



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.7.2011
COM(2011) 436 final

LIVRE VERT

sur la promotion et l'information en faveur des produits agricoles : une stratégie à forte valeur ajoutée européenne pour promouvoir les saveurs de l'Europe

LIVRE VERT

sur la promotion et l'information en faveur des produits agricoles : une stratégie à forte valeur ajoutée européenne pour promouvoir les saveurs de l'Europe

1. INTRODUCTION : POURQUOI UN LIVRE VERT SUR LA POLITIQUE D'INFORMATION ET PROMOTION DES PRODUITS AGRICOLES ?

La qualité des produits agricoles et agroalimentaires européens est largement reconnue. Fruit des traditions, des savoir-faire et de la capacité d'innovation des producteurs, le modèle européen est également le résultat d'une Politique agricole commune (PAC) forte et de standards de production sans équivalent dans le monde. Il faut promouvoir ce modèle qui joue un rôle décisif dans la capacité de l'Union européenne à créer des dynamiques économiques locales, à répondre aux attentes des consommateurs européens et à susciter l'intérêt des consommateurs des pays tiers.

Les succès engrangés par le secteur agricole et agroalimentaire européen ne doivent pas cacher les défis considérables auxquels celui-ci doit faire face. Tout d'abord, les efforts des producteurs de l'UE en matière sanitaire, environnementale ou de bien-être des animaux ne sont pas toujours connus ou reconnus à leur juste valeur. Ensuite, de nouveaux acteurs se sont imposés comme des concurrents solides tant sur les marchés traditionnels de l'UE que sur les marchés émergents. Enfin, l'UE dispose d'un patrimoine culinaire d'une grande diversité qu'il convient de valoriser pleinement.

La PAC permet de libérer et de mettre en valeur le potentiel du secteur agricole et agroalimentaire européen. Un processus de réforme est en cours qui permettra à cette politique, après 2013, de contribuer pleinement à la Stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, en soutenant une agriculture source de sécurité alimentaire, d'utilisation durable des ressources naturelles et de dynamisme pour les zones rurales. Il est nécessaire, en parallèle, d'entamer une réflexion approfondie sur la Politique d'information et de promotion sur les produits agricoles qui est l'un des instruments de la PAC.

Le but de ce Livre vert est d'ouvrir cette réflexion en interrogeant tous les acteurs concernés – les consommateurs, les producteurs, les distributeurs et les administrations – en vue de définir les contours d'une stratégie de promotion et d'information ciblée et ambitieuse, à même de mieux valoriser les ressources considérables du secteur agricole et agroalimentaire européen.

2. LA VALEUR AJOUTEE EUROPEENNE DE LA POLITIQUE D'INFORMATION ET DE PROMOTION

2.1. Quels défis pour la politique d'information et de promotion en faveur des produits agricoles?

2.1.1. Forces et faiblesses des actions menées jusqu'à présent

La politique d'information et de promotion des produits agricoles a été créée au début des années 1980. Elle s'est progressivement étendue à la plupart des produits agricoles et agroalimentaires de première transformation. Au tournant des années 2000, en complément des mesures en matière d'hygiène et de sécurité sanitaire mises en place, cette politique a montré sa capacité à soutenir les efforts des producteurs de l'UE en vue de restaurer la confiance des consommateurs ébranlée par les crises de la dioxine et de l'ESB. Elle s'est illustrée en créant un environnement favorable à l'ouverture de nouveaux marchés pour des produits tels que l'huile d'olive qui n'était auparavant distribuée que de façon confidentielle en Europe du Nord ou en Europe Centrale. Elle a, enfin, contribué à l'essor des labels de qualité qui permettent aux consommateurs de mieux connaître l'offre alimentaire de l'UE.

Au-delà de ces exemples très positifs, les cinq dernières années (voir tableau 1 relatif à la période 2006-2010)¹ ont également montré les limites de la politique d'information et de promotion des produits agricoles actuelle sur les points suivants :

- Les marchés mondiaux sont en plein essor. L'UE est un leader mondial du commerce agricole et agroalimentaire, mais sa part de marché se tasse au profit d'autres acteurs plus offensifs. Les actions de promotion hors UE sont actuellement limitées (moins de la moitié de celles sur marché interne). Il serait important de déterminer si l'UE devrait renforcer ses actions à ce niveau ;
- Les initiatives dites « Multi-Pays » ou « Multi-Produits » qui couvrent plusieurs Etats membres ou plusieurs produits de façon coordonnée sont insuffisamment encouragées ou semblent trop complexes à mener dans le cadre actuel. Pourtant, elles permettent de démultiplier l'effet des actions engagées ;
- La répartition géographique des programmes ne couvre pas de façon satisfaisante la diversité des produits et des savoir-faire de l'ensemble des Etats membres de l'UE ;
- Des faiblesses ont été aussi relevées par la Cour des Comptes européenne en 2009 suite à un audit mené sur l'efficacité des actions d'information et de promotion².

