

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 17.9.2008
SEC(2008) 2437

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005 relatif au financement de la politique agricole commune et (CE) n° 1234/2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique») pour ce qui est de la distribution de denrées alimentaires au profit des personnes les plus démunies de la Communauté

Résumé de l'analyse d'impact

{COM(2008) 563 final}
{SEC(2008) 2436}

1. INTRODUCTION

Le programme communautaire de distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de la Communauté (ci-après désigné par PEAD, programme européen d'aide alimentaire aux plus démunis) a vu le jour en décembre 1987, date à laquelle le Conseil a adopté les règles visant à débloquer des produits agricoles placés en stocks d'intervention publique à l'intention des États membres souhaitant les utiliser au titre de l'aide alimentaire pour les personnes les plus démunies de la Communauté.

Afin de garantir la continuité de l'approvisionnement, le PEAD a été modifié au milieu des années 1990 pour permettre de compléter les stocks d'intervention avec des achats sur le marché. Il ne s'agissait pas d'une solution à long terme, mais d'une solution qui pouvait s'appliquer lorsque la disponibilité de certains produits était insuffisante. La base du programme restait l'intervention *«jusqu'à la réduction des stocks à un niveau normal»*.

Les réformes successives de la politique agricole commune (PAC) ont fait que l'intervention a progressivement repris sa fonction de filet de sécurité. En 2008, les achats sur le marché représentent 90 % des denrées alimentaires distribuées. Les stocks d'intervention sont faibles et aucun nouvel accroissement des excédents n'est prévu ni particulièrement probable, compte tenu tant de la révision de la PAC que de la situation du marché mondial.

Il est par conséquent nécessaire d'établir une nouvelle base pour le PEAD. À cette fin, une analyse d'impact a été réalisée, dans le cadre de laquelle des représentants des États membres et des associations caritatives ont été consultés et un questionnaire sur internet a permis de recueillir les commentaires d'un large public.

• **Fonctionnement du programme**

Le PEAD est financé par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). Son budget a été porté d'un peu moins de 100 millions EUR en 1987 à plus de 305 millions EUR en 2008. La participation au programme est facultative; en 2008, dix-neuf États membres y participent.

Chaque année, les États membres souhaitant participer communiquent à la Commission leurs besoins en termes de quantités de produits disponibles dans les stocks d'intervention. En se fondant sur ces informations et compte tenu des statistiques d'Eurostat sur la pauvreté, la Commission définit un plafond budgétaire pour chaque État membre participant et établit une liste de produits à retirer des stocks publics ou à acheter sur le marché, en utilisant le budget alloué.

Lorsque les stocks d'intervention sont mis à disposition, des appels d'offre sont lancés pour la conversion de ces matières premières (le blé par exemple) en produits transformés de la même «famille» (la farine ou les pâtes par exemple) ou pour l'échange de ces matières premières contre de tels produits. Ces produits sont distribués, au titre de l'aide alimentaire, aux personnes les plus démunies, sous la forme soit de paniers alimentaires soit de repas servis dans des centres gérés par des organisations caritatives et autres organismes compétents, désignés par les États membres. En 2006, plus de 13 millions de personnes dans 15 États membres ont bénéficié du PEAD.

• **Bénéficiaires du programme**

Le PEAD soutient la fourniture de denrées alimentaires aux particuliers ou aux familles particulièrement vulnérables qui connaissent des difficultés. En 2006, selon les estimations, 43 millions de personnes dans l'UE-25 étaient menacées de pauvreté alimentaire. Le pourcentage variait de 2 % environ au Danemark à 37 % en Slovaquie. Dans 5 des 10 nouveaux États membres, l'indicateur dépassait la barre des 20 %.

Les enfants issus de familles pauvres sont particulièrement vulnérables; leurs habitudes alimentaires déterminent leur futur état de santé et peuvent notamment être à l'origine de troubles du développement cérébral et d'une altération de leur capacité d'apprentissage.

Les personnes âgées sont souvent présentées comme souffrant de malnutrition; parce qu'elles sont pauvres ou handicapées, il est fréquent qu'elles se nourrissent mal et de manière insuffisante.

Les personnes sans domicile fixe sont clairement menacées, de même que les demandeurs d'asile et les travailleurs migrants en situation irrégulière, qui ne sont généralement pas inclus dans les statistiques officielles; leur situation les empêche de bénéficier des services sociaux et ils représentent une grande partie des bénéficiaires de la soupe populaire.

- **Base pour l'action communautaire**

La faim, la privation, la pauvreté et l'exclusion sociale sont des problèmes européens qui sont présents dans chaque État membre. Le PEAD aborde ces problèmes directement, dans l'esprit du traité, qui dispose que l'objectif de l'Union est de *«promouvoir le bien-être de ses peuples»* et de *«promouvoir [...] la solidarité entre les États membres»*.

Le programme contribue plus particulièrement à la réalisation des objectifs de la PAC, à savoir la stabilisation des marchés et la garantie de prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. Bien que la PAC se soit concentrée par le passé sur les mesures visant à stimuler l'offre, son objectif a toujours été également de faire en sorte que la demande puisse être satisfaite.

L'aide sociale fournie par les autorités des États membres est rarement centrée sur l'accès à la nourriture. Les initiatives dans le domaine alimentaire qui ciblent les populations socialement exclues et marginales sont généralement gérées par des organisations caritatives et mises en œuvre avec l'aide de bénévoles.

Le PEAD devrait être considéré comme une contribution susceptible de déclencher l'action des États membres et d'aider les organisations caritatives et la société civile à développer leurs propres initiatives pour garantir le droit à l'alimentation de tous les citoyens de l'UE. Un cadre communautaire peut fournir l'assurance que le programme est mis en œuvre selon les normes de bonne gouvernance de l'UE et concorde avec les programmes existants des États membres.

