

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 25.11.2010
COM(2010) 692 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**sur l'application du règlement (CE) n° 3/2008 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**

{SEC(2010) 1434 final}

TABLE DES MATIÈRES

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur l'application du règlement (CE) n° 3/2008 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
I.	Introduction	3
II.	Mise en œuvre de la politique de promotion pour la période 2006–2010	3
II.A	Programmes de promotion cofinancés	3
II.A.1	Modifications introduites depuis le rapport de 2006.....	3
II.A.2	Aspects budgétaires : ressources et consommation des fonds disponibles	4
II.A.3	Analyse des programmes de promotion	5
II.B	Actions de promotion gérées directement par la direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI).....	9
II.B.1	Missions à haut niveau	9
II.B.2	Campagne de promotion en faveur des produits biologiques et de l'agriculture biologique.....	10
II.B.3	Autres dépenses dans le cadre de la gestion directe.....	10
III.	Évaluation	10
III.A	Audit interne de la direction générale de l'agriculture et du développement rural et rapports de la Cour des comptes	10
III.B	Aspects positifs et négatifs du régime de promotion relevés par la Cour des comptes	11
III.C	Évaluation au niveau des pays/régions ou des secteurs de produits	12
III.D	Évaluation au niveau des programmes cofinancés.....	13
III.D.1	Critères d'évaluation introduits après 2006	13
III.D.2	Première analyse d'impact des programmes.....	14
III.E.	Évaluation des actions directement gérées par la Commission	14
III.E.1	Missions à haut niveau: évaluation de l'impact	14
III.E.2	Évaluation de la campagne de promotion en faveur de l'agriculture biologique (2006–2009)	15
IV.	Conclusions générales	16

I. INTRODUCTION

Institué au début des années 2000, le régime de promotion fait l'objet, depuis son lancement, d'un suivi régulier sur la base de rapports présentés par la Commission au Conseil et au Parlement européen. À ce titre, deux rapports ont déjà été présentés, à savoir respectivement en 2004 et en 2006. En vertu de l'article 18 du règlement (CE) n° 3/2008, la Commission est appelée à soumettre un troisième rapport pour la fin de 2010¹.

Le présent rapport couvre les opérations menées dans le cadre du régime de promotion entre 2006² et le premier semestre de 2010. Il porte principalement sur les améliorations en matière de gestion et d'analyse d'impact, ainsi que sur les aspects liés à la simplification (les deux règlements distincts traitant respectivement des pays tiers et du marché intérieur ont été fondus en un texte unique). Le rapport se focalise sur les décisions de la Commission adoptées depuis le dernier rapport et présente un examen analytique des données relatives à la promotion des produits agricoles.

II. MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE PROMOTION POUR LA PERIODE 2006–2010

Le régime de promotion mis en place par l'Union européenne consiste en une politique horizontale qui couvre presque tous les secteurs de l'agriculture et met l'accent sur les caractéristiques générales et la valeur ajoutée de la PAC: qualité, sécurité, santé, étiquetage, méthodes de production spécifiques, respect de l'environnement, bien-être des animaux, etc. Il vient compléter les initiatives nationales en soutenant ou en stimulant les efforts déployés dans les États membres en matière de promotion, par le secteur public comme par le secteur privé.

II.A Programmes de promotion cofinancés

II.A.1 Modifications introduites depuis le rapport de 2006

Le régime de promotion a été amélioré à la lumière des recommandations formulées dans le dernier rapport: la consolidation des règlements qui avait été demandée a été effectuée en fusionnant d'une part les deux règlements existants du Conseil [règlement (CE) n° 3/2008 du Conseil] et d'autre part les deux règlements existants de la Commission [règlement (CE) n° 501/2008 de la Commission]³. Par ailleurs, les dispositions régissant le mode de déclaration des dépenses par les États membres ont également été améliorées, ce qui permet d'effectuer un suivi régulier de l'exécution du budget. La recommandation concernant l'organisme d'exécution a été maintenue; enfin, point important, des lignes directrices fermes et claires ont été élaborées et adoptées en ce qui concerne la préparation des programmes de promotion. Comme cela est exposé au point III.B ci-dessous, de nombreuses autres améliorations ont été engagées par les services de la Commission au cours de la période couverte par le rapport, conformément aux recommandations de la Cour des comptes. Toutes les adaptations concernées sont présentées dans l'annexe 1 du document de travail des services de la Commission joint au présent rapport.

¹ Règlement (CE) n° 3/2008 du Conseil du 17 décembre 2007, JO L 3 du 5.1.2008, p. 1.

² Le rapport couvre la totalité de l'année 2006.

³ Règlement (CE) n° 501/2008 de la Commission du 5 juin 2008, JO L 147 du 6.6.2008, p. 3.

