

A. Synthèse et présentation de l'étude

1. LES OBJECTIFS DE CETTE ETUDE

L'objectif de cette étude est d'évaluer *ex post* la politique de promotion communautaire des produits agricoles durant la période 1994-2000 et d'effectuer une évaluation *ex ante* de la nouvelle politique promotionnelle de 2001-2006.

Les résultats suivants ont été obtenus :

- évaluation des impacts des principales campagnes effectuées et de la politique promotionnelle 1994-2000
- estimation des impacts des campagnes à venir et définition d'un meilleur système de contrôle et d'évaluation des campagnes individuelles
- évaluation de l'efficacité des instruments de promotion utilisés dans le passé et suggérés pour la nouvelle politique
- définition d'un système de suivi et de l'évaluation de la politique promotionnelle qui sera réalisée dans la période 2001-2006

L'évaluation *ex post* de la période 1994-2000 a été réalisée afin d'analyser les effets de la politique promotionnelle au sein du marché interne et de certains pays tiers. L'évaluation concerne l'atteinte de l'objectif classique de la promotion, à savoir la hausse ou le maintien de la consommation mais également le développement de la connaissance des avantages des produits communautaires et dans quelle mesure leur image s'est améliorée auprès des consommateurs. Les effets des actions promotionnelles ont été analysés sur la base des instruments utilisés, des formes de financement et de cofinancement communautaires, des synergies avec d'autres actions des Etats membres et des effets multiplicateurs sur des initiatives promotionnelles privées.

Pour la période 2001-2006, la politique promotionnelle communautaire présente des changements considérables tels que l'abandon d'une approche essentiellement basée sur la promotion de produits/filières spécifiques en faveur d'une approche qualifiée d'horizontale, c'est-à-dire en mesure de s'adresser à de nombreux produits communautaires afin d'en valoriser les aspects particuliers tels que la typicité, la sécurité, l'étiquetage, le respect des animaux et de l'environnement. De même, la nature de l'intervention financière de l'UE a subi des modifications. La nouvelle réglementation bouleverse la situation passée dans les rapports avec les Etats membres ; par exemple, au niveau de la participation financière, de la responsabilité dans la sélection des programmes et des contrôles consécutifs. La nouvelle optique de la politique promotionnelle concernera aussi bien le marché communautaire (*Règl. 2826 /2000*) que les pays tiers (*Règl. 2702/1999*).

L'évaluation *ex ante*, relative à la politique promotionnelle 2001-2006, a été réalisée dans l'objectif de mettre en évidence de quelle façon les nouveaux règlements pourront se révéler efficaces et atteindre les objectifs convoités. Ces innovations pourraient créer, au début tout au moins, certaines difficultés auprès d'organismes contraints de changer leurs habitudes. C'est pour cette raison que

certains domaines potentiellement à risque ont été signalés, de même que des solutions pratiques nécessaires à l'atteinte des résultats souhaités.

Les analyses et les solutions illustrées dans l'évaluation *ex ante* sont basées sur les résultats de l'*ex post*, l'expérience et les compétences acquises au fil des ans par la Communauté en matière de gestion de promotions et, pour finir, sur les comportements et pratiques de gestion d'entreprise en vigueur, adoptés dans le secteur privé. Les suggestions élaborées ont été adaptées à la spécificité des institutions et des services communautaires.

La définition de solutions d'amélioration du système de suivi et de l'évaluation représente un élément clé pour obtenir une estimation plus efficace des impacts des campagnes de promotion individuelles et de la politique promotionnelle à venir, fin 2006.

2. LES CARACTERISTIQUES DU SYSTEME DE PROMOTION UE

La politique de promotion générique des produits agricoles pratiquée auparavant par la Communauté Européenne naissait de "l'impulsion" de certaines filières de production, elle s'est ensuite élargie à 10 produits et deux thèmes spécifiques. La promotion s'est constituée dans un second temps sur la base de 12 règlements spécifiques concernant les différents produits/thèmes, souvent peu homogènes. Bien que dans la plupart des cas les résultats aient été prometteurs, l'ensemble des activités n'a pas été guidé par une politique unitaire, avec des objectifs, stratégies et instruments promotionnels communs.

