert le 14 juillet 2011 et ouverte jusqu'au 7 octobre 2011, a permis à 173 parties prenantes de faire connaître leurs points de vue sur la politique de promotion actuelle (voir synthèse en annexe 7). L'importance de maintenir une politique européenne de promotion a été soulignée. Les principaux éléments de ces contributions sont les suivants :

- Renforcer les messages clés : qualité, santé, durabilité, bon rapport qualité-prix, bien-être animal ;
- Maintenir la promotion générique de la marque “Europe” comme outil principal sur le marché intérieur ;
- Utiliser la fraîcheur, les ventes directes, les circuits de distribution courts comme messages-clés sur les marchés locaux/régionaux ;
- Intégrer la politique de promotion à la gestion de crises ;
- Elargir la gamme de produits éligibles, surtout vers les marchés extérieurs ;

²⁴ Voir composition du groupe de pilotage en annexe 6

- Faire une plus grande utilisation de l'origine nationale dans les programmes extérieurs ;
- Tester le potentiel de la participation des marques dans les promotions extérieures (sans financement UE) ;
- Faciliter l'accès aux programmes, surtout pour les petits exploitants ou les petites organisations ;
- Améliorer et rationaliser les programmes multi-pays en tant qu'outil important sur les marchés extérieurs ;
- Simplifier et raccourcir les procédures administratives ;
- Revoir les responsabilités respectives de la Commission et des EM ;
- Étendre et financer l'échange de bonnes pratiques via l'utilisation de différentes plateformes de communication.

De plus, plusieurs parties intéressées proposent d'augmenter le financement européen alloué aux mesures de promotion. Certaines autorités publiques partagent cette volonté, mais d'autres, en particulier les Etats membres du nord de l'Union européenne, se montrent plus réticents (crise financière, négociations du futur cadre financier pour l'UE 2014-2020...).

Des **consultations spécifiques** ont également été organisées, notamment dans le cadre du comité consultatif "promotion", instance réunissant des représentants des producteurs, de l'industrie, des commerçants et des consommateurs. Ainsi, lors de sa réunion du 21 mars 2012, des ateliers thématiques sur les problématiques de la réforme ont été organisés (voir conclusions en annexe 8). Enfin, les parties prenantes se sont exprimées lors de conférences et de séminaires organisés de leur propre initiative²⁵.

3.3.3. *Les problèmes soulevés par les études d'évaluation externe du régime*

Les attentes des parties prenantes exprimées au travers de la consultation publique se recoupent avec un grand nombre des conclusions des études d'évaluation du régime²⁶. Les études d'évaluation ont également fait émerger d'autres difficultés :

- Messages génériques perçus comme étant inappropriés dans les pays-tiers

Le champ d'action de la politique actuelle est limité à de la promotion générique, non orientée en fonction des marques ou de l'origine. Or les acteurs économiques qui cofinancent des programmes de promotion attendent un **retour commercial** des actions entreprises, en particulier dans les pays tiers (voir conclusion 5 de l'étude Euréval en annexe 11). De plus, ces acteurs économiques peuvent travailler en partenariat avec des entreprises locales (notamment de la grande distribution) qui n'ont pas d'intérêt à faire de la promotion générique. Ce manque d'intérêt pour la promotion générique sur pays tiers s'illustre notamment par une **répartition déséquilibrée des programmes** de promotion entre marché intérieur et pays tiers (voir point 3 de l'annexe 4). En ce sens, le Comité économique et social a exprimé des souhaits de clarification du rôle des marques et de l'équilibre qu'il peut y avoir entre la promotion générique et la promotion d'une marque, notamment dans les pays tiers.

²⁵ Voir notamment les conclusions en annexe 9 du séminaire "moving towards a new EU promotion policy for agricultural products", organisé le 14 mars 2012 par le Copa-Cogeca, CELCAA et FoodDrink Europe.

²⁶ EUREVAL "What lessons can be learnt from 8 years of promotion programmes in third countries?", décembre 2008 – ADE "Evaluation of EU co-financed Information and Promotion Programmes on the Internal Market for Agricultural Products", décembre 2008 et ADE "Evaluation of Promotion and Information Actions for Agricultural Products", janvier 2012, dont les conclusions figurent en annexe 10.

– Absence d'une stratégie avec des priorités clairement établies

Les programmes sont conçus sur base des lignes directrices établies par produit ou thème dont certaines ne sont plus à jour (voir conclusion 8 de l'étude d'évaluation 2011 en annexe 10). **Le manque d'une stratégie européenne** avec des orientations et des priorités sur les produits ou thèmes à promouvoir et les marchés à cibler, se traduit par la réalisation d'actions éparses qui, même si elles bénéficient d'évaluations positives (ex : grand nombre de visiteurs sur site internet), n'atteignent pas toutes des objectifs de dimension européenne. Cette absence de stratégie conduit dans certains cas à une **dispersion des moyens** et à la réalisation d'actions dont la valeur ajoutée est difficilement identifiable pour l'UE. Elle a conduit, dans des cas extrêmes, à la mise en avant de produits agricoles sans mention de messages clés et où la **visibilité des spécificités européennes** et des atouts de la PAC (ex : standards de production élevés) est très **faible**, voire limitée à l'apposition obligatoire du logo européen.

– Programmes multi-pays trop peu nombreux, alors qu'ils présentent pourtant de nombreux atouts pour atteindre les objectifs de la politique

Les **actions transnationales** telles que les programmes multi-pays²⁷, mettant en commun les expériences, les connaissances et permettant de réaliser des économies d'échelle, apportent une grande valeur ajoutée européenne. Néanmoins, sur la période 2001-2011, ces derniers ne représentent que 9% en nombre (16% en volume financier) de l'ensemble des programmes présentés. Par ailleurs, la plupart du temps, ces programmes s'apparentent davantage à des programmes nationaux juxtaposés (actions différentes selon les marchés, mises en œuvre par plusieurs organismes d'exécution), qu'à des programmes avec une vraie mise en commun des actions et des moyens (voir conclusion 5 de l'étude d'évaluation 2011 en annexe 10). Plusieurs parties intéressées ont demandé que soient revues les modalités de gestion de ces programmes (voir conclusion 9 de la consultation publique en annexe 7). Cette demande a également été émise par le Conseil dans ses conclusions de décembre 2011²⁸.

– Une gestion administrative trop lourde et trop complexe qui empêche une poursuite efficace des objectifs du régime (voir conclusion 7 de l'étude d'évaluation 2011 en annexe 10)

Du fait qu'il s'opère en deux étapes, le **processus de sélection** des programmes est particulièrement long (7 mois entre le dépôt d'un programme par l'organisation proposante et la Décision de la Commission). En outre, le taux de rejet moyen des programmes par la Commission (54% entre 2006 et 2011), principalement lié à des non-conformités avec la réglementation en vigueur, traduit une **complexité des règles** actuelles.

– Manque de cohérence pour certains aspects des différentes actions de promotion

Les **modalités de mise en œuvre** des différentes actions d'information et de promotion menées au sein du 1^{er} pilier de la PAC **diffèrent** notamment quant aux produits couverts, aux marchés ciblés, aux bénéficiaires ou à la contribution financière européenne : l'annexe 12 de ce rapport expose les principales différences entre les différents outils de promotion du premier pilier.

²⁷ Article 8(1) du R. (CE) n°3/2008

²⁸ http://ec.europa.eu/agriculture/promotion/policy/2011-12-16-council-conclusions_fr.pdf

Cette situation héritée de l'histoire de la PAC, en fonction de la spécificité de certains produits, se traduit par une **PAC à plusieurs vitesses** avec des opérateurs qui bénéficient, pour des mesures de promotion, de différentes conditions de soutien selon le secteur d'activité considéré (voir conclusion 12 de l'étude d'évaluation 2011 en annexe 10).

– Absence d'indicateurs d'évaluation communs

La Cour des comptes européenne conclut que l'impact du RIPPAAE est **difficilement mesurable**²⁹ et reste donc **incertain**. En effet, si une évaluation finale de chaque programme est obligatoire depuis 2008, celle-ci se fait par le biais d'indicateurs élaborés par chaque organisation proposante puisqu'il n'existe pas d'indicateurs communs proposés par la Commission à cet égard. Ce manque d'indicateurs communs freine *in fine* l'obtention d'évaluations comparables et d'une vue d'ensemble de l'impact européen global du RIPPAAE (voir conclusion 9 de l'étude d'évaluation 2011 en annexe 10).

3.3.4. *Quels acteurs sont les plus touchés par ces problèmes ?*

Sur la base des consultations réalisées, le tableau suivant présente les principaux intérêts et préoccupations exprimées par les parties intéressées à l'égard du RIPPAAE dans sa forme actuelle.

Parties intéressées	Intérêts majeurs
Producteurs et organisations professionnelles	<ul style="list-style-type: none"> - Maintenir leur activité de façon durable - Avoir des revenus suffisants et tirer autant que possible ces revenus du marché - Avoir plus de possibilités pour obtenir un cofinancement européen des programmes d'information et promotion - Pouvoir soumettre des programmes dans un cadre simple, clair et efficace - Être reconnus dans leurs efforts en vue de répondre aux normes élevées de la production agricole européenne
Entreprises agricoles et agroalimentaires	<ul style="list-style-type: none"> - Pouvoir participer aux actions de promotion de l'UE (comme dans le cadre du régime vin) - Augmenter leurs ventes et gagner en compétitivité - Conquérir de nouveaux marchés/ favoriser leur développement économique - Avoir les produits transformés éligibles au RIPPAAE
Distributeurs, restaurateurs	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en oeuvre des actions de promotion sur leurs lieux de vente
Consommateurs	<ul style="list-style-type: none"> - Disposer de choix en termes de quantité, de variété et de qualité - Disposer du meilleur rapport qualité/prix - Être informé sur le produit (nutrition, qualité, traçabilité)
Professionnels de la santé, nutritionnistes, journalistes	<ul style="list-style-type: none"> - Véhiculer, diffuser les messages des campagnes de promotion (ex. alimentation équilibrée) - Multiplicateur des messages des campagnes
EM - Administrations compétentes pour l'agriculture	<ul style="list-style-type: none"> - Gérer les actions du RIPPAAE dans le cadre de procédures administratives simples en terme de sélection, de suivi et de contrôle - Avoir des garanties sur la répartition équitable des actions entre les différents EM
ONG société civile, citoyens de l'UE	<ul style="list-style-type: none"> - Intérêt marqué pour des thèmes de promotion clés : défendre des produits agricoles sûrs, sains et de qualité, qui soient offerts à des prix stables et raisonnables ; préserver l'environnement et le bien-être animal

²⁹ Rapport spécial n°10/2009 Point V de la synthèse

4. OBJECTIFS

4.1. Une politique de promotion qui réponde aux objectifs de la PAC à l'horizon 2020

En tant qu'outil de la PAC, la politique de promotion européenne en faveur des produits agricoles doit poursuivre les objectifs de réforme de la PAC à l'horizon 2020, à savoir :

- Orienter les mesures de la PAC vers l'augmentation de la productivité et de la compétitivité du secteur agricole ;
- Améliorer les performances de la PAC en ce qui concerne la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique ;
- Améliorer l'efficacité et l'efficience de la politique.