Tableau 1: crédits budgétaires destinés à la promotion des produits agricoles

en EUR

Ligne budgétaire	2006	2007	2008	2009	2010
Actions de promotion:					
05 02 10 01 Gestion conjointe	42 000 000	38 000 000	45 000 000	56 000 000	56 000 000
Actions de promotion:					
05 02 10 01 Gestion directe	10 000 000	7 295 000	5 371 000	2 119 000	1 210 000
Total promotion	52 000 000	45 295 000	50 371 000	58 119 000	57 210 000

À partir de 2007, on constate une progression sensible des crédits alloués par l'autorité budgétaire aux programmes d'information et de promotion en faveur des produits agricoles. Les crédits budgétaires pour 2009, exceptionnellement importants, ont été octroyés en vue de prendre en compte le niveau particulièrement élevé des dépenses cumulées en rapport avec les programmes pluriannuels de promotion approuvés en 2007 et en 2008 (un «héritage du passé» particulièrement substantiel vu l'enveloppe comparativement plus fournie correspondant aux programmes acceptés au cours de ces deux exercices). Il en va de même pour 2010. L'augmentation susmentionnée contraste avec l'effritement des ressources budgétaires de la «gestion directe», qui s'explique essentiellement par l'absence de contribution volontaire au COI⁴, la fin des «European Authentic Tastes programme (EAT)» dédiés à la promotion des labels de qualité de l'Union européenne en Amérique du Nord et en Chine et la fin de la campagne de promotion de l'agriculture biologique.

Tableau 2: dépenses budgétaires en faveur de la promotion des produits agricoles

en EUR

Ligne budgétaire	2006	2007	2008	2009	2010
Actions de promotion:					
05 02 10 01 Gestion conjointe	34 163 896	47 873 132	49 431 246	46 514 165	n. d.
Actions de promotion:					
05 02 10 01 Gestion directe	4 733 973	2 723 506	3 753 884	911 554	n. d.
Total promotion	38 897 869	50 596 638	53 185 130	47 425 719	n. d.
Taux d'exécution (pourcentage des dépenses par rapport aux crédits)⁵	75 %	112 %	106 %	82 %	n. d.

Il convient de souligner la tendance constatée en matière de taux d'exécution: la saine gestion du secteur de la promotion a permis de mettre un terme à la sous-consommation qui en

⁴ Conseil oléicole international

⁵ La surexécution pour 2007 et 2008 a été couverte par des transferts.

constituait, jusqu'en 2006, une des grandes caractéristiques. L'exercice 2009 a cependant été marqué par des événements exceptionnels et inattendus: trois programmes de promotion déjà approuvés par la Commission en 2008 n'ont pas été signés et une association intersectorielle participant au cofinancement de plusieurs programmes de promotion en cours a été contrainte de mettre la clé sous la porte en 2009 à la suite d'une décision de la Cour suprême du pays concerné. Ces événements ont eu pour conséquence un effondrement inattendu de la dépense pour l'exercice, avec les effets que cela suppose pour le taux d'exécution.

II.A.3 Analyse des programmes de promotion

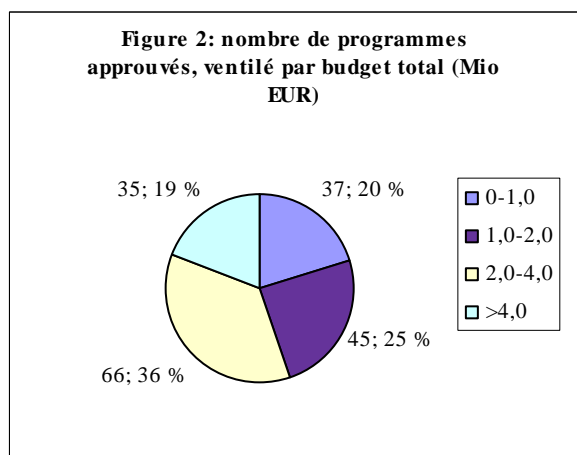
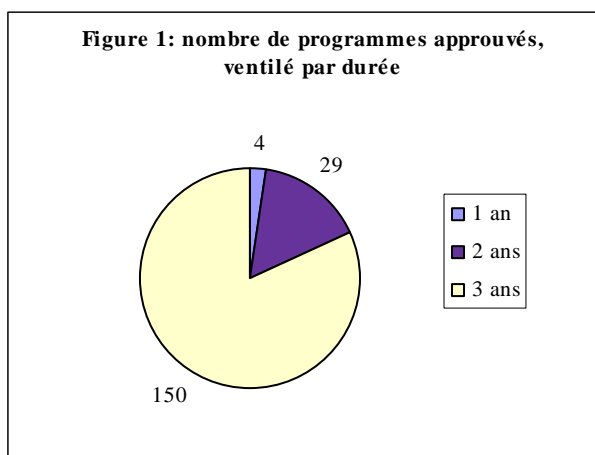
– Programmes acceptés et programmes rejetés

Au long de la période couverte par le présent rapport, tous les États membres ont participé aux efforts de promotion et montré un intérêt marqué pour le régime. Au total, les services de la Commission ont reçu 430 propositions de programmes présélectionnées par les autorités nationales, correspondant à un budget global de 505,6 millions EUR. Sur ce total, 183 propositions ont été acceptées au bénéfice du cofinancement communautaire pour un montant total de 248,6 millions EUR; 134 d'entre elles visaient le marché intérieur et 49 les marchés de pays tiers.