La politique de promotion 1994-2000 présente donc des différences considérables quant aux produits/thèmes concernés. Ces différences consistent principalement dans la variabilité du taux de cofinancement de la Communauté dans les campagnes de promotion et dans la typologie de gestion de ces campagnes (campagnes promotionnelles gérées directement par la Communauté comme l'huile d'olive et le lin ou gérées de façon indirecte comme la viande bovine). Le but de fond de la politique promotionnelle précédente était la hausse ou la stabilisation de la consommation des produits en question ; but poursuivi au moyen d'objectifs spécifiques tels que l'amélioration de l'image, le développement de la connaissance des avantages des produits, etc.

La nouvelle politique 2001-2006 présente des innovations considérables au niveau structurel. Elle repose jusqu'à présent, essentiellement sur deux règlements qui définissent les règles de promotion de l'ensemble des thèmes/produits agricoles au sein de l'UE et des pays tiers. Cette nouvelle réglementation unitaire vise principalement à informer les consommateurs des caractéristiques des produits, de leurs qualités, de la sécurité et des modes de production.

Les nouveautés clé portent sur la participation croissante des Etats membres, appelés à cofinancer les campagnes avec les organisations professionnelles ; quant à la gestion de ces campagnes, elle sera décentralisée et reviendra entièrement à ces organisations précisément. Tous les thèmes/produits à promouvoir seront financés à 50% par l'UE et les 50% restants seront à la charge des Etats membres (20%) et des organisations professionnelles ou interprofessionnelles (30%). Il s'agit là d'un changement majeur, le financement à 100% UE n'existe plus, ce qui pourrait

déterminer certains problèmes au niveau de produits/thèmes dont les campagnes étaient entièrement financées par la Communauté.

3. L'EVALUATION DES IMPACTS DE LA POLITIQUE PROMOTIONNELLE

Les principaux objectifs des campagnes consistaient, en règle générale, dans l'amélioration de la connaissance des avantages des produits, l'amélioration de l'image, de l'environnement commercial, l'ouverture de nouveaux marchés (pays tiers), l'élargissement de la consommation à d'autres catégories de consommateurs et la reconquête de leur confiance.

Trois instruments ont permis l'évaluation *ex post* de l'atteinte de ces objectifs : les rapports d'activité et d'évaluation des campagnes individuelles, les données statistiques et les entretiens avec des interlocuteurs qualifiés. Le recours à ces trois sources dérive du fait que les rapports d'évaluation se consacrent essentiellement à l'estimation des réalisations et des instruments promotionnels utilisés, souvent sans considérer dans son ensemble l'atteinte des résultats. D'où la nécessité d'effectuer une analyse des données statistiques et une comparaison avec les professionnels du secteur qui ont géré les activités.

L'évaluation de l'atteinte des objectifs est subdivisée entre marché intérieur et pays tiers. En général, les activités promotionnelles au sein du marché interne concernent tous les produits alors que pour les pays tiers, seuls l'huile d'olive et le lin ont fait l'objet de promotions.

Dans le cas des pays tiers, les résultats sont positifs aussi bien pour l'amélioration de l'image que pour la connaissance des avantages suite aux campagnes financées par l'UE. Les promotions UE ont également joué un rôle direct et décisif dans l'amélioration de la position des produits communautaires dans ces pays. Les campagnes ont permis l'ouverture de nouveaux marchés, notamment dans le cas de l'huile d'olive en Extrême-Orient.

Pour le marché interne, il semble que la promotion UE ait joué un rôle fondamental dans la reconquête de la confiance des consommateurs à la suite de la crise ESB qui a frappé le secteur de la viande bovine. Elle a également permis la création d'un environnement commercial favorable aux produits en phase d'expansion dans de nouveaux marchés, comme l'huile d'olive dans l'Europe du Nord et Centrale. Ici aussi, l'objectif d'amélioration de l'image a été atteint, semble-t-il, bien qu'un laps de temps considérable et des investissements promotionnels à répétition soient nécessaires pour déterminer l'atteinte d'un objectif de ce type.

Un des objectifs stratégiques de la politique promotionnelle précédente était de réorienter la production agricole primaire selon la demande des consommateurs. Il s'avérait donc nécessaire de contrôler dans quelle mesure la promotion UE a eu des impacts sur l'adaptation de l'offre des producteurs aux exigences versatiles de la demande. Dans le cas de la viande bovine, le rôle de l'UE a été déterminant dans la stimulation de l'ensemble de la filière productive qui a adopté une discipline de production permettant d'améliorer la qualité des produits en obligeant les éleveurs à changer leurs méthodes d'élevage. En ce qui concerne le système Aop-Igp-Stg, l'accroissement

considérable du nombre d'enregistrements de nouveaux labels de qualité permet de conclure à une évaluation tendanciellement positive en termes d'efficacité.