4.2. Une politique de promotion pour renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne

Dans un contexte de concurrence accrue et de crise financière généralisée à l'ensemble des secteurs économiques, la politique européenne de promotion des produits agricoles doit permettre **un renforcement de la compétitivité de l'agriculture européenne**. Une politique plus efficace, permettant une meilleure information du consommateur, la valorisation des produits agricoles européens et leur positionnement plus stratégique sur les pays tiers, permettra de répondre aux objectifs de croissance que l'Europe s'est fixée à l'horizon 2020. Il est nécessaire d'adapter le cadre actuel du RIPPAAE avec les objectifs spécifiques suivants :

- **augmenter le niveau de connaissance des consommateurs sur les mérites des produits agricoles européens** en informant sur les modes de production durables de la PAC, la diversité de l'agriculture européenne et les systèmes européens de qualité. L'acte d'achat est fortement lié à l'information permettant de différencier le produit par rapport aux autres.
- **développer et ouvrir de nouveaux marchés pour les produits agricoles européens sur le marché intérieur et sur les pays tiers.** Sur le marché extérieur, il conviendra d'accompagner plus systématiquement les négociations d'accords de libre échange d'actions de promotion et d'augmenter la part des programmes ciblant les pays-tiers.
- **améliorer l'efficacité et l'efficience de la politique** en développant une véritable stratégie de promotion, en encourageant la coopération dans le secteur agricole, en facilitant la réalisation de programmes multi-pays, en développant les échanges de bonnes pratiques et en simplifiant la gestion.

Encadré 10 : Résumé des objectifs

Renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne	
Objectifs spécifiques	Objectifs opérationnels
Augmenter le niveau de connaissance des consommateurs sur les mérites des produits agricoles européens	Améliorer la connaissance des caractéristiques intrinsèques des produits agricoles européens.
	Améliorer la connaissance des modes de production durables de la PAC
	Améliorer la connaissance de la diversité des produits agricoles européens.
	Améliorer la connaissance des systèmes de qualité agricole et alimentaire européens.

	Stimuler l'acte d'achat de produits européens.
Développer et ouvrir de nouveaux marchés pour les produits agricoles européens sur le marché intérieur et sur les pays tiers	Augmenter la proportion d'actions d'information et de promotion ciblant les pays-tiers
	Accompagner la négociation de chaque nouvel accord commercial de libre échange
	Augmenter les exportations
	Définir stratégie de promotion
Améliorer l'efficacité et l'efficience de la politique d'information et de promotion en faveur des produits agricoles européens	Simplifier les règles du régime de promotion
	Harmoniser, dans la mesure du possible, les règles des différentes actions de promotion au sein du premier pilier de la PAC
	Permettre l'échange de bonnes pratiques entre opérateurs
	Augmenter la coopération dans le secteur agricole
	Augmenter la part des programmes multi-pays

5. SCENARIOS POLITIQUES

5.1. Le scénario de "statu quo" et ses impacts

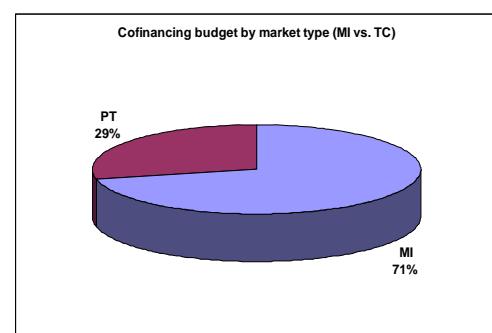
Le règlement (CE) n°3/2008 ne précise pas de date de fin d'application. Sans réforme, les dispositions actuelles de la politique continueraient de s'appliquer telles qu'actuellement avec comme exigence de suivi, la réalisation d'évaluation externe tous les six ans comme requis par le règlement financier. Sans réforme, on peut s'attendre aux impacts suivants :

- Probable maintien du niveau de connaissance des consommateurs sur les mérites des produits agricoles européens**

Les objectifs en matière d'augmentation du niveau de connaissance des consommateurs seraient probablement limités à un maintien du niveau actuel. Les organisations professionnelles et interprofessionnelles des secteurs agricoles auront toujours intérêt à solliciter des financements européens pour réaliser des campagnes de promotion générique et plus encore dans un contexte où les Etats membres réduisent voire stoppent leur participation financière, probablement en raison de la crise de la dette et des politiques d'austérité économique dans certains Etats membres (le taux moyen de cofinancement national est de l'ordre de 20% sur 2001-2011). Néanmoins, sans effort de ciblage à l'intérieur du vaste champ d'application du régime, les programmes contribueraient globalement à l'amélioration de l'image et de la connaissance des produits agricoles européens, sans toutefois permettre l'acquisition de connaissances sur des thèmes précis ou des valeurs clés identifiées pour l'Union européenne (cf. conclusion 3 de l'étude d'évaluation en annexe 10).

- Fort risque de perte de parts de marché sur les pays-tiers**

Dans un contexte de concurrence mondiale croissante, les objectifs du régime en termes de gain de parts de marché seraient de plus en plus difficiles à atteindre sous un scénario de statu quo. Actuellement, les organisations professionnelles utilisent majoritairement le RIPPAE pour des actions sur le marché intérieur et moins d'un tiers des programmes sont réalisés sur les pays-tiers. La projection de cette tendance croisée avec les besoins actuels et futurs de promotion sur les pays-tiers où se trouvent les principaux relais de croissance (voir annexe 1) montre que le scénario statu quo n'est pas une



option pertinente pour contribuer pleinement au gain de parts de marché sur les pays-tiers.

– **Peu d'amélioration en termes d'efficience et un régime moins efficace**

Comme décrit ci-dessus, la persistance de l'absence d'une stratégie européenne de promotion clairement établie maintiendra le régime actuel à un niveau d'efficacité relativement faible.

Une amélioration des dispositions relatives à la gestion administrative des programmes (suivi, contrôle) reste cependant **possible** via la modification de certaines règles de mise en œuvre du RIPPAE³⁰ comme dernièrement opérée avec le règlement (CE) n°1085/2011 qui permet désormais deux fois par an la présentation des programmes sans distinction du marché cible (avant il y avait une sélection pour le marché intérieur et une autre pour les pays-tiers) et a réduit le nombre de rapports à transmettre à la Commission.

Néanmoins, avec les modalités de mise en œuvre actuelles, le coût-bénéfice du point de vue des bénéficiaires pour réaliser des programmes cofinancés serait **inchangé**. Dans une situation sans réforme, il est probable que le nombre de programmes multi-pays jugés très positivement car synonyme d'économies d'échelle, de synergie et d'effet de levier, reste limité au niveau actuel (inférieur à 10%) malgré la priorité qui leur est accordée dans la sélection car ils sont jugés plus difficiles à développer (voir conclusion 5 de l'étude d'évaluation en annexe 10). La limitation du nombre de programmes multi-pays limitera le niveau d'efficience du régime.

5.2. Le scénario "suppression de la politique européenne de promotion agricole" et ses impacts

Le régime de promotion horizontal actuel représente des dépenses de l'ordre de 50 M€ par an. Bien que d'ampleur limitée en comparaison avec les budgets de promotion des 27 Etats membres (175 M€ par an³¹) et du secteur agroalimentaire (plus de 80 Mds€ par an³²), la suppression de ce régime serait une perte de valeur ajoutée pour l'Union européenne.

– **Le rôle positif d'un régime européen de promotion agricole**

Plusieurs éléments montrent qu'une politique de promotion européenne joue un **rôle positif**, et permet, in fine, que les producteurs agricoles européens soient récompensés de leurs efforts en produisant dans le respect des hauts standards de la PAC :

- En 2009, la Cour des Comptes européenne a réalisé un audit du RIPPAE qui portait sur l'efficacité des actions d'information et de promotion ainsi que la régularité des dépenses engagées. La Cour des comptes européenne a une appréciation positive du RIPPAE, même s'il est difficile de quantifier l'impact³³.
- Bien que relevant d'une autre politique publique, une étude coût-bénéfice des programmes de développement des marchés gérés par l'USDA estime que les exportations américaines agricoles augmentent de 35 USD pour chaque USD supplémentaire dépensé à travers ces programmes de promotion et qu'une coupe du budget public de promotion de 50% se traduirait dans une réduction

³⁰ R. (CE) n°501/2008 de la Commission

³¹ Moyenne 2008-2011 des aides d'Etat dans le domaine de la publicité - source DG AGRI

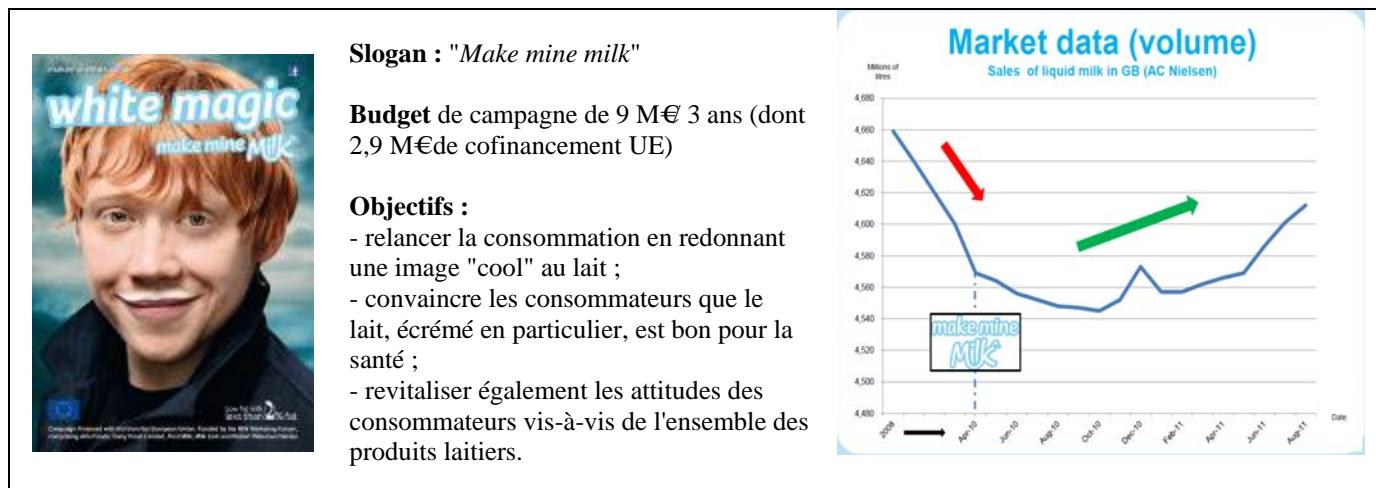
³² Calcul par extrapolation – Agreste numéro 152 et chiffres du rapport annuel fooddrinkeurope 2011

³³ Point V de la synthèse du rapport ECA n°10/2009

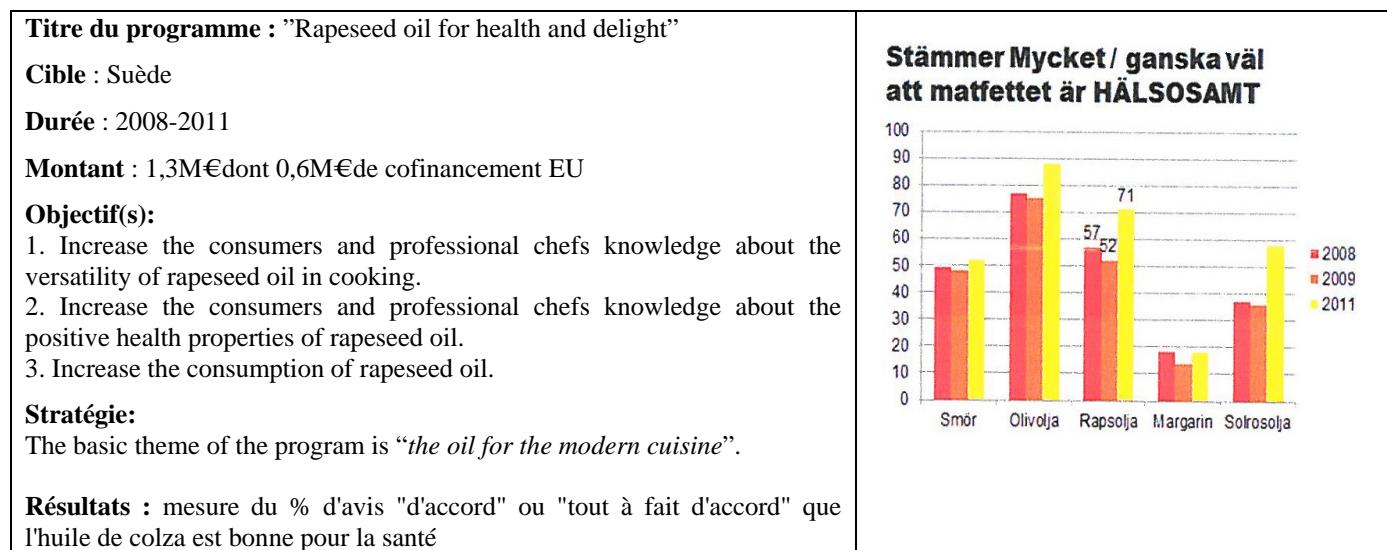
des exportations agricoles estimée à 9Mds USD³⁴. Sans pouvoir garantir la valeur de ces ratios, il est intéressant de noter leur aspect très nettement positif qui confirme la valeur positive des politiques publiques d'information et de promotion en faveur des produits agricoles.