¹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application du Règlement n°3/2008 en novembre 2010 (ref: COM(2010)692)

² Rapport spécial n°10//2009. Actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles

Tableau 1 : Réalisation des programmes d'information et de promotion en faveur des produits agricoles dans le cadre du Règlement (CE) n°3/2008 sur la période 2006-2010

<i>% en nombre (% en valeur)</i>	Marché interne	Marché externe
Répartition des programmes	71% (74%)	29% (26%)
Taux de rejet	59% (56%)	56% (62%)
Taux de programmes multi-pays ou multi-produits	8% (16%)	9% (12%)

2.1.2. *Quelles cibles pour garantir la plus grande valeur ajoutée européenne ?*

Afin de tirer parti du potentiel de croissance des marchés agricoles et agroalimentaires, de mieux soutenir les efforts des producteurs européens et de promouvoir la diversité de ses produits, l'UE doit faire preuve d'une nouvelle ambition pour la politique de promotion et d'information. Celle-ci pourrait notamment se traduire par une approche stratégique différenciée, bien ciblée, en fonction des caractéristiques propres aux marchés locaux, européens et mondiaux.

Les objectifs spécifiques de la politique d'information et de promotion pour chacun des marchés sont définis ultérieurement afin de mieux cibler les actions à mettre en œuvre dans chacun d'eux, et d'en dégager la plus grande valeur ajoutée européenne. De façon générale, il convient de :

- Mieux valoriser la production agricole européenne et de consolider sa position sur les marchés ;
- Promouvoir les normes très élevées de l'UE en matière sanitaire, environnementale et de bien-être animal et offrir aux consommateurs une meilleure information sur le modèle de production européen ;
- Faire découvrir de nouveaux produits aux consommateurs et valoriser la diversité de l'offre européenne;
- Mieux faire connaître les systèmes de qualité et les produits à forte valeur ajoutée ;

Question 1 : Pour faire face aux nouveaux défis sur les marchés locaux, européens et mondiaux et garantir la plus grande valeur ajoutée européenne quelles devraient être les cibles de la politique d'information et de promotion des produits agricoles? Au delà des actions déjà conduites par les autres acteurs (e.g. secteur privé), quelle doit être la contribution de cette politique?

3. LE MARCHÉ INTERNE : UNE MISE EN VALEUR DU MARCHÉ UNIQUE AGRICOLE A TRAVERS SES PRODUITS

3.1. Le marché régional et local

L'agriculture de proximité recèle un potentiel insuffisamment valorisé. Les marchés régionaux et locaux constituent un lieu de rencontre essentiel entre producteurs et consommateurs. Ils permettent aux premiers de mieux tirer profit du fruit de leur travail et aux seconds de contribuer au développement de leurs territoires, de réduire l'empreinte environnementale de leurs modes de consommation et d'avoir accès à une grande diversité de produits ancrés dans leurs traditions et leurs savoir-vivre.

3.1.1. Les enjeux des marchés régionaux et locaux

Les circuits courts sont un moyen d'améliorer le revenu des producteurs et d'assurer la pérennité d'un grand nombre d'exploitations notamment grâce à une amélioration des marges, une réduction des coûts de transport et une plus grande autonomie vis-à-vis du secteur agro-industriel. Ils peuvent contribuer à améliorer les performances environnementales en termes, par exemple de limitation d'émission de CO₂ ou d'emballage-conditionnement. D'un point de vue culturel et social, ils encouragent les prises de décisions collaboratives et une gouvernance locale plus sensible aux besoins spécifiques des territoires, préservent et soutiennent les traditions locales, tout en liant le produit à un espace géographique partagé par les producteurs et les consommateurs.

Dans le cadre d'une approche territoriale, la participation des producteurs aux régimes de qualité et la promotion de ces produits joue un rôle clef pour répondre aux attentes grandissantes en matière de produits du terroir, de tradition, d'authenticité renouvelant le lien social entre consommateurs et producteurs, valorisant la fraîcheur, l'innovation et les qualités nutritionnelles des productions ainsi que la connaissance des produits.

3.1.2. Les instruments pour développer les marchés régionaux et locaux

En réfléchissant sur les possibilités de renforcer les instruments de soutien aux marchés locaux, il est important d'exploiter les synergies et les complémentarités avec les autres fonds européens afin de renforcer une approche plus ciblée sur besoins des territoires, et de respecter pleinement le principe de subsidiarité.