Sur la base de l'analyse ex post, une méthodologie a été établie pour mesurer l'atteinte des nouveaux objectifs dans le cadre de la nouvelle politique promotionnelle 2001-2006. Dans l'étude ex ante, des critères de réussite et des indicateurs ont été désignés pour chaque objectif, de même que la meilleure méthode d'évaluation.

4. L'EFFICACITE DES INSTRUMENTS DE PROMOTION

Dans la période 1994-2000 presque tous les instruments promotionnels ont été utilisés, dans différentes mesures, par les campagnes promotionnelles. Les instruments sont classés de la façon suivante : publicité, promotions sur le point de vente, relations publiques, actions d'information et études.

Dans l'analyse ex post, l'évaluation a défini une échelle d'efficacité des instruments de promotion utilisés dans les campagnes de 1994-2000. L'analyse de l'efficacité concernait les objectifs prioritaires de la politique communautaire de promotion. Les instruments présentant le niveau d'efficacité le plus élevé ont fait l'objet d'une analyse ultérieure visant à déterminer les contextes les plus propices à leurs effets.

L'analyse évaluative permet aussi d'affirmer que certaines campagnes promotionnelles peuvent être considérées comme de "bonnes pratiques" en référence à leur contexte et aux instruments adoptés. Précisément, le succès le plus marqué a été remporté par la campagne VBQ dans de nombreux pays européens, la campagne promotionnelle lait s'est avérée globalement positive particulièrement en France, Grèce et Irlande. La campagne huile d'olive a été un succès considérable dans les pays non producteurs qui, surtout aux Pays-Bas et en Belgique, a obtenu d'excellents résultats quant à la diffusion des avantages et la participation des distributeurs.

Les nouveaux règlements mettent l'accent sur les actions d'information, de promotion, de publicité et les relations publiques qui doivent servir à garantir aux consommateurs des données complètes sur les caractéristiques intrinsèques des produits, la qualité, la sécurité des produits alimentaires et les méthodes de production. Le principal effet attendu des instruments promotionnels décrits dans la nouvelle politique sera donc d'informer les consommateurs de façon claire, peu suggestive et concrètement factuelle.

La nouvelle politique promotionnelle 2001-2006 reprend les mêmes instruments promotionnels utilisés précédemment tout en insérant quelques nouveautés, en particulier dans le cadre des campagnes promotionnelles dans les pays tiers. Les marchés extérieurs se voient ajouter "les études de nouveaux marchés nécessaires à l'élargissement des débouchés commerciaux" et les "missions commerciales de haut niveau". Ces nouveaux instruments soulignent à quel point la Communauté maintient son engagement dans le soutien de la promotion de produits agricoles dans les pays tiers.

L'analyse *ex ante* reprend les bonnes pratiques soulignées dans l'*ex post* et spécifie les instruments pouvant se révéler les plus efficaces pour réaliser les objectifs de la future politique de promotion. L'analyse *ex post* a permis de définir des indications utiles concernant des instruments particuliers qui pourront être potentialisés, comme les activités de relations publiques au niveau des écoles, des hôpitaux et d'autres types de communautés.

Ainsi, à la lumière des nouveaux objectifs de la politique promotionnelle et de certains facteurs de contexte (consommation par personne, nouveauté des thèmes/produits, marché interne/pays tiers, situations de crise de confiance et/ou structurelle), les combinaisons d'instruments les plus efficaces ont été suggérées dans le cadre de 7 scénarios représentatifs des situations de marché pour les années à venir. Ils constitueront une aide pour l'Unité de promotion dans la mise au point d'orientations plus focalisées sur des situations de marché et afin d'évaluer la cohérence des instruments promotionnels indiqués par les organisations professionnelles.

5. L'EVALUATION DE L'EFFICACITE DES DEPENSES DE LA COMMUNAUTE PAR RAPPORT AUX COUTS GLOBAUX DE PROMOTION

Un des objectifs de la Communauté est la création d'une complémentarité avec les campagnes des privés et la création d'effets de synergie avec les promotions financées par les Etats membres. Notre analyse a donc concerné les liens entre investissements de la Communauté, d'entreprises privées et des Etats membres, s'ajoutant également à une analyse des seuils minimum nécessaires pour garantir l'efficacité du budget.