- A titre d'étude de cas, les exemples ci-dessous montrent l'effet positif de deux programmes cofinancés par l'Union. Il faut cependant noter que les impacts propres à un programme de promotion sont difficiles à analyser indépendamment d'autres facteurs tels que le contexte économique ou les actions de promotion privées. Le calcul d'un ratio coût/efficacité du RIPPAE n'est de ce fait pas possible.

Encadré 11 : Efficacité d'une campagne dans le secteur du lait conduite au Royaume-Uni (2010-2012)
(*Source: rapport d'évaluation du programme*)



Encadré 12 : Quel effet d'une campagne sur l'image des produits agricoles européens ? (*Source: rapport d'évaluation du programme*)



³⁴ <http://www.wheatworld.org/wp-content/uploads/trade-global-insight-map-report-march2010-20100423.pdf>

- **Perte de parts de marché sur pays-tiers et détérioration de la connaissance des consommateurs sur les mérites des produits agricoles européens.**

Une enquête réalisée dans le cadre de l'évaluation externe du RIPPAAE (2011) montre qu'en l'absence de contribution financière européenne pour les actions entreprises dans le cadre du RIPPAAE, la plupart de ces actions ne seraient pas mises en œuvre, sinon fortement réduites (voir conclusion 11 de l'étude en annexe 10).

L'absence de RIPPAAE impliquerait donc **une moindre valorisation des produits agricoles européens** qui ne serait pas réalisée par ailleurs. Les actions d'information et de promotion seraient donc principalement celles portées par le secteur privé et se concentreraient sur des messages commerciaux, orientés par les marques, se substituant aux messages génériques européens. Les PME devraient principalement souffrir de cette situation car beaucoup d'entre elles communiquent au travers de leurs interprofessions, pour lesquelles le cofinancement européen présente un effet de levier..

Les hauts standards de l'agriculture européenne seraient moins mis en avant, moins connus, moins valorisés et également moins valorisables. Des conséquences pourraient alors se ressentir sur le plan économique (e.g. diminution de la consommation des produits européens) mais également au niveau de la production agricole où une absence de reconnaissance et de valorisation des spécificités des produits agricoles européens, comme une absence de soutien via le 1^{er} pilier de la PAC, risquerait d'entrainer une concentration de l'activité agricole dans les zones plus productives et une standardisation de la production agricole (perte de la diversité) en exerçant une très forte pression sur l'environnement³⁵.

5.3. Les scénarios alternatifs

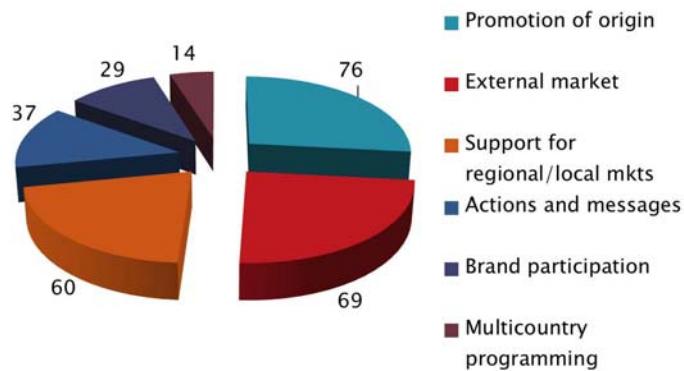
5.3.1. La construction des scénarios de réforme

- Les éléments discriminants de la politique :

La consultation publique a permis de hiérarchiser les différentes composantes de la politique européenne de promotion : la **mention de l'origine nationale** et la volonté d'en faire une plus grande utilisation dans les programmes a été le plus souvent citée par les répondants comme étant prioritaire. Sans ressortir comme une priorité d'action pour le RIPPAAE, la promotion des marques est souvent associée à la promotion de l'origine en demandant de clarifier les règles. Dans les deux cas, il s'agit de mieux cibler la politique de promotion en promouvant des produits clairement identifiables par le consommateur. La **promotion ciblant les pays tiers** se révèle être le deuxième sujet le plus souvent cité (voir encadré ci-après).

³⁵ Etude scenar 2020 http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2006/scenar2020/final_report/scenar2020final.pdf

Encadré 13 : Attentes des parties prenantes : ordre d'importance des différentes composantes du RIPPAE



Par ailleurs, la Cour des Comptes européenne³⁶ et les différentes évaluations de la politique existante³⁷ ont convergé vers le besoin de définir une **stratégie** de promotion européenne qui permette au RIPPAE d'être plus ciblée et donc plus efficace.

Les trois scénarios politiques de réforme ont donc été élaborés sur la base de ces trois éléments discriminants de la politique, à savoir : le(s) marché(s) ciblé(s), l'existence d'une stratégie européenne de promotion, et enfin les règles relatives aux marques privées et à l'origine des produits.

- Les éléments évoqués non intégrés :

Certains outils suggérés ou mis en avant à l'occasion de la consultation publique ou lors de la consultation des parties prenantes n'ont pas été pris en compte lors de l'élaboration des scénarios. En effet, ceux-ci apparaissaient comme étant peu appropriés dans le cadre de la réforme de la politique de promotion.

Les attentes exprimées lors de la consultation publique (dont la période coïncidait avec la crise "E. Coli") convergent notamment vers la nécessité de prévoir la possibilité, en cas de **crise**, de réaliser des campagnes d'information principalement financées par l'Union européenne³⁸. La proposition de règlement OCM unique pour la PAC 2020 prévoyant le cadre légal horizontal pour la mise en œuvre de mesures exceptionnelles en cas de crise³⁹, les scénarios ne prévoient des mesures de crise spécifiques à l'intérieur du RIPPAE. Le Parlement européen souligne d'ailleurs que le budget du RIPPAE ne devrait pas servir à l'avenir à gérer des crises alimentaires⁴⁰. Néanmoins, tout élément de contexte économique lié à des situations de crise pourra être intégré si nécessaire dans les priorités à travers la stratégie de promotion.

³⁶ Voir synthèse du rapport ECA n°10/2009

³⁷ Voir recommandation n°2 de l'étude ADE (annexe 10)

³⁸ Voir conclusion 4 de la consultation en annexe 7

³⁹ Chapitre 1 de la partie V du projet de règlement de l'OCM unique (voir annexe 13).

⁴⁰ Voir point 2 de la résolution 2012/2077(INI) du Parlement européen sur la promotion et l'information en faveur des produits agricoles : quelle stratégie pour promouvoir les Saveurs de l'Europe ?

L'encadré 13 ci-dessus montre également une attente importante des parties prenantes en ce qui concerne la promotion aux niveaux **local et régional**, sensiblement relayée par le Parlement européen⁴¹. Des mesures de promotion au niveau local sont prévues dans le cadre de la politique de développement rural et la proposition de règlement pour le développement rural PAC 2020 prévoit le maintien de cette possibilité⁴². Les scénarios ne prévoient pas des actions de promotion aux niveaux local et régional. En revanche, le RIPPAAE continuera de faire la promotion générique au niveau national ou transnational de thèmes comme par exemple "Manger de saison" ou des systèmes de qualité européens, ce qui inclurait entre autres le système de qualité pour les produits locaux si une législation était adoptée en ce sens⁴³ qui pourraient avoir des répercussions aux niveaux local et régional.

5.3.2. *Scénario "statu quo amélioré"*

Ce scénario est relatif à **l'adaptation limitée de la politique de promotion**. Il reconnaît la valeur ajoutée de la politique de promotion et cherche à remédier aux insuffisances constatées afin de rendre la politique plus simple et plus accessible, de permettre aux bénéficiaires de tirer le meilleur parti des outils offerts et de les accompagner avec un support technique adéquat. Il propose notamment :

L'élargissement des bénéficiaires aux organisations de producteurs : ce changement reflète le renforcement de la coopération entre agriculteurs prévu dans les objectifs de la PAC 2020⁴⁴, en encourageant notamment leur structuration en organisations de producteurs. Cette approche doit faciliter la coopération entre les producteurs agricoles et permettre à ceux-ci de tirer profit des avantages économiques comme les économies d'échelle et un meilleur accès à l'information.

Une sélection des programmes en une seule étape : le processus de sélection actuel en deux étapes sera abandonné au profit d'une sélection en une seule étape, souhaitée par de nombreuses parties intéressées⁴⁵.

Le développement du rôle de la Commission européenne : le **renforcement des initiatives propres** de la Commission européenne peut prendre la forme d'un développement de la participation de la Commission à des événements au niveau international ou de la réalisation de ses propres campagnes (tel que le programme EAT "*European Authentic Taste*" entre 2004 et 2007). Ces initiatives, au budget limité (en moyenne, 1M€/an pour les initiatives - 2M€ annuel pour la campagne EAT (2004-2007)), ont toujours eu un impact positif⁴⁶. En outre, il ressort quasi-unaniment de la consultation publique que le RIPPAAE devrait offrir du **support technique** (ex : site web, helpdesk, mise à disposition d'études de marché, de listes d'importateurs ou d'informations sur les normes d'importation, calendrier commun des actions, bonnes pratiques...⁴⁷) dans le but d'aider les opérateurs à participer aux programmes cofinancés, à réaliser des campagnes efficaces ou à développer leurs activités à l'exportation.

⁴¹ Voir résolution 2012/2077(INI) du Parlement européen

⁴² Article 36 (coopération) de la proposition de règlement COM(2011)627

⁴³ Article 55 du règlement (UE) n°1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires (JO L343/1 du 14.12.12)

⁴⁴ Voir pp 41 et 42 de l'analyse d'impact PAC 2020 (SEC(2011) 1153 final/2)

⁴⁵ Voir conclusions de la consultation publique en annexe 7

⁴⁶ Rapport au Conseil et au Parlement (novembre 2010 – COM(2010)692), voir point III. E <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0692:FIN:FR:PDF>

⁴⁷ Des exemples de support technique offert dans différents pays sont présentés en annexe 14

La mise en œuvre d'un outil de support technique ne représente pas un budget significatif, mais son incidence peut s'avérer être très positive indépendamment du scénario de réforme qui sera retenu.