Tableau 3: programmes approuvés et programmes rejetés de juillet 2006 à juillet 2010

Décision		Propositions reçues	Programmes acceptés		Programmes rejetés	
Marché intérieur			Nombre	Cofinancement	Nombre	Cofinancement
C(2006) 3079	7/07/2006	79	31	27.660.899 €	48	49.942.266 €
C(2006)6458	12/12/2006	1	1	2.700.000 €	-	-
C(2007)3299	10/07/2007	56	23	38.857.435 €	33	26.659.129 €
C(2008)3738	22/07/2008	72	31	45.699.154 €	41	61 087 592
C(2009)5583	23/07/2009	48	16	27.855.353 €	32	51.617.128 €
C(2009)10784	18/01/2010	16	13	17.931.027 €	3	2.456.414 €
C(2010)4312	29/06/2010	55	19	30.299.761 €	36	48.566.109 €
Totaux		327	134	191.003.630	193	240.328.638
Pays tiers						
C(2006)5987	11/12/2006	28	10	9.079.319 €	18	20.969.668 €
C(2007)5911	7/12/2007	25	18	19.591.571 €	7	10.598.650 €
C(2008)8233	12/12/2008	30	11	17.817.101 €	19	29.895.002 €
C(2009)9404	30/11/2009	20	10	11.105.132 €	10	16.262.011 €
Totaux		103	49	57.593.123 €	54	77.725.329 €
Marché intérieur + pays tiers		430	183	248.596.753 €	247	318.053.968 €

S'agissant de la durée des programmes acceptés, on en dénombre 150 (soit 82 %) dont le déroulement s'étale sur trois ans (voir la figure 1). Comme le montre la figure 2, 20 % des programmes prévoient un budget inférieur à 1 million EUR, 25 % un budget compris entre 1 et 2 millions EUR, 36 % un budget compris entre 2 et 4 millions EUR et 19 % un budget supérieur à 4 millions EUR.



Comme on peut le constater ci-dessous dans le tableau 4, presque tous les produits répertoriés à l'annexe 1 du règlement (CE) n° 501/2008 ont bénéficié des efforts de promotion. En nombre de programmes acceptés, ce sont les produits laitiers (avec 36 programmes) qui tiennent le haut du pavé, suivis des produits de qualité (32 programmes pour l'ensemble des AOP, IGP, produits biologiques et produits des régions ultrapériphériques), des fruits et légumes frais et transformés (30 programmes), des produits à base de viande, volaille comprise (23 programmes), des vins et spiritueux (20 programmes) et de l'huile d'olive (8 programmes), etc.

Tableau 4

Programmes acceptés (marché intérieur et pays tiers), par secteur et par budget

Produits	Budget total (Mio EUR)	Cofinancement UE (Mio EUR)	%	Nbre de progr. approuvés
Viandes bovines et porcines (transformées ou non)	9,3	4,6	1,86 %	5
Lin textile	3,3	1,7	0,67 %	1
Fruits et légumes frais	89,0	44,6	17,93 %	24
Miel et produits de l'apiculture	4,3	2,1	0,86 %	8
Marquage des œufs	1,0	0,5	0,20 %	1
Lait et produits laitiers	116,4	56,6	22,76 %	36
Multi-produits	34,3	17,2	6,90 %	14
Huile d'olive et olives de table	34,2	15,5	6,22 %	8
Agriculture biologique et produits biologiques	35,7	17,9	7,18 %	15
Horticulture ornementale	14,9	7,4	2,99 %	9

Régions ultrapériphériques	16,1	7,5	3,03%	2
AOP, IGP et STG	39,4	19,7	7,93%	15
Viande de volaille	13,3	6,6	2,67%	6
Fruits et légumes transformés	16,9	8,4	3,39%	6
Viandes de qualité	30,2	15,1	6,08%	11
Viandes de volaille de qualité	1,7	0,8	0,34%	1
Huiles de graines	1,3	0,6	0,26%	1
Boissons spiritueuses	4,2	2,1	0,84%	2
Vins	39,1	19,6	7,87%	18
Total	504,6	248,6	100,00%	183

Les principales causes de rejet au cours de la période de référence ont été les suivantes: l'absence de description suffisamment détaillée pour permettre aux services de la Commission de se faire une idée claire du programme, l'absence d'état du budget suffisamment détaillé pour qu'il soit possible d'apprécier le rapport qualité/prix du programme comme l'exige l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 3/2008, l'absence de motivation expliquant le choix de la proposition et l'absence d'éléments prouvant le bien-fondé du choix de l'organisme d'exécution. Pour ce qui est des exercices plus récents, on note un autre motif important de rejet, à savoir l'absence d'objectifs SMART⁶ ou de toute indication des méthodes à employer pour l'évaluation du programme et l'analyse d'impact.