Une attention particulière doit être accordée à la coopération de différents acteurs en vue de développer des stratégies pour la production et la promotion des produits agricoles locaux. Pour améliorer la commercialisation des produits locaux, des mesures visant à financer des services de base devraient être disponibles pour, par exemple, la création de centres commerçants, commerces de proximité ou multiples ruraux, le développement de halles et marchés, etc. En outre, un outil LEADER mieux intégré dans la PAC après-2013 pourrait jouer un rôle plus important pour la promotion de filières courtes.

3.1.3. Le mode de gestion pour le marché régional et local

Actuellement, la politique de développement rural de l'UE offre plusieurs mesures visant à encourager la production de qualité et à soutenir les groupements de producteurs dans leurs actions d'information et de promotion. Les propositions législatives que formulera la Commission dans le cadre de la réforme de la PAC à l'horizon 2020 viendront compléter et améliorer la liste des mesures qui existent actuellement. Même si ces mesures sont gérées en

dehors du régime horizontal de promotion, elles doivent être cohérentes avec ce dernier et bénéficier de la même visibilité.

Question 2 : Quelles actions d'information et de promotion devraient être mises en place pour développer des marchés locaux et régionaux plus forts ?

3.2. Le marché interne européen: renforcer le lien entre les Européens et le monde agricole

3.2.1. Les besoins et les objectifs spécifiques du marché interne (hors régional et local)

Il est nécessaire d'encourager la consommation de produits européens d'une part en valorisant l'image des produits, d'autre part en faisant connaître les systèmes européens de qualité aux consommateurs ainsi qu'aux producteurs qui sont parfois mal informés sur les outils de valorisation que leur offre la PAC. Dans cette optique, il serait intéressant d'orienter davantage l'information sur les sujets suivants:

- **Normes de production européennes** : l'agriculture européenne est réputée pour ses exigences strictes en matière sanitaire, de protection de l'environnement et de bien-être animal. L'information et la promotion sur les produits agricoles européens devraient mettre plus en valeur les caractéristiques liées aux normes de production.
- **Informations pour une nutrition plus équilibrée** : Des programmes stimulant la consommation de fruits et légumes (ex. 5 par jour) peuvent améliorer les habitudes alimentaires. Un autre exemple est le programme encourageant une consommation modérée d'alcool ;
- **Les systèmes européens de qualité³**: comme par exemple aujourd'hui les labels AOP/IGP/STG/agriculture biologique/Régions Ultra Périphériques offrent des produits de qualité garantie aux consommateurs en termes notamment de goût, d'origine ou de méthode de production.

Par ailleurs, pendant ou après une crise, il peut être nécessaire de soutenir un secteur en difficulté afin de rétablir la confiance ou de relancer la consommation. En 2009, par exemple, une série de programmes supplémentaires ont été cofinancés pour aider les producteurs à surmonter la crise du lait. L'Union européenne peut jouer un rôle important en intervenant après les crises sanitaires, comme lors des crises de l'ESB, de la fièvre aphteuse ou de l'influenza aviaire en diffusant une information rigoureuse et transparente.

Enfin, les collaborations entre Etats membres pourraient être favorisées afin de créer une complémentarité avec les campagnes d'information et promotion des Etats membres et/ou le secteur privé et d'encourager les synergies.

Question 3 : Quels sont les besoins spécifiques en matière d'information et de promotion sur les produits européens et quels devraient être les objectifs sur le marché interne ?

³ Voir également les propositions du "Paquet qualité 2010"
http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/quality-package-2010/index_fr.htm

3.2.2. *Les actions pour le marché interne (hors régional et local)*

Dans le cadre du Règlement (CE) n°3/2008, les actions d'information et promotion sur le marché interne prennent la forme de programmes soumis par des organisations professionnelles d'un ou plusieurs Etats Membres. Ces programmes, cofinancés dans la plupart des cas par l'ensemble de ces parties prenantes (UE, organisations professionnelles et Etat membre) durent en général trois ans. Ils concernent un ou plusieurs produits ou des signes de qualité et ont, à ce stade, une ampleur européenne insuffisante.

Afin d'améliorer la portée des actions de l'UE, mettre l'accent sur des messages clefs liés au modèle de production agricole européen en les illustrant avec des produits pourrait s'avérer pertinent. Ces actions pourraient prendre la forme :

► *De campagnes d'information sur différents sujets/thèmes :*

- Pour mieux faire connaître la PAC à travers ses produits : normes de production, respect de l'environnement et du paysage, bien-être animal, signes de qualité et valoriser leur image auprès des consommateurs,
- Pour encourager une alimentation plus saine et ainsi contribuer à des objectifs de santé publique.