5.3.3. *Scénario "ciblé"*

Au-delà des modalités offertes par le statu quo amélioré, ce scénario offre un meilleur **ciblage** des actions de promotion sur les marchés interne et externe, favorisant également la **collaboration entre les opérateurs** de différents Etats-membres.

Le ciblage des actions sera permis par l'élaboration d'une **véritable stratégie de promotion** (voir annexe 15) accompagnée de critères pour la sélection des programmes. Ce scénario propose une **meilleure utilisation des mentions de l'origine des produits et des marques** commerciales (ex : marques en "bandeau"). Cette stratégie permettra également l'élargissement des produits et thèmes éligibles au régime de promotion. Le renforcement de la collaboration entre les opérateurs passera par un renforcement des programmes multi-pays escompté à travers le passage à une gestion de façon directe par la Commission. Ainsi, dans ce scénario, la moitié des dépenses serait gérée en **gestion directe** (programmes multi-pays et initiatives propres de la Commission). Compte-tenu du renforcement des actions sur pays tiers, de l'augmentation du nombre de programmes multi-pays du fait de la simplification de leur gestion pour les opérateurs et du renforcement des initiatives, il conviendrait que ce scénario soit doté d'un budget renforcé.

5.3.4. *Scénario "exclusif pays tiers"*

Le scénario "*exclusif pays-tiers*" partage le même niveau d'ambition de performance de la politique que le scénario "*ciblé*" mais concentre les **actions de promotion exclusivement sur les pays-tiers**, gérées de façon directe par la Commission, dans le respect d'une stratégie de sélection.

Les éléments d'amélioration proposés par le scénario de statu quo amélioré sont repris dans ce scénario. En outre, au-delà de la promotion générique, des actions commerciales pour les marques individuelles privées seraient également éligibles au régime et pourront concerner une liste de produits et thèmes éligibles élargie. Ceci répond notamment au souhait du Comité des régions que des acteurs privés, sur les pays tiers, puissent également avoir accès aux actions du RIPPAE.

5.3.5. *Synthèse des différents scénarios*

SCENARIO No policy	SCENARIO DE BASE Statu Quo	SCENARIO Statu Quo amélioré	SCENARIO Ciblé	SCENARIO Exclusif Pays-tiers
Marché ciblé	Marché intérieur/Pays-tiers avec 2/3 sur marché intérieur	Marché intérieur/Pays-tiers	Marché intérieur/Pays-tiers avec un rééquilibrage en faveur des pays-tiers	Actions exclusivement orientées vers les pays-tiers.
Stratégie européenne de promotion - Produits éligibles	Pas de priorités européennes mais des priorités par secteur et une sélection dépendant du contenu des programmes reçus. Liste de produits/thèmes fixée par la Commission en fonction des situations de marché (statu quo).	Pas de priorités européennes Liste de produits/thèmes fixée par la Commission en fonction des situations de marché (statu quo).	Mise en place d'une <u>stratégie de promotion</u> pour la sélection. Liste élargie de produits éligibles.	Mise en place d'une <u>stratégie de promotion</u> sur PT pour la sélection. Liste élargie de produits éligibles.
Mention de l'origine et visibilité des marques			Mention de l' <u>origine des produits sous conditions notamment sur le MI que la mention de l'origine nationale soit toujours secondaire</u> par rapport au message de la campagne Mention des <u>marques sous conditions notamment de plusieurs marques ensemble</u> .	<u>Origine</u> des produits autorisée dans le message primaire si l'origine européenne est indiquée au minimum au même niveau. <u>Marcas comerciales individuales autorizadas</u> .
Bénéficiaires	No policy	Campagnes génériques	Elargissement des bénéficiaires aux organisations de producteurs	Elargissement des bénéficiaires aux organisations de producteurs
Gestions administrative et budgétaire		Organisations professionnelles représentatives	Sélection en 1 étape, par un comité d'experts. Programmes <u>multi-pays directement gérés par la Commission</u> Programmes simples en gestion partagée.	Sélection en 1 étape, par un comité d'experts. Programmes <u>multi-pays directement gérés par la Commission</u> Programmes simples en gestion partagée.
Initiatives de la Commission	Initiatives de la Commission (CE)		Renforcement des initiatives de la CE avec notamment la réalisation de campagnes propres	Renforcement des initiatives de la CE avec notamment la réalisation de campagnes propres
Outils de support technique		-	Mise en place d'un <u>support technique</u> .	Mise en place d'un <u>support technique</u> .
Budget	0 €	55 M€ (M€ en gestion directe et 54 M€ en gestion partagée)	Légèrement renforcé	Significativement renforcé (50% en gestion directe et 50% en gestion partagée)]
				Renforcé

6. L'ANALYSE DES IMPACTS DES SCENARIOS ALTERNATIFS

6.1. Scénario "statu-quo amélioré"

Ce scénario prévoit la continuité des principes actuels du RIPPAE avec une simplification des modalités de gestion, un élargissement des bénéficiaires aux organisations de producteurs agricoles, en cohérence avec les propositions PAC 2020⁴⁸ et un renforcement des initiatives propres de la Commission. Un impact globalement positif sera perceptible compte tenu de l'amélioration de la gestion, qui permettra in fine à plus de producteurs agricoles européens de bénéficier de ce régime.

6.1.1. Impacts économiques

D'un point de vue économique, ce scénario bénéficiera principalement aux PME et aux secteurs agricoles structurés en organisations de producteurs.

Impacts sur la compétitivité des producteurs agricoles européens

L'ouverture du régime aux organisations de producteurs agricoles est un encouragement supplémentaire à la constitution de ces groupements, en cohérence avec les propositions PAC 2020, source de plus de compétitivité, d'économie d'échelle et de croissance⁴⁹ pour le secteur agricole. Le bénéfice économique pour chaque secteur sera proportionnel à son niveau d'organisation.

Certaines parties intéressées ont exprimé qu'elles avaient des difficultés à établir des programmes qui correspondent aux exigences de la législation. 27% des parties intéressées estiment que les lignes directrices actuelles ne sont pas faciles à utiliser et seulement 66% disent que ces guidelines sont utiles⁵⁰. Le support technique envisagé dans ce scénario offrira notamment des journées d'information sur la conception des programmes, la possibilité de rencontrer des acteurs ayant déjà bénéficié du régime et également un encouragement à la coopération et à l'innovation (par exemple, organisation de séminaires thématiques : communication et nouveaux médias, etc.). Des plateformes d'échange (spécialement via internet) faciliteront la réalisation et la conception des programmes en mettant en avant des bonnes pratiques ou en permettant à des bénéficiaires potentiels de se rencontrer pour réaliser un programme à plusieurs.

Impacts au niveau des PME

En renforçant ses propres campagnes de promotion, la Commission augmentera sa présence sur les foires internationales accompagnée d'organisations professionnelles et surtout de leurs entreprises membres (au moyen de stands, voir encadré 14 ci-après). La présence des entreprises leur permettra de participer à des actions commerciales de type B2B (Business to Business), facilitera les échanges commerciaux et sera très positif pour les PME qui déclarent que trouver des clients est leur problème le plus pressant (24% des PME interrogées⁵¹).

⁴⁸ COM(2011)627

⁴⁹ cf. point 4.2 Annexe 5 du rapport d'analyse accompagnant les propositions PAC 2020

http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex5_en.pdf

⁵⁰ Etude évaluation ADE 2011- annexe 10

⁵¹ Source Commission : "Toutes les PME dans l'UE, %", étude de décembre 2011.

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/cm012012_barroso_fr.pdf (page 13)

Encadré 14 : Exemple de design du stand "Tastes of Europe, quality guaranteed" à la foire Food&Hotel China, 14-16 Novembre 2012



6.1.2. Impacts sociaux

Impacts sur l'emploi

L'encouragement à la constitution d'organisation de producteurs devrait se traduire dans un renforcement de la filière agricole et des conditions sociales en zones rurales.

Impacts sur le patrimoine culturel européen

Ce scénario augmente les initiatives propres de la Commission qui mettent en avant les diverses saveurs des produits agricoles européens actuellement sous le thème "Tastes of Europe" et notamment ceux reconnus par les systèmes de qualité européens (AOP/IGP/STG). En promouvant ces produits, intimement liés à des terroirs et des traditions culinaires européennes, ce scénario contribuera à la préservation de la vitalité rurale dans les régions concernées⁵², au maintien de la **diversité culturelle** et à la préservation des savoir-faire et savoir-vivre européens.

6.1.3. Impacts environnementaux

Au niveau environnemental, une politique d'information et de promotion peut encourager à la production agricole durable si des messages sur ce thème sont passés. Ce scénario ne prévoyant pas d'incitation particulière dans ce domaine, il apportera peu d'amélioration par rapport au statu quo.

6.1.4. Evaluation des charges administratives

Ce scénario propose d'élargir la liste des bénéficiaires aux organisations de producteurs. S'agissant d'une ouverture, l'effet attendu est une augmentation du nombre de programmes présentés, ce qui impliquera une charge de travail additionnelle au moment de la sélection des programmes. Cependant, cette charge de travail supplémentaire devrait être compensée par le passage à une sélection à une étape comparée à la situation actuelle où 76% des programmes sont examinés à la fois par les Etats-membres et la Commission⁵³.

⁵² http://www.ieep.eu/assets/835/PG_FINAL.pdf

⁵³ Une enquête réalisée auprès des Etats membres montre qu'à leur niveau, lors de la première étape de sélection, 24 % sont refusés.

Le développement des activités propres de la Commission et la mise en place d'un support technique pour les opérateurs augmenteront le nombre des actions en gestion directe. Les gains escomptés avec le passage à **une sélection par an** devraient permettre à la Commission de mettre en œuvre et de superviser ces actions à travers des contrats cadres spécifiques à ressources humaines constantes.

6.2. Scénario "ciblé"

L'approche ciblée de ce scénario s'appuie sur la définition d'une **stratégie** de promotion qui permettra de répondre aux objectifs fixés en termes d'information et de compétitivité en intégrant des **réponses adaptées** aux besoins de l'Union face aux défis et aux opportunités du contexte économique actuel. Il devrait conduire à une augmentation de la compétitivité des producteurs agricoles européens et à une meilleure information des consommateurs.

Au-delà des modalités de gestion proposées par le statu quo amélioré, le scénario ciblé prévoit la poursuite du régime sur le marché intérieur et les pays-tiers mais suivant des modalités révisées en profondeur. En particulier, la **gestion des programmes multi-pays** par la Commission seule devrait augmenter significativement l'efficience du régime.

L'assouplissement des règles relatives à la mention des marques et de l'origine prévue dans ce scénario permettra d'atteindre une **meilleure adéquation** des mesures du RIPPAAE **avec la réalité économique** du secteur agricole et alimentaire.

6.2.1. Impacts économiques

Les impacts économiques de ce scénario sont nombreux et seront d'autant plus importants que le budget qui lui sera dédié sera grand⁵⁴ et permettra, au-delà de l'optimisation du régime de promotion, de réaliser des gains significatifs en termes de compétitivité et de croissance.