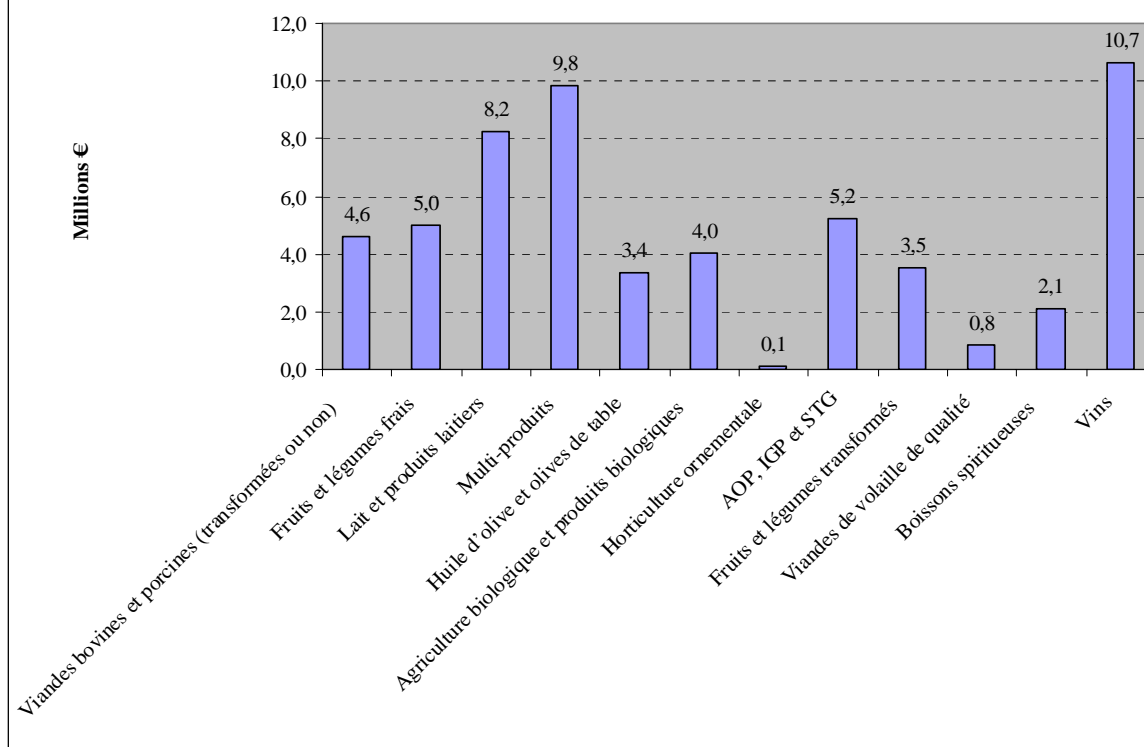
– Programmes destinés au pays tiers

Malgré l'engagement de la Commission de renforcer la promotion dans les pays tiers, seuls 27 % (49 sur 183) du total des programmes proposés au cours de la période de référence portaient sur des pays tiers. Ces programmes ont reçu 23 % des fonds communautaires alloués aux programmes de promotion acceptés (soit 57,6 millions EUR sur 250,5 millions EUR).

Les principaux secteurs bénéficiaires en ont été les fruits et légumes frais et transformés, les vins, les produits de qualité et les produits laitiers. En nombre de programmes acceptés, les principaux marchés visés étaient l'Amérique du Nord (21), la Russie (20), la Chine (13) et le Japon (11).

⁶ SMART: spécifiés, mesurables, acceptables, réalistes, situés dans le temps.

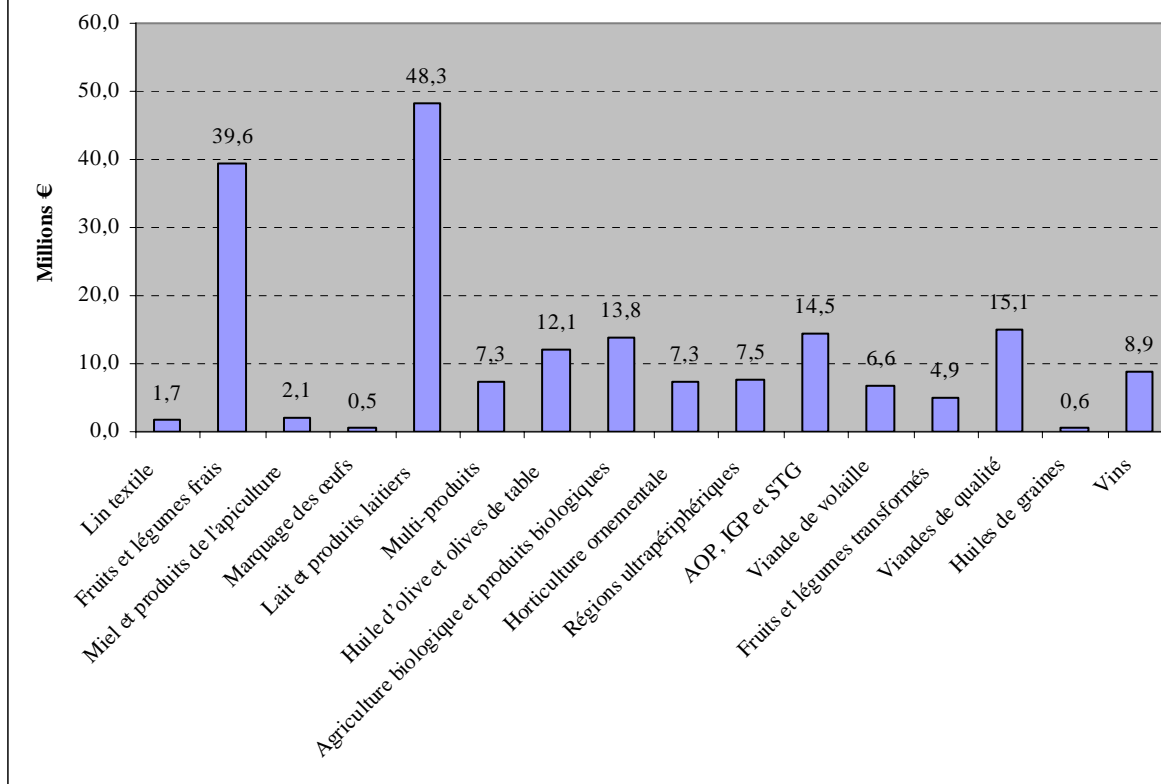
Figure 3: contribution communautaire par secteur de produits (Mio EUR) – programmes approuvés dans les pays tiers