Pour chaque campagne, des groupes cibles et des outils de communication (comme des spots TV ou radio, des sites web, des publications, des visites dans des écoles, des entreprises etc.) devraient être définis.

► *D'actions de promotion pour illustrer le **modèle de production européen***

Dans certains cas, il existe des liens étroits entre d'une part un produit et d'autre part une facette particulière du modèle agricole et agroalimentaire européen. Dans le cadre d'action d'information et de promotion, ces produits pourraient être des moteurs à même de mettre en valeur la spécificité et l'excellence des modes de production de l'UE. D'ores et déjà, certains programmes portent sur des labels de qualité en s'appuyant sur certains produits en particulier, par exemple dans le secteur de la viande pour le respect des pratiques en matière de bien-être animal.

► *D'interventions ponctuelles en **cas de crise***

En cas de crise économique ou sanitaire, il est important que les citoyens reçoivent des messages clairs à l'échelle européenne. Des actions, telles que des campagnes d'information et de promotion du produit affecté contribueraient à apporter une réponse dynamique, rapide et efficace.

► *De la création d'une **plateforme européenne d'échange de bonnes pratiques***

L'échange de bonnes pratiques entre professionnels est un atout pour développer des actions pertinentes. Un service d'échanges (ateliers de mise en commun, site web...) au profit de tous les acteurs de la politique d'information et promotion pourrait être mis en place au niveau européen. Cette plateforme faciliterait l'élaboration de programmes "Multi-pays", qui pourraient être mieux construits et mieux coordonnés qu'aujourd'hui. A titre d'exemple, un programme pourrait être conçu ciblant des Etats membres du Nord de l'Europe, par des Etats membres méditerranéens informant sous une "bannière commune générique et européenne"

sur les bienfaits du régime méditerranéen à travers un ensemble de produits tels que l'huile d'olive, les fruits et légumes et la consommation modérée de vin.

Questions 4 : Quelles devraient être les actions à développer pour atteindre les objectifs et ainsi optimiser l'intervention de l'Union européenne sur le marché interne ?

4. LE MARCHÉ EXTERNE TOUJOURS PLUS COMPETITIF : UNE PLACE DE CHOIX POUR LA PROMOTION DES PRODUITS EUROPÉENS

4.1. Renforcer la position de l'agriculture européenne sur le marché mondial

En 2010, les exportations de produits agricoles européens ont atteint en valeur plus de 90 milliards d'euros. Les produits finis représentent 64% de ce volume avec en première place les spiritueux et les vins (16%). Aujourd'hui les exportations de produits agricoles se font quasiment toutes sans restitution (385 M€ en 2010 à comparer à plus de 6 000 M€ en 2000). Une agriculture européenne compétitive avec des produits agricoles bénéficiant d'un environnement favorable sur les marchés mondiaux a permis d'atteindre un tel résultat, mais la concurrence mondiale est forte et les positions européennes ont eu tendance à se tasser au profit d'acteurs plus offensifs.

Il appartient avant tout aux producteurs, aux exportateurs et aux Etats membres de promouvoir leurs produits, mais l'Union européenne peut jouer un rôle décisif de facilitateur et d'accompagnement. A l'heure actuelle, les entreprises européennes suivent en grande partie des stratégies distinctes sans intégrer la dimension européenne, ce qui entraîne une fragmentation des messages, des actions redondantes coûteuses en temps et en argent. Dans le contexte actuel, l'Europe doit mobiliser toutes ses énergies, promouvoir ses saveurs et ses modes de production tout comme ses principaux partenaires commerciaux (Etats-Unis, Australie, Canada...) le font. Cela rend nécessaire un soutien financier conséquent.

Pour renforcer sa position concurrentielle, l'Union européenne pourrait notamment :

- **Soutenir l'ouverture et le développement de marchés** – particulièrement en lien avec la négociation des accords internationaux – pour que les producteurs européens aient plus d'occasions de faire connaître et d'exporter leurs produits ;
- **Soutenir des actions de promotion conséquentes suivant une stratégie et des objectifs européens clairement définis.** Ces actions peuvent être soit directement ciblées sur les consommateurs et les professionnels étrangers qui doivent être informés sur les produits européens et encouragés à les consommer, soit ciblées sur les producteurs et les groupes de producteurs européens qui doivent être encouragés, aidés à développer leurs ventes sur les marchés tiers (effet de levier).

Question 5: Quels sont les besoins spécifiques en matière d'information et de promotion sur les produits européens et quels devraient être les objectifs sur le marché externe ?