Impacts sur la compétitivité des producteurs agricoles européens

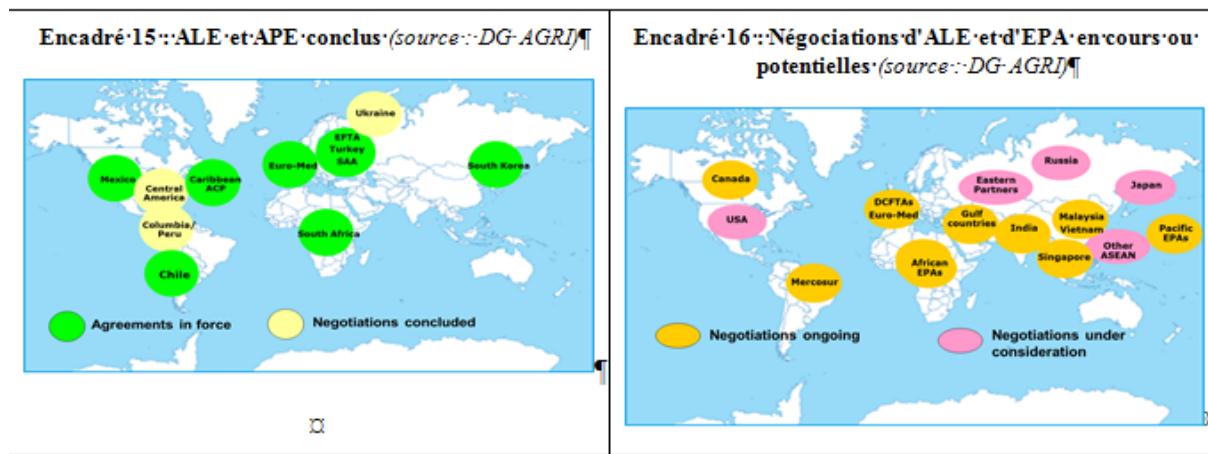
La **stratégie européenne de promotion** représente la garantie de cibler les actions et ainsi de maximiser le retour sur investissement du RIPPAAE.

Sur le marché intérieur, cette stratégie définira en particulier des thèmes prioritaires en tenant compte des besoins spécifiques des secteurs, y inclus le thème des systèmes de qualité européens dont les produits reconnus par ces systèmes se vendent en moyenne 2,23 fois plus cher⁵⁵ et présentent une opportunité de gain pour les producteurs.

Sur les pays-tiers, la stratégie tiendra compte de l'évolution des négociations d'accords de libre-échange (ALE) et des opportunités de marchés (voir les encadrés 15 et 16 et voir les principaux principes de la stratégie en annexe 15).

⁵⁴ Cf. conclusions de l'étude de rentabilité de la politique publique de promotion aux USA (point 5.2)

⁵⁵ Cf. conclusions de l'étude "Value of production of agricultural products and foodstuffs, wines, aromatized wines and spirits protected by a geographical indication", October 2012, http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/value-gi_en.htm



La stratégie de promotion sera accompagnée d'une **stratégie de communication** développant des messages-clés pour les produits agricoles européens, à utiliser dans chaque campagne. Ainsi, la perception de l'image de l'Union européenne devrait être améliorée et l'acte d'achat de produits européens facilité⁵⁶. En cas de slogan, il est essentiel que ce dernier soit facilement identifiable et mémorisable pour avoir un poids dans les décisions d'achat des consommateurs⁵⁷. Pour de meilleurs effets, il est aussi préférable de faciliter la répétition d'un message⁵⁸, en prévoyant notamment la possibilité de poursuivre des programmes montrant de bons impacts pendant une période de temps étendue⁵⁹. A l'inverse, il est possible que l'obligation d'utiliser des slogans soit perçue par les opérateurs comme un frein à la mise en avant de la spécificité de leur produit.

Le scénario ciblé prévoit la possibilité de mentionner – sous réserve d'une dérogation au régime d'Etat en cas de financement national – les marques des opérateurs participants à la campagne d'information et de promotion sur le matériel de communication, limitée à une mention uniforme de plusieurs marques ensemble dans un espace limité, par exemple sur un bandeau. La présence **des marques** sur le matériel de communication devrait avoir un effet positif sur la compétitivité. En effet, la marque est un atout pour déclencher un achat, quand 71 % des consommateurs estiment qu'une marque "donne confiance"⁶⁰. Associer des marques aux produits européens sur les campagnes de promotion permettra au consommateur de plus facilement s'approprier les messages européens, s'il a déjà confiance en l'une de ces marques⁶¹.

En permettant la mention de l'origine des produits, ce scénario entend capitaliser sur l'image dont jouit chaque pays, notamment en ce qui concerne ses habitudes alimentaires. A titre d'exemple, le leadership de la France repose bien davantage sur des images stéréotypées (haute-couture, gastronomie) que sur des secteurs de pointe (nucléaire, recherche médicale, aérospatial...) ; à ce titre, 82% des Japonais estiment que la France est leader dans le domaine de la cuisine et du vin.

⁵⁶ A l'instar d'autres domaines, les consommateurs achètent souvent des "concepts" lorsqu'ils choisissent leurs aliments – voir rapport 2012/2077 (INI) du Parlement européen.

⁵⁷ Schleyerbach, Von Alvensleben, AIR-CAT workshop "Consumer Attitudes towards Typical Foods", 22 October 1998 in Dijon, France

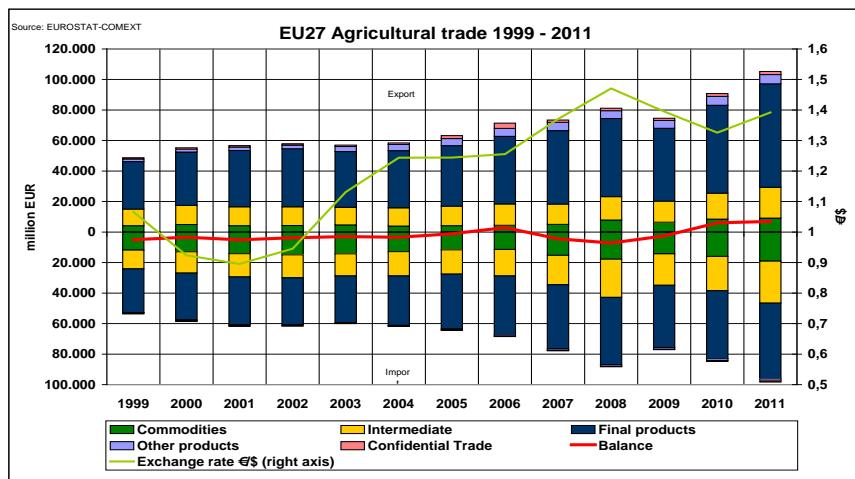
⁵⁸ Adachi, Liu, American Journal of Agricultural Economics, Vol. 92 (3), March 2010

⁵⁹ Ward, Lambert, Journal of Agricultural Economics, Vol. 44 (3), September 1993

⁶⁰ Etude française baromètre La Poste-CSA – résultats de 2006

⁶¹ Rôle fondamental de la marque dans la société - Etude CREDOC n°237-ISSN 0295-9976

Encadré 17 : Echanges commerciaux UE27 (1999-2011) : 64% des exportations sont des produits finis (Source:EUROSTAT- COMEXT)



L'Union européenne exporte principalement des produits finis (64%), dont une partie sont des produits agricoles hors annexe 1 du TFUE (cas de la bière en 7^{ème} position de nos exportations en 2011). Disposant d'une stratégie globale, ce scénario propose l'abandon de la liste positive actuelle de produits et thèmes éligibles⁶² au profit d'un cadre général pour les produits et thèmes éligibles **élargi aux produits agricoles hors annexe 1 du TFUE** lorsque ceux-ci sont éligibles aux dénominations européennes de qualité. Ceci permettra d'accompagner les principales exportations européennes de produits finis avec des mesures d'information et de promotion appropriées.

Sur la période 2001-2011, les programmes multi-pays ne représentent que 9% des programmes réalisés en nombre. 91 % des programmes sont donc des programmes simples. En levant la majorité des difficultés rencontrées lors de l'élaboration et la mise en œuvre des programmes multi pays, ce scénario devrait conduire à une forte **augmentation du nombre de programmes multi pays**, garants d'actions plus globales et permettant des **économies d'échelle liées à la mutualisation des moyens et le partage d'expériences**. Le support technique devrait faciliter quant à lui le développement de réseaux de bénéficiaires potentiels et leur association en vue de proposer un programme multi pays.

Impacts pour les consommateurs européens

Les consommateurs européens font attention à la sécurité, la qualité et l'empreinte écologique des produits qu'ils consomment. La majorité recherche la qualité (96%). Néanmoins les consommateurs ne sont pas suffisamment informés par rapport à leurs attentes car seulement une minorité reconnaît les logos européens de qualité. Les campagnes d'information sur ces systèmes de qualité seront privilégiées dans la cadre de la stratégie de promotion et permettront d'augmenter le niveau d'information de ces derniers. Une étude d'évaluation du programme "Discover the Origin"⁶³ (illustré par le Jambon de Parme, le Porto, les Vins de Bourgogne et le Parmigiano Reggiano) montre en effet un taux de reconnaissance de 21% du logo AOP associé.

⁶² Cf. annexes 1 et 2 du règlement (CE) n°501/2008 de la Commission

⁶³ Etude TNS, 1021 répondants, programme cofinancé par l'Union européenne ciblant le Royaume-Uni

Impacts sur des régions spécifiques

En Europe, 71% des consommateurs estiment qu'il est important de connaître l'origine des produits alimentaires. En outre, les consommateurs seraient prêts à payer plus cher pour des produits provenant de leur région que pour des produits dont l'origine est inconnue⁶⁴. En permettant de **communiquer plus librement sur l'origine**, ce scénario aura probablement un effet positif sur l'économie des régions concernées par un programme.

Le RIPPAE prévoit l'information et la promotion des systèmes de qualité européens et des produits reconnus dans ces systèmes. Or à l'heure actuelle, 10% des dénominations AOP/IGP et 23% en valeur sont des produits qui ne figurent pas dans l'annexe 1 du TFUE⁶⁵. La visibilité des régions associées à ces produits sera donc améliorée.

Impacts au niveau des PME

Actuellement, seuls les opérateurs présents sur les foires ou lors d'actions de dégustation peuvent mettre en avant leur société dans le but d'augmenter leurs ventes, c'est-à-dire que seuls un petit nombre d'adhérents à l'organisation proposante sont visibles. La visibilité des marques sur le matériel de communication donnera une visibilité plus homogène des membres des organisations proposantes et de leurs produits. Elle offrira un gain compétitif spécifique aux produits des PME qui ne participaient pas ou peu jusqu'à présent, aux foires ou aux actions de dégustation prévues dans les programmes.

La stratégie de promotion introduite dans ce scénario prévoit de donner une priorité aux programmes démontrant un impact positif pour les PME (voir annexe 14). Les effets de cette préférence devraient être importants pour ces dernières qui représentent, en nombre, 48% des entreprises dans le secteur agroalimentaire en chiffres d'affaires.

Impacts sur le fonctionnement du marché intérieur

Pour ne pas donner lieu à une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives aux échanges communautaires (cf. articles 34 et 35 du TFUE), la mention de l'origine (autre que celles des dénominations européennes de qualité) prévue dans ce scénario devra être dans un message de niveau secondaire sur le marché intérieur et devra au minimum être accompagnée d'une mention européenne sur les pays-tiers pour pouvoir figurer dans le message principal.

6.2.2. *Impacts sociaux*

Impacts sur l'emploi

Au sein de l'industrie manufacturière européenne, l'industrie alimentaire est le premier employeur avec 4,2 millions d'emplois (13,5 %)⁶⁶. Le niveau d'emploi dans ce secteur n'a diminué que de -1,5% par rapport à 2008, tandis que le niveau d'emploi pour l'ensemble du secteur manufacturier européen chutait de -7,2%.