L'analyse *ex post* a montré qu'un effet multiplicateur systématique des campagnes de promotion sur les investissements privés n'existe pas en tant que règle générale. L'action promotionnelle communautaire sert parfois néanmoins à préparer le terrain en vue des actions privées, lorsque les marchés se situent dans la première *phase d'introduction*. Dans ce cas, le rôle attribué aux campagnes communautaires est d'accréditer les produits (connaissance des avantages et amélioration de l'image) auprès des consommateurs, mais surtout de la distribution commerciale. Dans le cas opposé, on observe des situations où la totalité du marché est régie par des produits de marque privée (lait, huile d'olive pays producteurs) et par conséquent, les finalités concurrentielles visent le positionnement des marques privées et le maintien/développement des parts de marché relatives, avec des budgets nettement supérieurs aux budgets communautaires. Dans ces cas, il va de soi que les privés restent totalement insensibles aux campagnes communautaires. On relève toutefois quelques actions de coordination issues de "petits privés" qui ont planifié leurs activités juste après les réalisations financées par la Communauté.

Sur le thème des synergies d'objectifs et de contenus entre campagnes nationales et campagnes UE, l'évaluation *ex post* illustre différents cas de figure. Les campagnes présentent parfois des similitudes et une cohérence considérables (lait et viande bovine), alors que dans certains cas, les objectifs des campagnes financées par les autorités nationales/régionales diffèrent ou sont complémentaires (huile d'olive, fleurs, pommes, agrumes). Une méthode est recommandée à l'avenir pour une évaluation objective de l'existence et des contenus de synergies entre actions nationales et communautaires dans le cadre d'une évaluation à mi-parcours ou finale. Il s'agit

d'assigner aux Etats membres la responsabilité de constituer des archives organisées de leurs propres activités afin de permettre à tous les opérateurs communautaires et aux évaluateurs d'accéder aux informations qui leur sont nécessaires. Il convient donc de souligner l'importance de la réalisation de cet archive communautaire, simple à mettre en œuvre, qui fournira non seulement les éléments d'évaluation indispensables mais qui symbolisera le premier pas vers la création d'une base de données générale de l'ensemble des promotions à l'échelle régionale, nationale et communautaire.

Dans l'analyse des effets d'aubaine, l'évaluation est censée reposer sur la comparaison objective entre les données relatives aux investissements des Etats membres avant et après la mise en oeuvre de l'intervention promotionnelle communautaire. Il n'a pas été possible d'effectuer une analyse objective de la situation passée en raison de l'absence de séries complètes de données analytiques. On souligne toutefois que la probabilité d'effets d'aubaine ne semble pas particulièrement marquée dans la pratique et dans les intentions de la plupart des Etats membres. On enregistre par contre une action promotionnelle régionale importante en faveur de nombreuses marques locales. Ces actions, qui, au cours des dernières années, se sont manifestées dans différents Etats membres, bien qu'elles aient agi en contradiction avec les règles communautaires (cf. les nombreuses infractions contestées à ces marques), témoignent d'une capacité et d'une volonté promotionnelle fondamentalement opposée à l'exploitation d'effets d'aubaine.

On suggère à l'avenir de recueillir les données concernant les investissements promotionnels des Etats membres pendant le déroulement des campagnes de promotion UE, pour que les futurs évaluateurs puissent disposer d'informations plus fiables par rapport au passé. D'une façon générale, on remarque que la nouvelle formule de financement communautaire détermine une situation où les effets d'aubaine sont destinés à s'affaiblir considérablement voire disparaître.

Quant au problème du seuil minimal de budget, de 1994-2000, le problème ne s'est pas réellement posé ; on a toutefois adopté pour chaque filière des critères de répartition des ressources destinées à optimiser, dans les différents contextes, le rapport entre objectifs et ressources disponibles. Ceci n'a pas empêché dans certains cas un niveau d'investissement trop bas par rapport aux contextes spécifiques et à la complexité des objectifs.