4.2. Les actions pour le marché externe

Actuellement, dans le cadre horizontal du règlement (CE) n°3/2008 du Conseil, l'Union européenne finance des actions de promotion (1) à travers des programmes pluriannuels proposés par des professionnels ou (2) directement initiées par la Commission.

Entre 2007 et 2010, les programmes pour le marché externe ont représenté seulement 29% en nombre et 26% en montant (en moyenne 14 M€/ an sur la période pour la partie cofinancée EU). Le taux de programmes rejetés s'est élevé à 56%. Les principaux outils ont été les brochures d'information, les participations à des foires et la mise en relations de professionnels, utilisés dans plus 90% des programmes approuvés.

La Commission organise également des événements promotionnels (1 à 2 par an) à travers des missions commerciales à haut niveau dans des pays tiers via des séminaires, des participations à des foires, des rencontres avec la presse ou des rencontres interentreprises. Chacune de ces visites est systématiquement accompagnée d'actions de relations publiques, aussi bien avant qu'après la mission.

L'impact de ces actions a été jugé positif par la Cour de comptes. Néanmoins, il convient de savoir si l'intervention de l'Union européenne ne pourrait pas être optimisée, par exemple suivant les recommandations de la dernière évaluation externe⁴, celles du Parlement européen⁵ ou de la Cour des comptes européenne⁶ au regard du budget et en proposant des actions différentes plus ciblées sur un soutien technique aux producteurs/entreprises :

- **développer les capacités d'exportation des producteurs européens** : la Commission devrait être à l'initiative d'actions d'assistance dans le but d'aider les acteurs agricoles européens à développer leur stratégie marketing en fonction de leur produit, leur marché cible, etc. A titre d'exemple, il s'agirait de réaliser au niveau de la Commission des études d'habitudes de consommation, de développer des journées d'information, des plateformes internet interactives comme cela existe déjà dans d'autres pays comme aux USA ou au Canada ou de s'appuyer sur les nouveaux médias (type facebook spécialisé sur les activités de promotion agricole) ainsi que de fournir l'accès à l'infrastructure des stands européens lors des foires internationales ;
- **créer plus de synergie entre les producteurs et les programmes**. Les actions de l'Union européenne devraient inciter au regroupement des petites et moyennes entreprises leur permettant ainsi d'atteindre une masse critique pour la commercialisation sur le marché externe. Concrètement le développement de réseaux pourrait aider à atteindre ce but. Au niveau européen, ces réseaux permettraient de créer des synergies entre les producteurs pour encourager des programmes multi-produits ou multi-pays à grande valeur ajoutée européenne ;
- **aider les nouveaux venus** en élargissant les actions éligibles à des travaux exploratoires (campagne test d'un an, étude de marché par exemple).

Toute action ciblant le marché externe devrait être développée en accord avec les mesures de soutien existantes dans le cadre de la politique commerciale européenne⁷.

Question 6 : Quelles devraient être les actions à développer pour atteindre les objectifs et ainsi optimiser l'intervention de l'Union européenne sur le marché externe ?

⁴ "What lessons can be learnt from 8 years of promotion programmes in third countries?" Euréval-December 2008. Une évaluation externe de la politique de promotion et d'information est actuellement en cours et sera finalisée avant la fin de l'année 2011.

⁵ Résolution législative 2007/0095 (CNS)

⁶ Rapport spécial n°10/2009

⁷ La politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020 – COM(2010)612

5. LE CONTENU ET LES MODES DE GESTION POUR LE MARCHÉ INTERNE ET EXTERNE

5.1. Quels bénéficiaires ?

Actuellement, dans le régime horizontal, les organisations qui établissent les propositions de programmes doivent être des organisations professionnelles ou interprofessionnelles représentatives du ou des secteurs concernés dans un ou plusieurs États membres ou à l'échelle européenne. Cette limitation n'existe pas dans le secteur des vins où les entreprises privées et les organismes publics – s'ils ne sont pas les bénéficiaires uniques – peuvent également bénéficier des mesures de promotion.

Il serait opportun de s'interroger sur la possibilité d'élargir l'accès à d'autres structures que les organisations professionnelles comme par exemple les entreprises ou les chambres de commerce. Une ouverture dans ce sens permettrait d'inclure les secteurs qui ne sont pas systématiquement structurés via des organisations professionnelles dans chaque État membre.

Par ailleurs, la participation d'acteurs individuels pourrait être envisagée dans le cadre de limites clairement définies, comme par exemple l'interdiction de la promotion directe (i.e. publicité) d'un produit d'une entreprise donnée. Montrer des produits pourrait être autorisé si ces derniers permettent d'illustrer un message européen plus large que l'entreprise s'engagerait à promouvoir.