– Programmes destinés au marché intérieur

Entre 2006 et 2010, le nombre de programmes acceptés pour le marché intérieur dans le cadre du flux annuel (à l'exclusion des programmes acceptés en 2009 dans le contexte de la crise des produits laitiers) a enregistré une forte baisse (voir le tableau 3). La raison en est que les services de la Commission ont appliqué des critères plus rigoureux lors de leur examen de sélection. Cependant, comme cela ressort du tableau 3, on note que la participation communautaire a progressé, spécialement entre 2006 et 2009, période pendant laquelle elle a augmenté de 50,1 %, passant de 30,4 millions EUR à 45,8 millions EUR. Les chiffres présentés tiennent compte des programmes de promotion spécifiquement ciblés sur la viande de volaille (un programme) et les produits laitiers (13 programmes) qui ont été adoptés par deux décisions ad hoc de la Commission dans le but de contrebalancer les effets de la crise dans ces secteurs. La tendance constatée s'explique principalement par le fait qu'on a accepté des programmes plus larges visant plusieurs produits ou par le fait que plusieurs organisations issues d'un ou de plusieurs États membres se sont unies afin de proposer un seul et même programme.

Figure 4: contribution communautaire par secteur de produits (Mio EUR) – programmes approuvés pour le marché intérieur



Sur le plan du nombre de programmes acceptés, les principaux États membres bénéficiaires sont l'Italie (17), la France (11), les Pays-Bas (10) et l'Allemagne (9). Sur le plan des types de produits, les principaux bénéficiaires sont les produits laitiers (48,3 millions EUR), les fruits et légumes frais et transformés (45 millions EUR) et les produits de qualité, parmi lesquels les produits porteurs d'un logo de production biologique ou de celui d'une région ultrapériphérique (35,8 millions EUR).

II.B Actions de promotion gérées directement par la direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI)

II.B.1 Missions à haut niveau

Dans le cadre établi par l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 3/2008, les missions à haut niveau ou actions de promotion suivantes ont été organisées entre 2007 et 2010:

- mission commerciale à haut niveau en Inde (6 au 10 mars 2007),
- manifestation promotionnelle en Chine (14 au 16 mai 2008),
- manifestation promotionnelle au Cap [Afrique du Sud] (8 au 10 septembre 2008),
- mission commerciale à haut niveau en Chine (18 au 22 mai 2009),

- manifestation promotionnelle à Hongkong (4 au 6 mai 2009).

Ces visites ont été l'occasion de mener à bien un programme extrêmement fourni d'activités telles que des séminaires, des rencontres avec la presse, la participation à des foires commerciales, des rencontres interentreprises et des événements dans les chambres de commerce locales. Chacune de ces visites a été systématiquement accompagnée d'actions de relations publiques, aussi bien avant qu'après la mission. Pour la période de référence, les crédits budgétaires affectés aux missions à haut niveau étaient de 1 million EUR/an. En ce qui concerne 2010, une manifestation promotionnelle de haut niveau est programmée à Moscou dans le cadre de la World Food Fair (du 14 au 17 septembre 2010).

II.B.2 Campagne de promotion en faveur des produits biologiques et de l'agriculture biologique

Le travail sur cette campagne a débuté en 2006 dans le cadre institué par le règlement (CE) n° 2826/2000 du Conseil [ultérieurement abrogé par le règlement (CE) n° 3/2008], avec pour objectif de donner une suite à l'action 1 du plan européen pour l'alimentation et l'agriculture biologique. Dotée d'un budget maximal de 3 millions EUR répartis sur trois ans, et couvrant les 27 États membres, la campagne a été pensée de manière à compléter les actions de promotion élaborées au plan national. Elle a été lancée le 25 juillet 2008.

II.B.3 Autres dépenses dans le cadre de la gestion directe

– **Experts extérieurs chargés de participer à la sélection des programmes de promotion**

– **Études d'évaluation**

Une description détaillée de toutes les activités relevant de la gestion directe assurée par la direction générale de l'agriculture et du développement rural est présentée à l'annexe 2 du document de travail des services de la Commission joint au présent rapport.

III. ÉVALUATION

III.A Audit interne de la direction générale de l'agriculture et du développement rural et rapports de la Cour des comptes

En 2009, le régime de promotion des produits agricoles a fait l'objet de deux rapports d'audit, effectués respectivement par la Cour des comptes et par l'unité d'audit interne de la DG Agriculture et développement rural.

Le rapport d'audit de la DG, daté du 13 mai 2009, note, entre autres, que les régimes en place respectent de façon satisfaisante les règles et procédures applicables et qu'on constate, depuis 2005, une constante progression de la qualité de la procédure de sélection.

Dans son rapport spécial n° 10/09 publié le 8 juillet 2009, la Cour des comptes a évalué l'impact de plusieurs programmes et conclu que, «dans la plupart des cas, les récapitulatifs des travaux réalisés étaient suffisamment détaillés et garantissaient que les dépenses et les actions engagées correspondaient à l'objectif de promotion». En outre, pour ce qui est du suivi des dépenses, la Cour a constaté qu'au cours des deux années précédentes, la Commission avait entrepris d'introduire ou de renforcer des outils et des procédures

permettant d'assurer un suivi des programmes et des demandes de paiement des États membres.

Toutefois, ces deux rapports notent que des améliorations sont encore possibles sur le plan de l'efficacité, de l'efficience et des incidences sur l'environnement. Ils soulignent également que la Commission doit poursuivre ses efforts afin d'améliorer plusieurs aspects du régime de promotion.