En termes d'emplois, l'impact de ce scénario est lié aux répercussions économiques attendues. En particulier, ce scénario devrait contribuer au maintien des emplois dans le secteur agricole et alimentaire, en particulier dans les PME (du fait de la priorité aux PME dans la stratégie) qui représentent 99% des entreprises agroalimentaires en nombre et 63% des emplois de ce secteur. L'augmentation attendue du nombre de programmes visant les pays tiers devrait être

⁶⁴ Von Alvensleben, Schrader, „Consumer preferences for products of the own region/country and consequences for the food marketing“, Kiel 23.-26.4.1998

⁶⁵ Chiffres DG AGRI pour les produits agricoles hors vins et spiritueux

⁶⁶ Source : rapport annuel 2011 de Fooddrink Europe (chiffres pour 2009).

accueillie favorablement par les entreprises qui considèrent le développement à l'exportation comme une parade défensive à la crise pour préserver leur chiffre d'affaires⁶⁷ et donc leurs emplois.

L'augmentation significative des actions sur pays tiers permettra par ailleurs de développer la croissance de l'activité agricole et agroalimentaire en particulier en se tournant au-delà des frontières de l'Union européenne et contribuera ainsi à la croissance inclusive en encourageant une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion économique, sociale et territoriale notamment dans les zones à prédominance rurale où le secteur primaire représente 15,7% de l'emploi.

Impacts sur le patrimoine culturel européen

La stratégie d'information et de promotion favorisera la mise en avant des produits agricoles et alimentaires reconnus par les systèmes européens de qualité. Les produits AOP/IGP/STG mettent en avant des produits alimentaires de qualité en lien avec les terroirs, les traditions européennes et contribuent ainsi à la préservation et la découverte du patrimoine culturel européen.

La diversité culturelle de l'UE se traduit également à travers la diversité et la richesse de ses produits alimentaires au-delà des seuls produits avec des dénominations de qualité. En autorisant des références à l'origine nationale, ce scénario permet de mentionner et faire connaître, à travers les produits agricoles, des éléments culturels emblématiques de l'Union européenne et de véhiculer une image bénéficiant à l'Union européenne dans son ensemble⁶⁸.

Impacts sur le bien-être (santé et sécurité) des consommateurs européens

Toute action de promotion liée à l'alimentation pourrait être critiquée comme susceptible d'encourager la surconsommation d'un produit au détriment d'autres et d'avoir un effet négatif sur l'alimentation équilibrée des consommateurs (15,5% des adultes sont obèses et plus de 50% en surpoids⁶⁹).

Les modes de consommation sains (e.g. consommation de fruits et légumes ou consommation modérée d'alcool qui bénéficient actuellement d'un taux de cofinancement plus élevé dans le cadre du RIPPAE) feront partie des thèmes qui pourront être promus en particulier sur le marché intérieur. La stratégie, en plus de signaler des "couples" produit-marché à cibler, comportera des thèmes et des messages prioritaires dans le but d'encourager les consommateurs européens à être plus vigilants dans leurs choix alimentaires y inclus sous l'angle du bien-être. Un article scientifique⁷⁰ sur le marché américain montre que les allégations de santé restent des moteurs importants dans les décisions d'achat de produits alimentaires par les consommateurs. Les messages santé pourront désormais s'appuyer sur la liste d'allégations autorisées adoptée en mai 2012⁷¹ et ainsi renforcer la transparence en matière de promotion de produits pour des raisons de santé.

⁶⁷ Source : Le lien innovation-exportation – OSEO-UBIFRANCE – avril 2010- (l'échantillon analysé contient 5% d'industrie agroalimentaire et 1% du secteur agricole)

⁶⁸ Exemple "des apéritifs à la française" <http://www.aperitifalafrancaise.com/l-operation>

⁶⁹ Source : OCDE- CE : moyenne 2008 pour UE27 + Suisse + Turquie + Islande + Norvège

⁷⁰ Nestle, Wing, Birch, DiSogra, Drewnowski, Middleton, Sigman-Grant, Sobal, Winston, Economos, Nutrition Reviews, Vol. 56, No. 5, May 1998

⁷¹ Règlement (CE) n°432/2012 du 16.5.2012

6.2.3. *Impacts environnementaux*

La stratégie de promotion définira des messages à passer qui mettront en avant les spécificités de la **PAC dont ses modes de production durable**.

81% des personnes interrogées estiment que l'agriculture est bénéfique pour l'environnement. Avec ce scénario, le régime d'information et de promotion agit comme multiplicateur des effets positifs de la PAC sur la durabilité environnementale de l'agriculture telle que la préservation d'un équilibre de production sur le territoire européen, la préservation des ressources naturelles. Il devrait conduire au cofinancement de davantage d'actions d'information mettant en avant les caractéristiques des produits agricoles européens et notamment le respect de l'environnement à travers les obligations en termes de conditionnalité des aides ou de "verdissement".

Favoriser la consommation de produits agricoles européens dont le mode de production est raisonné et encadré par la PAC, rémunère les efforts consentis par les producteurs européens et encourage les pratiques agricoles durables.

La dimension du budget déterminera l'ampleur des impacts de ce scénario. En particulier, un budget significativement renforcé permettrait d'augmenter le nombre total de programmes, notamment ceux construits autour d'un thème "environnemental", ceux en faveur du système de production agricole biologique (9% des programmes sur 2001-2011) ou ceux en faveur du système européen d'étiquetage relatif à la production agricole locale et de vente directe en cours d'étude⁷².

6.2.4. *Evaluation des charges administratives*

Une plus grande attractivité du régime et une optimisation des résultats au détriment de la charge de travail

La plus grande flexibilité proposée quant à la mention de l'origine et la visibilité des marques commerciales nécessitera son encadrement par des règles bien définies, et un contrôle en conséquence plus minutieux ; ainsi, la charge administrative relative aux contrôles à prévoir pour éviter les éventuels abus d'une telle flexibilité sera augmentée.

L'effet positif offert par ce scénario aux produits hors annexe 1 du TFUE pourrait éventuellement s'accompagner d'un alourdissement au niveau des charges administratives. En effet, en cas d'implication financière de l'Etat, il y aurait besoin pour ces produits, de notifier les sommes perçues suivant les procédures générales aides d'Etat sauf si les mesures d'information et de promotion pour ces produits sont ajoutées aux règles générales d'exemption pour les aides d'Etat⁷³.

Une augmentation des charges administratives est à prévoir, proportionnellement à l'augmentation du nombre de programmes proposés.

Le développement d'une stratégie européenne de promotion ainsi que du support technique pour les parties intéressées implique nécessairement une plus grande charge de travail pour la Commission.

⁷² Article 55 du règlement (UE) n°1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires (JO L343/1 du 14.12.12)

⁷³ Cf. proposition COM(2012)730

Augmentation des tâches en gestion directe

L'effet escompté avec le développement de programmes multi-pays (cf. supra) est lié à la possibilité de pouvoir les gérer directement par la Commission, la gestion partagée étant perçue comme un mode de gestion ne facilitant pas les actions transnationales.

Le travail relatif à l'ensemble des tâches à gérer directement par la Commission (programmes multi-pays, mise en place d'un support technique pour les opérateurs et définition d'une stratégie européenne) requiert davantage de ressources humaines, disposant en particulier de compétences spécifiques en communication, marketing, maîtrise des nouveaux médias, connaissance des nouveaux marchés. Une partie des tâches, telles que l'organisation des activités de promotion de la Commission, l'élaboration et le développement du support technique (journées d'information, plateforme internet...), l'élaboration de slogans européens, l'analyse des programmes reçus, pourrait être externalisée (soit à une agence exécutive, soit via un contrat cadre).

Une éventuelle externalisation de la gestion directe à une agence exécutive requiert une analyse coût/bénéfice spécifique analysant la nature des tâches à externaliser et les besoins en ressources humaines. Cette dernière est menée dans le cadre de l'analyse globale coût/bénéfice sur l'externalisation pour la période 2014-2020 que mène actuellement la Commission. Un rapport devrait être rendu pour la fin d'année 2012.

6.3. Scénario "exclusif pays-tiers"

Ce dernier scénario propose d'arrêter les mesures ciblant le marché intérieur au bénéfice exclusif d'actions sur pays-tiers. Limité aux actions sur pays-tiers, ce scénario propose un usage plus large des marques comme dans le régime de promotion spécifique au secteur du vin, la possibilité de mentionner des marques commerciales privées seules ce qui sera un atout pour l'économie du secteur agroalimentaire mais avec le risque de léser le marché et les consommateurs européens.

6.3.1. Impacts économiques

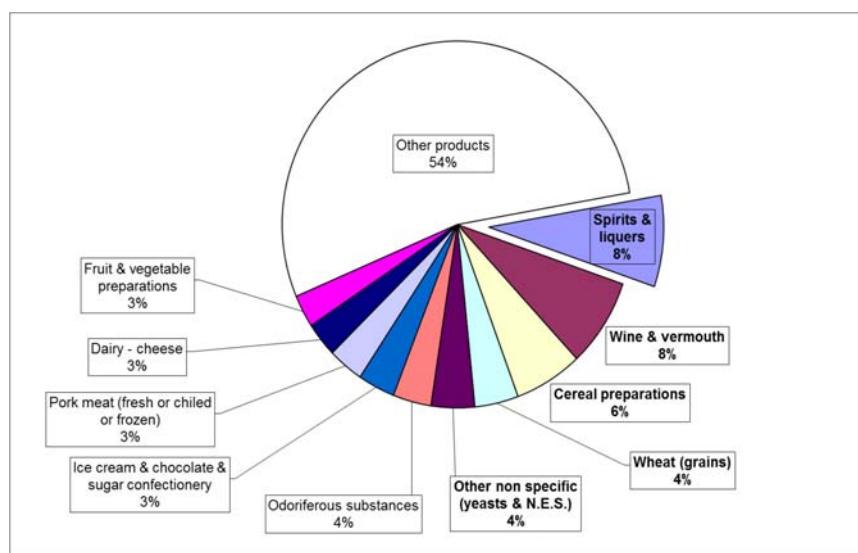
Impacts sur la compétitivité des producteurs agricoles européens

Considérant le potentiel de croissance des exportations⁷⁴, ce scénario vise en priorité leur développement pour augmenter la compétitivité du secteur agricole qui doit faire face à un environnement international de plus en plus compétitif notamment dans les pays ayant conclu des accords de libre-échange avec les concurrents de l'Union européenne, et où les principaux exportateurs ont également recours à des politiques publiques de promotion sur les pays-tiers (cas des principaux concurrents de l'Union européenne comme le Canada, l'Australie, les Etats-Unis ou le Brésil).

L'impact sur les secteurs sera proportionnel à leur capacité à exporter et à se développer à l'export notamment avec le développement d'accords commerciaux (voir point 2 de l'annexe 1).

⁷⁴ Harrisson and Rodriguez-Clare 2009 et Giles and Williams 2000

Encadré 18 : Top exported products 2011 in % share of total agricultural exports
 (Source:EUROSTAT- COMEXT)



Vu les contraintes liées au régime des aides d'Etat (voir ci-dessous), la mention des marques pour les produits hors annexe I du TFUE resterait soumise au respect des règles générales, en cas d'aides d'Etat.