Question 7: Quels devraient être les bénéficiaires ? Devrait-on donner une priorité à certains bénéficiaires ?

5.2. Une plus grande cohérence avec les autres instruments de la PAC

Au fil du temps, des instruments spécifiques de promotion et d'information ont été élaborés pour certains produits, au-delà des actions prévues dans le cadre du Règlement (CE) n°3/2008. Ces outils reflètent la pertinence et l'importance de maintenir des actions ambitieuses pour les filières concernées. Cependant, il faut également examiner dans quelle mesure des synergies seraient possibles entre ces différents instruments de façon à mener des actions de promotion mieux coordonnées et plus efficaces.

Afin de définir des méthodes d'accès aux marchés cohérentes, une réflexion doit donc être engagée sur les liens possibles entre la politique de promotion et d'information pour les produits agricoles et agroalimentaires en tant que telle et les outils suivants : le régime de soutien à la consommation de **lait et de fruits dans les écoles** ; les instruments de promotion dans les pays tiers pour le **vin** ; les mesures d'information et de promotion prévus dans le cadre des programmes opérationnels des organisations de producteurs de **fruits et légumes** ; le dispositif de soutien à l'agriculture des territoires ultra-périphériques dans le cadre des programmes **POSEI** ; les régimes de qualité alimentaire ou de promotion de produits sous signes officiels de qualité prévus au titre du **Développement rural** (mesures 132 et 133, Axe 1 du FEADER, amélioration de la compétitivité de l'agriculture et la sylviculture) ; le soutien spécifique établi dans **l'article 68** du Règlement du Paiement Unique (Règlement (CE) n° 73/2009) ; les mesures pour la promotion de **l'huile d'olive** dans les pays non européens via le Conseil Oléicole International (COI) ; ou encore la politique **d'information et communication sur la Politique Agricole Commune** instaurée par le Règlement (CE) n° 814/2000.

Question 8 : Afin de développer des stratégies plus efficaces et plus ambitieuses d'accès aux marchés locaux, européens et mondiaux, des synergies sont-elles envisageables entre les différents outils de promotion et d'information à la disposition de l'UE ?

5.3. Mieux délimiter et mieux définir les actions

Le cadre réglementaire actuel est relativement restrictif. Des listes positives⁸ de produits pouvant faire l'objet d'actions de promotion ont été élaborées. Sur le marché européen, pour chaque produit ou thème, une liste de groupes cibles, messages, instruments à utiliser a été établie. Ces listes, héritées du passé, ont été actualisées progressivement par la Commission, mais leur pertinence doit être réexaminée.

De même, à l'heure actuelle, les programmes portent sur des produits spécifiques ou des systèmes de qualité (e.g : information sur le lait et ses qualités nutritionnelles). Une nouvelle approche, plus flexible et peut-être plus percutante, consisterait à mettre l'accent dans un premier temps sur des messages clés définis au niveau européen et ensuite, à décliner ces messages en les illustrant avec des produits de façon à mettre davantage en valeur la diversité, la richesse et la complémentarité de l'offre européenne.

Question 9: Quels devraient être les produits agricoles et les denrées alimentaires éligibles et suivant quels critères ?

Question 10: Pour être plus percutants, quels devraient être les moyens de promotion? Faut-il se concentrer sur la promotion de messages clefs, comme par exemple "5 fruits et légumes par jour" ou "le goût de l'Europe" ou sur des gammes de produits (par exemple: fromage, vin, etc) ?

5.4. Mieux valoriser l'origine géographique et/ou des noms de marques

L'offre agricole et agroalimentaire européenne est d'une telle richesse qu'il est souvent nécessaire d'aller au-delà de l'image générique européenne pour bien valoriser un produit. Pourtant, à l'heure actuelle, les possibilités de mention des marques et/ou de l'origine sont limitées et l'intérêt des opérateurs privés à cofinancer des programmes promotionnels au niveau européen s'en trouve parfois affaibli.

Couramment, pour la plupart des actions, toute référence à l'origine doit être secondaire par rapport au message principal. L'origine du produit peut apparaître lorsqu'il s'agit d'une désignation faite au titre de la réglementation européenne (e.g: produits AOP/IGP)⁹. Il existe des règles particulières pour deux secteurs :

- Le vin¹⁰ : la promotion des marques commerciales individuelles est possible pour les pays tiers tant qu'aucune aide d'Etat complémentaire n'est accordée pour le financement de la promotion et que les actions concernent des vins bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée ou de vins dont le cépage est indiqué.