Par ailleurs, la Cour des comptes demande aux États membres de contribuer à l'amélioration de la procédure de sélection en contrôlant la pertinence des propositions et en augmentant leur sélectivité; elle encourage également les États membres à communiquer à la Commission des informations sur les aides et actions de promotion existantes au niveau national et régional. En outre, le rapport de la Cour des comptes invite les États membres à améliorer leurs procédures de passation des marchés en matière de sélection des organismes d'exécution, en particulier en évitant les délais très courts, et en appliquant plus systématiquement les procédures officielles, et à s'assurer que les organisations proposant répondent aux critères de sélection.

III.B Aspects positifs et négatifs du régime de promotion relevés par la Cour des comptes

La Cour des comptes termine par un ensemble de conclusions et de recommandations, qui reflètent les principales forces et faiblesses du régime de promotion et de son fonctionnement durant, au minimum, la période couverte par le rapport:

- Depuis plusieurs années, la Commission s'efforce d'améliorer les modalités de gestion et de contrôle des dépenses en rapport avec les mesures d'information et de promotion portant sur les produits agricoles. Il y a lieu d'étendre ces efforts et d'en poursuivre la consolidation.
- Le système tel qu'il existe ne permet pas de mesurer l'efficacité de la politique, dont l'impact, même s'il est probablement positif, reste pour l'heure difficilement mesurable. Il y a lieu de spécifier les objectifs stratégiques et de mettre en place des indicateurs de performance appropriés, tout en veillant à la nécessaire cohérence entre les ambitions affichées et les budgets engagés.
- Il y a lieu de mettre en place une procédure officielle de consultation de l'ensemble des parties prenantes dans le but de contribuer à l'élaboration d'une stratégie globale et d'en garantir la complémentarité avec les diverses mesures de promotion existantes. À la suite de cette recommandation, un groupe spécial du comité consultatif chargé des questions de promotion a été mis sur pied le 28 septembre 2009.
- La Commission est devenue plus sélective dans l'approbation des programmes à cofinancer. Il y a lieu de poursuivre ces améliorations, particulièrement en ce qui concerne les exigences relatives aux informations sur l'impact à attendre du programme et sur la manière dont il sera mesuré. De même, les États membres sont invités à poursuivre les efforts entrepris en vue de renforcer leur sélectivité.
- Pour ce qui est de la mise en œuvre des programmes et de la régularité des dépenses, il y a lieu d'axer prioritairement les efforts sur les contrôles relatifs à

la sélection des organismes d'exécution, qui sont encore trop limités alors qu'ils ont un rôle essentiel à jouer. Du côté de la Commission, le suivi ex post des dépenses a été renforcé, mais on constate encore d'importantes insuffisances en la matière dans certains États membres. Il convient de mettre en place un suivi approprié visant à remédier rapidement à ces insuffisances.

III.C Évaluation au niveau des pays/régions ou des secteurs de produits

Les évaluations des programmes d'information et de promotion cofinancés par l'UE visés au point II.B.3 ont été menées entre 2006 et 2008 par des consultants externes en vertu de contrats-cadres.

Quatre de ces évaluations portaient sur le **marché intérieur**; elles concernaient respectivement:

- le secteur des produits biologiques (novembre 2006),
- le secteur vitivinicole (avril 2007),
- le secteur des fruits et légumes (novembre 2007),
- le secteur des produits laitiers (septembre 2008).

Quatre autres portaient sur différents secteurs de produits dans les **pays tiers/régions extérieures à l'UE**, à savoir:

- les États-Unis et le Canada (novembre 2006),
- la Suisse et la Norvège (mai 2007),
- la Russie et le Japon (novembre 2007),
- l'Inde, la Chine et l'Asie du Sud-Est (décembre 2008).

Chacune de ces évaluations avait pour objet d'examiner les programmes d'information et de promotion cofinancés par l'UE et mis en œuvre depuis 2002 sous l'angle de la cohérence, de l'efficacité, de l'efficience, de l'impact et de la complémentarité.

En outre, l'évaluation portait systématiquement sur un échantillon de programmes sélectionnés dans différents États membres de l'Union et représentant dans chaque cas plus de la moitié des fonds engagés par secteur. Les informations provenaient de diverses sources, à savoir principalement la documentation et les statistiques disponibles, les entretiens et les ateliers organisés avec les parties prenantes et les enquêtes approfondies menées par l'équipe.

En ce qui concerne le marché intérieur, les principales recommandations sont les suivantes:

- Les programmes doivent se fonder sur des analyses portant à la fois sur le marché global et sur les marchés ciblés, qui tiennent compte de leur taille et définissent clairement une liste hiérarchisée d'objectifs quantifiés pour la campagne d'information et/ou de promotion proposée.
- Il y a lieu de déterminer l'impact attendu sur la demande, à la fois de manière globale et par groupe de consommateurs, en fonction de caractéristiques de marché

spécifiques et des ressources disponibles, et d'élaborer une méthode d'évaluation de l'impact au cours de la mise en œuvre et au terme de celle-ci faisant appel aux techniques les plus avancées.