Impacts sur le consommateur européen

Sans action d'information et de promotion sur le marché intérieur, ce scénario aurait pour principal inconvénient de laisser l'information générique sur les produits agricoles et leurs modes de production à la propre initiative des Etats membres et des professionnels dont ce n'est pas la priorité (cf. partie 2.5.2). Les possibilités d'accroître le niveau de connaissances des consommateurs sur les produits de la PAC seraient donc compromises, voire risqueraient de conduire à davantage de confusion pour le consommateur dans un marché où il est confronté à de plus en plus de labels (qualité, régionaux...) sans arriver à en connaître la véritable signification.

Impacts sur le fonctionnement du marché intérieur

Pour limiter le risque d'effet d'aubaine et d'éviction des investissements privés, il convient de fixer des critères d'éligibilité spécifiques. Par exemple, la justification devra être apportée que les actions proposées sont additionnelles à l'activité "habituelle" de l'entreprise et identifiables comme telles et non pas par exemple se limiter au financement d'actions déjà contractées par ailleurs ou réalisées auparavant. Ce risque doit s'apprécier au regard des masses financières en présence. Par extrapolation⁷⁵, on peut estimer que les industries agroalimentaires européennes dépensent plus de 80 Mds€ par an pour la publicité à comparer avec le budget actuel de 55 M€ pour la Commission.

L'appréciation de ces différents éléments pouvant créer des avantages concurrentiels devra être jugée au cas par cas, en tenant compte du marché ou du segment de marché sur lequel l'entreprise concernée est active, sur la structure du marché, sur la taille de l'entreprise et sur l'éventail de produits qu'elle propose. En cas d'octroi d'aides qui pourraient être qualifiées d'aides d'Etat, une dérogation aux règles d'aides d'Etat dans le règlement "promotion"

⁷⁵ Agreste numéro 152- novembre 2004 et chiffres du rapport annuel fooddrinkeeurope 2011

simplifierait les procédures. Si une telle dérogation est, dans l'état actuel des choses, juridiquement possible pour les produits de l'annexe I du TFUE, il n'en va pas de même pour les produits hors annexe I, qui restent soumis aux règles d'aide d'Etat. Cela étant, dans le cadre de la promotion des produits alimentaires hors annexe I, il serait possible, par une modification du Règlement (CE) n°994/1998 relatif à la définition de catégories d'aide compatibles avec le marché unique, d'accorder une exemption de notification d'aide pour ce type d'aide tout type d'entreprise (à l'heure actuelle, le règlement (CE) n° 994/98 ne permettrait d'exempter que des aides en faveur des PME).

Impacts au niveau des PME

Dans les limites mentionnées ci-dessus, les PME pourraient dans ce scénario présenter des programmes de promotion qui leur seraient propres et ainsi ne plus être contraints par l'appartenance à une organisation professionnelle, la recherche de partenaires économiques ou le développement de campagne sous message générique.

6.3.2. Impacts sociaux

Impacts sur l'emploi

Les impacts en termes d'emploi devraient être comparables à ceux du scénario ciblé.

Impacts sur le patrimoine culturel européen

Comparé au scénario ciblé, on peut estimer à plus de deux fois moins d'effets positifs sur l'amélioration de la connaissance et la contribution à la préservation du patrimoine culturel européen. Au-delà d'une réduction du nombre des cibles par deux sur les pays-tiers, les programmes utilisent principalement les repères gastronomiques européens "classiques", déjà reconnus et vont moins loin dans la promotion de la diversité culturelle européenne que sur le marché interne où, du fait d'une meilleure connaissance de l'Europe, il est possible d'élargir les références au patrimoine européen.

Impacts sur le bien être (santé et sécurité) des consommateurs européens

Ce scénario prévoit la suppression des actions d'information sur le marché intérieur du champ d'application. Face aux nombreux besoins (e.g : niveau de consommation de Fruits et légumes est inférieur au niveau recommandé par l'OMS dans certains Etats-membres⁷⁶, augmentation de la population en surpoids...), il semble peu probable que les campagnes nationales et professionnelles parviennent à compenser cette suppression.

6.3.3. Impacts environnementaux

Ce scénario permettra de développer la croissance de l'activité agricole et agroalimentaire en particulier en se tournant au-delà des frontières de l'UE. Les actions encourageront la consommation de produits agricoles européens dont le mode de production est raisonné et encadré par la PAC.

Néanmoins le consommateur européen sera moins bien informé sur les exigences environnementales que respectent les agriculteurs européens, ce qui risque de dévaloriser le lien entre agriculture et environnement.

⁷⁶ Freshfel Consumption Monitor

6.3.4. *Evaluation des charges administratives*

Vu le succès du régime de promotion vin⁷⁷ et compte-tenu que ce scénario prévoit des modalités plus ou moins identiques pour les mesures, le nombre de demandes de programme est susceptible d'être important et il conviendra d'adapter les ressources en conséquence pour les examiner.

S'ajoutera à cela la charge de travail liée à la gestion de ces programmes. Comme pour le scénario ciblé, ce scénario prévoit une augmentation de la charge de travail de la Commission qui gérera de manière directe les programmes et celle-ci sera variable et fonction du montant global dédié à la politique et du nombre de programmes.

6.4. **Dimension internationale**

Le RIPPAAE promeut l'image et les caractéristiques des produits agricoles au sein de l'Union européenne et dans les pays tiers. Il est conforme à l'accord sur l'agriculture de l'OMC et donc compatible avec les règles de l'OMC⁷⁸. L'ensemble des dispositions proposées dans les différentes options ne remet pas en cause la classification des mesures de promotion dans les notifications des dépenses agricoles de l'Union européenne à l'OMC.

6.5. **Evaluation du potentiel de simplification**

6.5.1. *Le potentiel de simplification des 3 scénarios de réforme*

Les trois scénarios prévoient des éléments importants de simplification. Celui qui va le plus loin dans la simplification est le scénario "exclusif pays-tiers". En plus de la sélection désormais en une étape uniquement une fois par an (commune à tous les scénarios) et de la gestion simplifiée des programmes multi-pays avec des proposants qui traiteront désormais en direct avec la Commission (cas du scénario ciblé également), le régime de promotion dans le cas du scénario "exclusif pays-tiers" n'aura pas besoin de prévoir des règles différentes pour le marché intérieur/ pays-tiers sources potentiellement de difficultés dans l'interprétation et la mise en œuvre.

6.5.2. *La simplification dans les modalités d'application du RIPPAAE*

L'évaluation externe de 2011 recommande une simplification concernant :

- La sélection des programmes qui se fait actuellement par l'Etat membre et par la Commission en termes d'éligibilité et de qualité. Une clarification des rôles pourrait permettre une sélection plus simple.
- Le niveau de détail requis pour les coûts unitaires des actions pour toute la durée du programme et le manque de simplicité pour effectuer des modifications en cours de programme.
- Le niveau de détail et la fréquence des rapports trimestriels et annuels que doit fournir l'organisation proposante, jugé trop élevé et sans valeur ajoutée pour l'évaluation du programme.

⁷⁷ Cf. rapport COM(2011)774

⁷⁸ Voir article 9 et annexe 2, 2(f) de l'accord sur l'agriculture

http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/legal_f.htm#ag

Le rapport de synthèse de toutes les contributions reçues dans le cadre du Livre Vert indique quant à lui qu' "il existe un consensus sur la nécessité de simplifier les procédures de soumission, sélection et exécution des programmes de promotion pour les rendre plus attractifs aux bénéficiaires potentiels. La relation et distribution des tâches entre les Etats membres et la Commission devrait être rationnalisé. La durée des procédures administratives devrait être réduite."

Par ailleurs, une des conclusions du Conseil agriculture du 15/12/2011 est qu'il "reconnaît la nécessité de simplifier et améliorer le cadre politique actuel y inclus la programmation, le suivi et l'évaluation afin d'augmenter son efficacité et réduire la charge administrative".

Dans le souci d'une certaine simplification, l'envoi obligatoire des contrats (entre les Etats membres et les organisations proposantes et entre les organisations proposantes et les organismes d'exécution) ainsi que l'envoi systématique de tous les rapports trimestriels et annuels des Etats membres vers la Commission a été annulé avec l'adoption du Règlement (CE) n°1085/2011. Toutefois, pour justifier les paiements, ces rapports sont toujours exigés par les agences de paiement nationales aux organisations proposantes, la simplification n'ayant par conséquent pas eu d'incidence pour ces dernières.

Afin de continuer à avancer dans le processus de simplification, les Etats membres ont été interrogés sur base d'un questionnaire. Une réunion a eu lieu le 27/03/2012 entre les services de la Commission et les experts en simplification de la PAC et les experts de promotion des Etats membres, en vue de recueillir leurs points de vue. Les différentes étapes administratives des programmes (soumission, sélection, financement, exécution et suivi et un point sur les programmes multi-pays) ont été analysées en vue de leur simplification pour tous les acteurs. Les principales conclusions de cette réunion se trouvent à l'annexe 15.

6.6. Dimension budgétaire du RIPPAAE

6.6.1. Quel budget pour atteindre les objectifs de la manière la plus efficiente ?

En 2012, le budget européen du RIPPAAE est de 55,4 M€ dont 1,4 M€ pour les dépenses en gestion directe (initiatives de promotion propres de la Commission).

Comme constaté par la Cour des comptes européenne, l'impact à attendre du dispositif est limité par ce budget relativement modeste au regard de la multiplicité des produits et des zones géographiques à couvrir⁷⁹. L'impact des actions menées à travers le RIPPAAE sera fonction du budget alloué à ce régime et des compétences techniques que la Commission pourra mobiliser pour mettre en place une stratégie efficace et des outils de soutien pertinents.

Les trois scénarios servent l'objectif d'élargir les perspectives de marché pour les produits agricoles et alimentaires européens via un meilleur ciblage des actions (stratégie européenne encadrant la sélection), un champ d'action plus large et une attractivité plus grande. Cet objectif serait mieux servi par la mobilisation de moyens budgétaires supplémentaires. Les moyens budgétaires correspondant aux ambitions de la nouvelle politique seront définis dans le respect des limites qui seront établies pour le nouveau cadre financier pour la période 2014-2020.

⁷⁹ Rapport spécial n°10/2009 (point 54)

Sans préjuger de la disponibilité de telles ressources, tenant compte des spécificités des scénarios, le scénario amélioré serait faisable avec un budget de l'ordre de celui dédié actuellement, le scénario exclusif pays-tiers avec un budget augmenté pour couvrir les plus grandes demandes de programmes escomptées et le scénario ciblé avec un budget significativement augmenté pour couvrir les dépenses liés au développement des programmes multi-pays (le budget moyen sur 2010-2011 des programmes multi acceptés est de 3,2 M€- partie UE-) et à l'augmentation des actions ciblant les pays-tiers.

Les programmes sont le plus souvent adoptés pour une période de 3 ans mais les dépenses y afférentes s'étalent sur 4 ans minimum. De ce fait, on pourrait estimer qu'il faudrait 4 ans après l'adoption du nouveau régime pour atteindre une situation "en régime de croisière". L'évolution du RIPPAAE (augmentation du nombre ou du montant global des programmes) serait a priori plus lente en début de période, le temps que les bénéficiaires s'adaptent aux nouvelles conditions du régime.

6.6.2. Analyse de la capacité d'absorption en cas d'augmentation du budget

Au-delà de l'optimisation des règles, ces scénarios pourraient être accompagnés d'une augmentation du budget consacré pour multiplier les actions et amplifier les impacts attendus.