L'analyse *ex post* précise qu'il est nécessaire de tenir compte d'éléments à caractère général, comme la potentialité du marché ou la dimension démographique de l'Etat, mais également de paramètres résumés par le concept de "complexité de la campagne" (nombre et difficulté des objectifs, cibles considérées, coûts des moyens dans le pays concerné, etc.). L'évaluation *ex ante* identifie certains instruments permettant de faciliter le contrôle des seuils minimaux : une table de correspondance entre niveaux budgétaires et variables fondamentales (objectifs/cibles/instruments) et une table d'intégration du budget liée à la précédente. En parallèle, des classements à jour des coûts moyens des principaux médias dans l'Europe des 15 ont été fournis. Le résultat final de cette approche déterminera très probablement la nécessité de budgets supérieurs et plus sélectifs.

La nouvelle politique promotionnelle 2001-2006 introduit des changements relatifs au taux de cofinancement et à la gestion des campagnes promotionnelles. D'après l'analyse *ex post*, les

campagnes étaient financées par l'UE à 100% ou 60% et la participation des organisations professionnelles s'élevaient à 40% ; les deux formes de financement se sont révélées efficaces puisqu'elles ont permis de mobiliser de nombreuses ressources financières pour la promotion et (dans les deux cas) ont produit des résultats concrets.

La participation financière des Etats membres sera dorénavant de 20% et la gestion globale des activités reviendra aux organisations professionnelles. Ceci engendrera une adhésion majeure des états membres dans le cadre des campagnes et, de même, une efficacité croissante dans la planification des activités et des contrôles consécutifs. Des impacts négatifs sont envisageables dans des secteurs qui bénéficiaient auparavant d'un financement total ou quasi total.

Néanmoins on a souligné que les nouveaux règlements prévoient aussi des exceptions finançables au 100% ; ça pourrait déterminer la réalisation d'une structure de promotion flexible, adaptable à plusieurs produits, thèmes et marchés.

6. LE SYSTEME DE SUIVI ET DE L'EVALUATION

La gestion des promotions nécessite un système permettant le contrôle financier des activités promotionnelles et le contrôle sur les réalisations. Ce type de système constitue la base des données utiles pour l'évaluation de la campagne promotionnelle et pour l'évaluation successive de la politique promotionnelle à venir.

Le système de suivi et d'évaluation s'articule sur trois niveaux :

- système de contrôle financier et des réalisations des campagnes de promotion
- évaluation technique des campagnes promotionnelles individuelles
- évaluation finale des impacts de la nouvelle politique promotionnelle 2001-2006

Par rapport à la période 1994-2000, les nouveaux règlements prévoient quelques changements et améliorations qui potentialiseront l'efficacité de ce système.

Le système de suivi financier et des réalisations implique un rapport d'activité amélioré et intégré par la nouvelle réglementation. Les Etats membres jouent un rôle majeur dans la période 2001-2006, ils sont aussi responsables des contrôles sur les réalisations. La Commission devra à ce sujet prévoir un règlement en mesure d'uniformiser les activités de contrôle et de gestion administrative des promotions en ce qui concerne les organismes des Etats membres chargés du contrôle.

L'évaluation des campagnes promotionnelles sera financée à 100% par la Communauté, ce qui pourrait générer des impacts particulièrement positifs sur l'efficacité des études auparavant financées par le budget promotionnel. Le rapport d'évaluation devra dorénavant présenter une structure plus rigoureuse et uniforme en utilisant les indicateurs prédéfinis dans la mesure de l'atteinte des résultats. Dans le cadre de l'évaluation de la politique en 2006, notre étude souligne les améliorations à apporter en matière de comptabilité et de mise en archive dans l'objectif d'enregistrer et d'accéder plus facilement aux données nécessaires. On propose également la réalisation d'une *fiche de promotion* qui suivrait toutes les phases de chaque campagne, gérée sur

support informatique afin de faciliter l'archivage et la consultation. Ainsi chaque campagne disposera d'un dossier électronique facile à mettre à jour et consultable par l'ensemble des opérateurs intervenant.

Dans le cadre de l'évaluation des objectifs globaux, un tableau de synthèse des principaux indicateurs a été élaboré pour mesurer les impacts de la nouvelle politique. On a analysé, en particulier, la marche à suivre pour évaluer l'impact de la nouvelle politique sur la consommation des produits communautaires. Dans cet objectif on a proposé la méthodologie du *groupe de comparaison*, en visant des résultats significatifs dans la mesure de l'impact sur la consommation des produits agricoles, en l'isolant des autres facteurs.