- Il y a lieu de clarifier encore les rôles respectifs de la Commission et des États membres. Par ailleurs, les procédures régissant l'approbation ou le rejet définitifs des programmes par la Commission doivent être mieux expliquées tant aux autorités compétentes des États membres qu'aux organisations susceptibles de soumettre des propositions.
- Il y a lieu de poursuivre la pratique des adjudications (appels de propositions), afin d'optimiser les rapports coûts-avantages sur la base des normes propres aux marchés nationaux.
- Dans le cas des programmes et campagnes de grande envergure, il y a lieu de rendre obligatoire la réalisation d'évaluations ex post, à mi-parcours ou in itinere, et de prévoir les coûts correspondants dans le budget de ces programmes et campagnes.
- Il y a lieu de prévoir davantage de mesures incitatives en faveur des synergies et de la complémentarité, d'une part entre programmes cofinancés de différents États membres et d'autre part entre programmes cofinancés par l'UE et programmes relevant du secteur privé.

En ce qui concerne les pays tiers, les principales recommandations sont les suivantes:

- Les objectifs généraux des mesures de promotion de l'UE doivent être de permettre aux producteurs et aux organisations professionnelles d'exporter vers les pays tiers.
- Les mesures de l'UE doivent mieux contribuer à la synergie entre producteurs et programmes.
- Il y a lieu de prévoir des dispositions particulières d'aide aux nouveaux venus.
- Il y a lieu de mieux prendre en compte les spécificités des marchés émergents et/ou éloignés lors de la conception des programmes et des actions de promotion.
- Il y a lieu d'améliorer le cadre général des mesures de l'UE afin de régler les ambiguïtés relatives à la mention de l'origine géographique et des noms de marques.
- Il convient que les exigences administratives soient adaptées aux contraintes propres aux programmes.

III.D Évaluation au niveau des programmes cofinancés

III.D.1 Critères d'évaluation introduits après 2006

Dans les premières années de mise en œuvre du régime, il suffisait qu'un programme de promotion cofinancé soit mis en œuvre comme prévu dans la proposition originelle pour qu'il soit considéré comme réussi; aucune évaluation formelle n'était requise et, par voie de conséquence, les coûts d'évaluation (lorsqu'il y en avait une) n'étaient jamais admissibles.

Plusieurs mesures ont été prises pour redresser la barre:

– Un document présentant des lignes directrices pour l'évaluation des programmes a été distribué aux autorités nationales en octobre 2007, à l'intention des organisations proposant. Celui-ci tenait compte de toutes les recommandations formulées à l'occasion de l'audit du secteur et par les consultants. Ce document a été ultérieurement remanié et la section relative aux modalités d'évaluation se trouve désormais intégrée dans la note explicative relative aux programmes de promotion cofinancés par l'UE qui est annexée au formulaire de demande. La deuxième section, consacrée à l'évaluation proprement dite, a été annexée au «Manual of procedures for the examination and adoption of proposed programmes for the promotion of agricultural products» (manuel de procédure pour l'examen et l'adoption des propositions de programmes de promotion de produits agricoles).

– Le contrat type mis à la disposition des autorités nationales a été modifié de manière à autoriser le recours à un organisme extérieur pour l'évaluation des résultats des programmes. En outre, le budget alloué à l'évaluation du programme a été revu à la hausse, de 3 à 5 % (pour l'évaluation finale), enveloppe à laquelle il est autorisé d'ajouter tout crédit budgétaire inutilisé originellement affecté aux frais généraux.

III.D.2 Première analyse d'impact des programmes

Depuis 2008, une évaluation de l'impact des programmes est effectuée au moment où ceux-ci arrivent à leur terme et cette évaluation est incorporée aux rapports finaux soumis à l'examen des gestionnaires de programmes. Cette évaluation utilise des indicateurs tels que le taux d'exécution budgétaire ou la conformité du programme mis en œuvre avec le programme proposé. Les mesures prévues par les programmes fonctionnent de mieux en mieux. Jusqu'ici, les rapports étaient souvent élaborés par les organisations proposant elles-mêmes, mais à compter de 2010, cette tâche sera confiée à des organismes d'évaluation indépendants.

Bien souvent, au terme d'un programme, l'organisation proposant demande l'autorisation de produire et d'utiliser à ses frais des quantités supplémentaires des outils de promotion conçus lors de la mise en œuvre des programmes, ce qui constitue une bonne indication de la qualité de ces outils.

III.E. Évaluation des actions directement gérées par la Commission

III.E.1 Missions à haut niveau: évaluation de l'impact

Mission commerciale à haut niveau en Inde (mars 2007)

La mission a joué son rôle «pionnier» en ouvrant aux exportateurs européens les portes du marché indien, encore relativement nouveau, tout en faisant passer le message dont elle était porteuse sur la qualité et la diversité des produits européens. Cette visite a reçu un excellent écho dans les médias indiens (avec une couverture médiatique évaluée à 1,25 million EUR). Ceux-ci ont particulièrement bien noté la dimension européenne de la démarche. Cette visite a joué un rôle crucial dans la décision prise par l'Inde de réduire les droits exorbitants qu'elle applique aux importations d'alcool.

Campagne de promotion en Chine (mai 2008)

On estime que la couverture médiatique déclenchée par la mission a atteint l'équivalent de 450 000 EUR et touché 25 000 000 de personnes. Plusieurs milliers de personnes ont visité le stand de l'Union européenne, qui occupait une position centrale parmi les autres pavillons

européens; 967 de ces visiteurs y ont laissé leur carte de visite et l'on a collecté 1 127 questionnaires remplis.

Manifestation promotionnelle au Cap [Afrique du Sud] (septembre 2008)

L'événement consistait prioritairement en une opération de relations publiques destinée à manifester aux responsables sud-africains comme aux exportateurs européens tout le soutien que leur offre l'UE dans leurs efforts de conquête de nouveaux marchés mondiaux.