⁸ Annexes I et II du règlement (CE) n°501/2008

⁹ Règlement (CE) n° 501/2008 article 5 point 2

¹⁰ Règlement (CE) n° 1234/2007 article 103 septdecies

- Les fruits et légumes¹¹ : la promotion des marques commerciales individuelles ou comportant des mentions géographiques n'est pas possible à l'exception :
 - de la marque commerciale de l'organisation de producteurs, de l'association d'organisations de producteurs et de leurs filiales ;
 - de la promotion générique et de la promotion de labels de qualité. Les mentions géographiques sont autorisées uniquement s'il s'agit d'appellations d'origine protégées ou d'indications géographiques protégées.

Dans le cadre d'une approche stratégique clairement définie, il devrait être possible de s'appuyer davantage sur la capacité de certaines marques ou mentions d'origine valorisantes à ouvrir des marchés, dès lors qu'elles ont également la capacité à être de véritables moteurs pour l'ensemble des produits européens, en particulier sur le marché externe. Une possibilité serait de valoriser le caractère européen des produits dans le cadre des programmes de promotion soumis par les organisations professionnelles et/ou interprofessionnelles représentatives sans toutefois obliger celles-ci à retirer une mention d'origine plus précise ou une marque. Néanmoins, il faudrait garantir que le message européen soit clairement au premier plan par rapport à la marque ou l'origine du produit et que toute activité d'intérêt purement privé ne bénéficie pas du financement européen mais seulement des infrastructures et des autres activités horizontales prévues dans le programme.

Question 11: Serait-il opportun de donner plus de place à la mention de l'origine du produit et suivant quels critères ?

Question 12: Serait-il opportun d'utiliser les marques comme outil de promotion sur le marché externe et suivant quels critères ?

5.5. Comment faire pour encourager une gestion multinationale ?

Selon la réglementation actuelle, la *"priorité est donnée aux programmes proposés par plusieurs Etats membres ou prévoyant des actions dans plusieurs Etats membres"*.

Dès lors que plusieurs Etats membres s'unissent pour proposer et mettre en œuvre un programme commun visant plusieurs pays, la dimension européenne est multipliée et le budget disponible mieux utilisé. C'est la raison pour laquelle la Commission a encouragé et continuera à favoriser ce type de programme.

La situation actuelle et les données de la période 2006-2010 montrent cependant que peu d'Etats membres s'impliquent dans une telle démarche. Lorsqu'ils le font, le programme n'est pas toujours sélectionné généralement en raison du manque de véritable stratégie, d'objectifs et d'actions communs.

Le cofinancement et les procédures actuelles telles que la signature de contrats entre les Etats Membres et les organisations proposant nationales font que le rôle des organisations professionnelles à l'échelle européenne est minimisé, alors qu'elles seraient les mieux placées pour élaborer et mettre en œuvre des programmes à vraie dimension européenne. Il est

¹¹ Règlement (CE) n° 1580/2007 Annexe VIII point 15

nécessaire de trouver des structures ou des procédures qui facilitent davantage ce type de programmes.

Question 13 : Quels sont les freins à la présentation et à la mise en œuvre des programmes Multi-pays? Que faudrait-il mettre en place pour encourager ces programmes à plus forte dimension européenne ?

Question 14: Est-ce qu'il faut développer d'autres types de programmes et/ou d'outils?

5.6. Quelle mise en œuvre ?

La mise en œuvre doit se faire à travers des procédures simples. Elle doit être adaptée aux objectifs et permettre de les atteindre "au meilleur coût administratif" dans un cadre cohérent.

Actuellement, la gestion des programmes de promotion est partagée entre la Commission et les Etats membres¹². Dans la pratique, les Etats membres évaluent les propositions de programme sous les angles de la conformité, l'opportunité et du rapport qualité/prix, puis transmettent à la Commission ceux qu'ils considèrent éligibles pour un cofinancement. La Commission procède alors, après examen et éventuelles demandes de modifications, à la sélection des programmes cofinancés. Ces programmes sont ensuite mis en œuvre par des «organismes d'exécution» dont la sélection doit être effectuée par l'organisation proposante. L'Etat membre est en charge du suivi de la bonne exécution des programmes, des paiements aux bénéficiaires et des contrôles correspondants. Un groupe de suivi, présidé par l'Etat membre concerné et auquel assiste la Commission, se réunit régulièrement pour suivre l'état d'avancement des différents programmes.