Actuellement, la Commission reçoit en moyenne des propositions de programmes pour un total de 135 M€ par an (moyenne de la part européenne sur 2008-2011). Les Etats membres ont indiqué qu'ils refusent en moyenne 24 % des programmes soumis, on peut donc estimer la valeur des programmes proposés à 180 M€/an. Ce montant montre l'intérêt des actuels bénéficiaires pour le régime. L'intérêt devrait être plus important si, comme prévu dans ce scénario, les règles permettent une plus grande visibilité de l'origine et des marques et si la gestion de programmes multi-pays (programmes à plus gros budget) est simplifiée pour les bénéficiaires.

A titre d'illustration, le montant des dépenses prévues à travers le dispositif de promotion spécifique dans les pays-tiers⁸⁰ pour le vin (8% des exports agricoles de l'UE) en 2013 de 228 M€ montre l'intérêt des secteurs agricoles pour les mesures de promotion. Quant aux possibilités du secteur agroalimentaire à cofinancer des programmes européens, un budget de 100 M€/ne représente que 0,01 % chiffre d'affaires de ce secteur (2009).

Si l'intérêt des secteurs pour le régime se démontre facilement, un second élément doit être analysé pour justifier la capacité d'absorption du RIPPAAE, il s'agit du taux de rejet des programmes soumis. Ce taux a été de 54% sur la période 2006-2011 (voir annexe 4). L'analyse des principales raisons de rejet⁸¹, montre que certaines raisons pourraient être évitées en révisant et en précisant certains critères d'éligibilité, ou en augmentant les échanges sur les bonnes pratiques pour mener un programme d'information et de promotion. D'ailleurs, en 2011, ce taux de rejet est descendu à 33% ce qui peut s'apprécier au regard des efforts d'échange d'informations dans plusieurs ateliers organisés au sein des Etats membres où la Commission a pu expliquer les spécificités des règles et montrer des bonnes pratiques. La mise en place d'un support technique formalisé accompagnera plus efficacement la conception des programmes.

⁸⁰ Règlement (CE) n°1234/2007, art 103 *septdecies*

⁸¹ Voir liste détaillée au point 3 du manuel pour les programmes sur http://ec.europa.eu/agriculture/promotion/guidelines/handbook_fr.pdf

Ainsi, le taux de rejet constaté sur les dix dernières années devrait diminuer et ne pas poser de difficultés dans un scénario de mise en œuvre d'un régime doté d'une enveloppe budgétaire plus élevée.

7. COMPARAISON DES SCENARIOS A L'EGARD DE LEURS IMPACTS ET DES OBJECTIFS DE LA REFORME

Cette section compare les impacts des trois scénarios sur base de l'analyse développée dans la partie 6 et évalue le potentiel pour chacun à atteindre les objectifs définis à la partie 4 de la manière la plus efficiente. Cette comparaison doit se faire en tenant compte du contexte général de réforme de la PAC à l'horizon 2020.

Les trois scénarios visent à rendre le secteur agro-alimentaire plus compétitif en augmentant la visibilité des mérites des produits agricoles européens. Leurs effets attendus en termes d'impacts économiques, sociaux et environnementaux sont résumés dans le tableau ci-dessous.

Encadré 19 : tableau de comparaison des scénarios suivant leurs impacts

		Amélioré	Ciblé	Exclusif pays-tiers
Economique	Compétitivité du secteur agricole	+	+++	++
	PME	+	++	+++
	Consommateurs européens	0	++	--
	Régions	+	+++	++
	Fonctionnement du marché intérieur	0	++	+
Social	Emploi	+	++	++
	Culture- patrimoine	+	+++	++
	Bien être du consommateur européen	0	+	-
Environnemental	Encouragement de pratiques agricoles durables	0	++	+
Simplification		+	++	+++

Le scénario "*amélioré*" devrait conduire à une légère amélioration à tous les niveaux en conséquence de l'amélioration sur la gestion. Il aura des impacts dans la continuation de la tendance constatée actuellement, c'est-à-dire positifs pour chaque programme mais sans approche globale qui nuit à la cohérence de l'ensemble du dispositif et avec le risque de ne pas avoir de programmes en cours pour certains secteurs et/ou marchés présentant pourtant des opportunités, en particulier sur les pays-tiers. . Le nouvel outil de support technique permettra de dynamiser les relations entre les bénéficiaires et sera un plus pour eux pour trouver des partenaires intéressés par la mise en œuvre de programmes multi-pays sans traiter pour autant des problèmes de gestion que posent ces programmes lorsqu'ils sont gérés en gestion partagée entre la Commission et les Etats-membres.

Face aux opportunités à saisir sur les marchés de pays-tiers, le scénario "*exclusif pays-tiers*" propose de suivre une approche commerciale limitée à des actions de promotion ciblant seulement les pays-tiers s'appuyant sur une utilisation maximale du pouvoir des marques en termes de marketing. Ce scénario conduirait à des impacts économiques très forts notamment pour les PME capables de conduire des actions de promotion en mentionnant leurs marques

propres. Néanmoins il expose le consommateur européen aux seules campagnes d'information nationale et privée avec une forte probabilité que ces dernières ne satisfassent pas à ses besoins d'information ce qui pourrait avoir des incidences sur son comportement d'achat.

Le scénario "ciblé" offre les outils pour répondre aux opportunités économiques sur les pays-tiers et aux besoins d'information tout en suivant une stratégie globale de promotion gage d'une efficacité maximale. La perte d'impacts sur l'économie des entreprises générée par le maintien d'une promotion générique sera en partie compensée par des possibilités élargies de mention des marques et des gains pour les consommateurs.

L'analyse montre qu'il est possible dans les scénarios "ciblé" et "exclusif pays-tiers" de parvenir à la mise en œuvre de plus de programmes multi-pays, à forte valeur ajoutée, bien qu'une certaine charge administrative ne puisse être évitée pour y parvenir.

Pour ce qui est du budget, le scénario relatif au "ciblage" serait manifestement celui qui ferait peser le plus de pressions sur le budget de l'UE car il y est proposé de développer les actions sur le marché extérieur ainsi que d'augmenter significativement les programmes multi-pays. En comparaison, le scénario "exclusif pays-tiers" pèserait moitié moins si l'on fait l'hypothèse sous le scénario "ciblé", d'un régime aux dépenses équilibrées entre le marché intérieur et les pays-tiers. Néanmoins le coût/bénéfice de ces deux scénarios est jugé équivalent car bien que l'"exclusif pays-tiers" soit moins cher, il n'a pas les bénéfices escomptés pour le consommateur européen qu'il faudrait compenser par ailleurs alors que le scénario "ciblé" améliorera le choix des produits et la connaissance de leurs mérites tout en encourageant une production durable.

Encadré 20 : tableau de comparaison des scénarios avec les objectifs

	Amélioré	Ciblé	Exclusif pays-tiers
Niveau de connaissance des mérites de produits agricoles européens	++	+++	+
Développer et ouvrir de nouveaux marchés sur le marché intérieur et les pays-tiers	+	+++	++
Efficacité et efficience	+	++	++

Tandis que le scénario "amélioré" apparaît comme trop peu ciblé sur des actions à forte valeur ajoutée pour l'Union européenne et, le scénario "exclusif pays-tiers" trop risqué face au faible niveau de connaissance sur les produits agricoles en Europe, **le scénario "ciblé" ressort comme le scénario le plus équilibré** pour définir les contours d'un régime de promotion plus ciblé sur les besoins de croissance économique des secteurs et des marchés agricoles tout en améliorant le niveau de connaissance des consommateurs face au choix de plus en plus vaste de produits.

8. MODALITES POUR LE SUIVI ET L'EVALUATION

8.1. Indicateurs pour le suivi et l'évaluation des objectifs de la réforme

Le tableau suivant propose des d'indicateurs-clés relatifs aux principaux objectifs politiques de la future politique européenne de promotion des produits agricoles. Ces indicateurs sont en

cours de discussion dans le cadre plus global des travaux du groupe d'experts sur le suivi et l'évaluation de la PAC.

Objectif général du RIPPAE : - Augmenter la compétitivité des produits agricoles européens
Indicateurs d'impact : - Balance commerciale agricole européenne ; - Revenu agricole
Objectifs spécifiques du RIPPAE : - Augmenter le niveau de connaissance des consommateurs sur les mérites des produits agricoles européens - Développer et ouvrir de nouveaux marchés pour les produits agricoles européens sur le marché intérieur et sur les pays tiers - Améliorer l'efficacité et l'efficience de la politique
Indicateurs de résultat : - Exportations agricoles européennes ; - Valeur de la production sous désignations européennes de qualité et importance l'agriculture biologique (indicateurs mesurant indirectement le succès de la stratégie – thèmes prioritaires...); - Perception de l'image des produits auprès des consommateurs (enquêtes, rapports Eurobaromètre...).
Objectifs opérationnels du RIPPAE : - Améliorer la connaissance des caractéristiques intrinsèques des produits agricoles européens - Améliorer la connaissance des modes de production durables de la PAC - Améliorer la connaissance de la diversité des produits agricoles européens - Améliorer la connaissance des systèmes de qualité agricole et alimentaire européens - Stimuler l'acte d'achat de produits européens - Accompagner la négociation de chaque nouvel accord commercial de libre échange - Stimuler l'acte d'achat de produits européens - Augmenter les exportations - Augmenter la proportion d'actions ciblant les pays-tiers - Définir une stratégie de promotion - Simplifier les règles du régime - Harmoniser, dans la mesure du possible, les règles des différentes actions de promotion au sein du premier pilier de la PAC - Permettre l'échange de bonnes pratiques entre opérateurs - Augmenter la coopération dans le secteur agricole - Augmenter la part des programmes multi-pays
Indicateurs de réalisation : - Nombre de programmes (MI/PT) ; - Nouveaux bénéficiaires (proportion de nouvelles organisations proposantes par rapport au nombre total des organisations proposantes). - Nombre de programmes multi-pays

8.2. Suivi et évaluation des actions de la future politique de promotion

La réglementation prévoit depuis 2008 que des méthodes d'évaluation soient présentées au sein de chaque programme soumis à la Commission, en vue de l'évaluation des objectifs du programme par des entités indépendantes.

L'évaluation externe du RIPPAAE a cependant révélé une faiblesse dans l'évaluation des actions du RIPPAAE et de ses impacts par rapport à des objectifs tels que l'amélioration de la réputation/image des produits agricoles européens, l'augmentation de leur demande, la reconnaissance des systèmes européens de qualité (voir conclusion 9 de l'étude d'évaluation externe en annexe 10). En effet, les nombreux rapports trimestriels et annuels qui accompagnent chaque programme se limitent à quantifier la réalisation des actions menées (nombre de dépliants distribués, nombre de participants à une foire, nombre de clics sur site web) et à justifier les dépenses encourues, sans jamais procéder à de véritables évaluations des impacts des actions mises en œuvre, notamment en ce qui concerne la demande et les ventes des produits promus.

Par ailleurs, une des conclusions du Conseil d'Agriculture du 15/12/2011⁸² est qu'il "*reconnaît la nécessité de simplifier et améliorer le cadre politique actuel y inclus la programmation, le suivi et l'évaluation afin d'augmenter son efficacité et réduire la charge administrative*".

Dans le cadre de la réforme du RIPPAAE, il est indispensable d'améliorer les instruments qui puissent évaluer l'efficacité des actions mises en œuvre par rapport à leur coût. Il convient donc de définir des critères d'efficience, permettant de mesurer objectivement l'atteinte des objectifs (cf. point 4) et ce, dès la proposition de règlement du Conseil et du Parlement pour le RIPPAAE.

⁸² http://ec.europa.eu/agriculture/promotion/policy/2011-12-16-council-conclusions_fr.pdf