Mission commerciale à haut niveau en Chine (mai 2009)

La visite de la délégation européenne a reçu un excellent écho dans la presse et suscité une couverture médiatique estimée à l'équivalent de 1 500 000 EUR pour un total de 49 600 000 personnes. Plusieurs milliers de personnes ont visité le stand de l'Union européenne, qui, comme l'année précédente, était situé au milieu des autres pavillons européens.

Manifestation promotionnelle à Hongkong (mai 2009)

Le séminaire réunissait 50 participants et le festival 200. Le stand a été visité par environ 8 000 personnes. L'événement a donné lieu à la publication de sept articles de presse, dont la valeur est estimée à 6 656 EUR pour une diffusion de 260 000 exemplaires.

III.E.2 Évaluation de la campagne de promotion en faveur de l'agriculture biologique (2006–2009)

La campagne de promotion en faveur des produits et de l'agriculture biologiques a engrangé des résultats très positifs. Dotée d'un budget modeste, surtout par comparaison avec celui de certaines campagnes de plus grande ampleur menées à l'échelon national ou par le secteur privé, elle a permis de diffuser des outils de marketing et d'information simples et efficaces auprès d'un certain nombre de groupes cibles. Dans ce cadre, plus de 150 pages de texte ont été rédigées et traduites pour fournir des informations sur le secteur à différents groupes cibles et en assurer la promotion auprès de ces derniers.

L'évaluation a montré que les outils sont acceptés et utilisés par les groupes cibles, particulièrement dans les pays où le secteur est moins développé et où il existe comparativement peu d'initiatives au niveau national. Les programmes cofinancés de promotion des produits biologiques font usage de ces nouveaux matériels conçus dans le cadre de la campagne, ce qui leur permet de fonctionner avec un budget plus modeste que s'ils avaient dû financer la création de nouveaux matériels de promotion dont l'équivalent existe déjà.

Les statistiques relatives au trafic enregistré sur le site web sont elles aussi très encourageantes. Avec en moyenne entre 70 000 et 80 000 visites par mois et entre 15 000 et 30 000 téléchargements de documents, ce site est déjà le plus fréquenté de tous les sous-sites de la DG AGRI hébergés sur Europa. En 2008, sur la période de cinq mois suivant le lancement de la campagne, on a enregistré 186 991 visites sur le site, chiffre considéré comme un succès. Sur toute l'année 2009, le site a été visité 1 070 000 fois (ce qui correspond à 63 % de la fréquentation totale du site global de la DG AGRI). Fort de ses résultats sur les grands moteurs de recherche, le site est devenu un point de référence pour tous les internautes cherchant à s'informer sur les produits biologiques et l'agriculture biologique.

IV. CONCLUSIONS GENERALES

Au cours de la période de 2006 à 2010, une série de modifications a été apportée au régime de programmes de promotion des produits agricoles cofinancé par l'UE:

- Dans un but de simplification, les deux règlements du Conseil ont été fusionnés en un texte unique, de même que les deux règlements de la Commission.
- La procédure de sélection des nouveaux programmes au niveau de la Commission a été améliorée grâce à l'adoption de lignes directrices et à l'introduction de méthodes d'évaluation quantitatives (grille d'évaluation), ainsi que de coûts de référence pour les diverses actions relevant des programmes.
- Des améliorations ont été apportées à l'analyse d'impact des programmes réalisée au cours de la mise en œuvre et au terme de celle-ci.
- S'agissant de la qualité de la gestion, des améliorations ont été apportées, par voie de conséquence, à la gestion des programmes. Le taux d'exécution (rapport dépenses/crédits) du secteur a fortement progressé, jusqu'à frôler les 100 %.
- Enfin, et ce n'est pas négligeable, le régime de promotion a aussi été utilisé au cours de la période de référence pour contrebalancer les effets de deux crises: celle de la grippe aviaire (en 2007) et celle du secteur du lait et des produits laitiers (en 2008).

Les améliorations décrites ont été confirmées récemment par la Cour des comptes et par l'unité d'audit interne de la DG AGRI. D'autres éléments restent toutefois à améliorer:

- La qualité des programmes adressés aux services de la Commission doit encore être améliorée. Les lignes directrices déjà adoptées et actualisées y contribueront sans nul doute.
- Il est également nécessaire que les autorités compétentes des États membres améliorent la sélection, le suivi et le contrôle des programmes. Il convient de prêter attention de façon plus stricte aux procédures d'appels d'offres utilisées pour la sélection des organismes d'exécution. On notera à cet égard que l'article 9, paragraphe 2, point e), et l'article 12, paragraphe 2, mettent tous deux l'accent sur les capacités techniques et financières que doivent posséder ces organismes si l'on veut faire en sorte que la mise en œuvre des actions de promotion s'effectue dans les meilleures conditions d'efficacité.

– La procédure actuelle d’approbation des programmes cofinancés est plutôt lourde. En effet, les programmes font l’objet d’une double évaluation: d’abord au niveau de l’État membre, puis à celui de l’UE. À ce rythme, la procédure de sélection complète s’étale sur sept mois. Pourtant, comme le montre le tableau 3 présenté à la page 6 du présent rapport, plus de 50 % des programmes reçus sont rejetés.

La politique en matière d’information et de promotion sera révisée parallèlement à la réforme de la PAC après 2013. Les instruments de promotion doivent être un outil efficace au service des producteurs de l’UE permettant également, autant que faire se peut, de réduire leur charge administrative.