Le processus de sélection est double et long (7 mois entre la date limite de soumission à l'Etat membre et la décision de la Commission), ce qui limite la capacité à développer des campagnes de façon réactive et pragmatique en fonction des besoins. Deux alternatives seraient possibles :

- une sélection au niveau des Etats membres. Au préalable, il faudrait pouvoir allouer des enveloppes financières par Etat-membre. Au delà de la difficulté d'une telle tâche (quel montant et avec quels critères ?), une gestion à travers des enveloppes nationales allouées à l'avance risquerait d'affaiblir la dimension européenne des mesures. Elle existe pourtant dans les secteurs des fruits et légumes (enveloppe budgétaire plafonnée par organisation en fonction de son volume de production) et le vin (enveloppe budgétaire fixée au niveau national). Mais pour ces deux secteurs, le contexte est différent, les mesures de promotion font partie d'un menu complet de mesures sectorielles et sont intégrées dans des programmes contenant également des actions de développement ou de restructuration.
- une sélection au niveau européen. Dans ce cas, il s'agirait d'un mode de sélection similaire à ce qui existe dans le cadre des appels à propositions : la Commission le plus souvent aidée d'experts externes évalue les propositions. La plupart du temps, suivant cette procédure de sélection, la Commission assure également le suivi, le

¹² En gestion partagée : La Commission reste responsable de l'exécution du budget mais charge les Etats membres d'exécuter les paiements aux bénéficiaires en suivant les conditions fixées au niveau de l'Union. La Commission s'assure ensuite que les crédits sont bien dépensés (procédure d'apurement des comptes).

contrôle et le paiement. Il faudrait donc réfléchir aux rôles des Etats-membres dans ce cadre : serait-il réduit à zéro ou est-ce envisageable de décider des actions au niveau de la Commission et de demander aux Etats membre de suivre et contrôler la mise en œuvre des programmes ainsi sélectionnés ?

Question 15 : Comment simplifier et améliorer la sélection et la mise en œuvre des programmes ?

5.7. Quel budget européen pour atteindre nos objectifs ?

Actuellement, les programmes sont financés partiellement par l'UE (taux maximum de 50 %), le solde restant à la charge des professionnels ou organisations proposant (minimum 20 %) et des Etats membres concernés. Le principe du cofinancement apparaît le plus approprié pour responsabiliser les différents acteurs. Il faudrait analyser si pour atteindre nos objectifs, ou pour certains objectifs prioritaires, un cofinancement plus important ne devrait pas être proposé.

Dans le cadre de l'amélioration de l'orientation vers le marché à travers l'élimination progressive des subventions à l'exportation, d'un découplage des paiements directs et de l'utilisation des mesures de gestion du marché uniquement en cas exceptionnels, les actions de promotion représentent un outil complémentaire aux mesures de marché classiques pour maintenir et renforcer le niveau de compétitivité de l'agriculture de l'UE.

Pour être efficace un outil doit être doté d'un budget correspondant à ses ambitions. Une première estimation du budget nécessaire sera déterminée à la fin de cette procédure de consultation en s'appuyant sur l'évaluation de la politique existante et sur une analyse d'impact d'options pour le futur.

6. CONCLUSION : DEBAT PUBLIC ET AUTRES ACTIONS

Les problèmes et les questions soulevés par ce Livre vert sont les aspects fondamentaux auxquels il faut prêter une attention particulière en développant un cadre stratégique commun pour la politique d'information et de promotion des produits agricoles de l'UE et les instruments qui s'y rapportent.

Par la présente consultation, la Commission souhaite recueillir l'avis de l'ensemble des organisations et citoyens portant un intérêt à l'information et la promotion des produits agricoles.

Les agriculteurs, les producteurs de denrées alimentaires, les organisations non gouvernementales, les transformateurs, les détaillants, les distributeurs, les négociants, les importateurs, les exportateurs, les consommateurs, les organismes publics ainsi que toute autre partie intéressée sont encouragés à apporter leur contribution à travers :

- le site internet <http://ec.europa.eu/yourvoice>

La Commission invite les organisations qui souhaitent présenter leurs observations dans le cadre d'une consultation publique à fournir à la Commission et au public des informations expliquant qui et quels intérêts elles représentent. Si une organisation décide de ne pas fournir ces informations, la politique déclarée de la Commission est de considérer cette contribution

comme une contribution individuelle (normes applicables aux consultations, voir COM(2002) 704, et communication sur le suivi du livre vert «Initiative européenne en matière de transparence», voir COM(2007) 127 du 21.3.2007).

La consultation prendra fin le **30-09-2011**.

<p>Question 16 : Les participants sont invités à soulever toute question concernant la politique d'information et de promotion des produits agricoles qui n'est pas couverte dans le présent document.</p>