2. OBJECTIFS

Le PEAD vise à réduire l'insécurité alimentaire et contribue ainsi à garantir le droit à l'alimentation dans l'UE. La révision du programme devrait avoir pour objectif:

- **d'assurer une source d'approvisionnement stable de denrées alimentaires pour la population cible;**

- de renforcer la gouvernance publique et
- d'améliorer le ciblage en faveur des personnes dans le besoin.

3. OPTIONS STRATEGIQUES

Option 1 – Stocks d'intervention seulement («statu quo»)

S'il n'est pas possible d'avoir recours de manière permanente aux achats sur le marché, le PEAD dépendra des stocks d'intervention disponibles comme seule source de denrées alimentaires à distribuer aux plus démunis. Ces stocks seraient échangés contre des produits alimentaires de la même «famille» sous une forme plus utilisable, sous la responsabilité des États membres. Comme c'est le cas actuellement, les denrées alimentaires seraient ensuite distribuées par les organisations de leur choix.

Pour simplifier les procédures, chaque État membre aurait un accès direct aux stocks d'intervention situés sur son propre territoire et les frais de transport seraient intégrés dans les appels d'offre. Les stocks disponibles pourraient être transférés d'un État membre à un autre, sous réserve d'accords spécifiques entre les États membres concernés. Les informations concernant les stocks mobilisés seraient consultables grâce au système électronique d'information et de communication de la Commission.

Option 2 – Stocks d'intervention complétés par des achats sur le marché

Le programme continuerait à être fondé sur des retraits des stocks d'intervention pour autant que des stocks soient disponibles, avec achats complémentaires sur le marché. Si les stocks disponibles ne conviennent pas (par exemple si leur qualité est impropre à la consommation humaine) ou si leur localisation entraîne des coûts de transport excessivement élevés, les États membres ne seraient pas obligés de les utiliser pour le PEAD.

En cas d'utilisation des stocks d'intervention, la procédure serait simplifiée, comme pour l'option 1. Les produits admissibles à l'achat ne se limiteraient plus aux «familles» de produits actuelles et aucune allocation préalable par type de produit ne serait nécessaire. Les États membres pourraient décider quels produits acheter.

Pour améliorer la transparence, les États membres devraient publier sur internet les informations concernant les appels d'offre.

Option 3 – Achats sur le marché uniquement

Le lien avec les stocks d'intervention disparaîtrait et le programme serait fondé uniquement sur un transfert budgétaire qui serait utilisé pour des achats sur le marché. Les États membres décideraient, sans restriction, quels produits acheter avec le financement communautaire alloué.

Comme l'option 2, cette option offrirait davantage de souplesse et permettrait un meilleur équilibre nutritionnel par rapport à la situation actuelle et une gestion plus efficace du PEAD. L'accent serait mis sur la diffusion des informations concernant les appels d'offre, comme pour l'option 2.

Option 4 – Fin du programme de distribution de denrées alimentaires

Étant donné que les stocks d'intervention sont devenus moins disponibles, le programme a perdu une partie au moins de sa raison d'être et devrait prendre fin après 2009 ou être progressivement abandonné.

4. QUESTIONS HORIZONTALES

- **Insertion dans un contexte social plus large**

L'UE coordonne actuellement les actions des États membres visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à travers l'échange de bonnes pratiques et d'autres formes d'apprentissage réciproque. Cet aspect pourrait être renforcé dans un nouveau PEAD.

- **Ciblage des bénéficiaires**

Il s'agit de cibler les populations spécifiques qui vont bénéficier de l'aide alimentaire, d'établir les critères de ciblage et de déterminer le meilleur niveau administratif pour définir ce ciblage.

- **Réduction de la quantité d'aliments destinés à être jetés**

Dans plusieurs États membres, les organisations caritatives négocient déjà avec les supermarchés et autres points de vente d'aliments frais pour récupérer les produits invendus mais encore consommables et les distribuer aux personnes démunies. Les États membres participant au PEAD pourraient être tenus de prévoir des mesures concernant la récupération des aliments destinés à être jetés.

- **Gouvernance administrative**

Pour améliorer la transparence et la cohérence avec les objectifs du programme, des programmes nationaux pluriannuels pourraient décrire les priorités nationales, les bénéficiaires ciblés, les types de produits et/ou de repas à distribuer, etc. Des procédures détaillées garantiraient la transparence de la procédure d'appel d'offre.

- **Budget et financement**

Un cadre pluriannuel pourrait permettre d'assurer une certaine continuité et une planification à moyen terme par les États membres et les organisations caritatives. Il faudrait réexaminer les critères utilisés pour la ventilation budgétaire et envisager le cofinancement des États membres.

- **Bons alimentaires**

La possibilité de fonder le PEAD sur un système de bons alimentaires a été rejetée en raison du risque de fraude. Les procédures de contrôle seraient lourdes, peu efficaces et les coûts de transaction élevés.

5. ANALYSE DES INCIDENCES

Il n'a pas été jugé possible de quantifier les incidences **macroéconomiques** ou **environnementales** des options. Il a été estimé qu'il n'y avait pas d'incidence

internationale; les produits importés seraient admissibles aux achats sur le marché. Les options ont été évaluées essentiellement pour leurs conséquences sur les **politiques publiques des États membres**, sur les **organisations caritatives** et les **bénéficiaires du programme**.

Étant donné que la disponibilité des stocks d'intervention risque d'être sporadique, les effets de l'**option 1** ne sont que légèrement moins graves que ceux de l'**option 4**: l'option 1 conduit à la réduction considérable du programme et l'option 4 à son abandon complet.

Le fait de dépendre totalement des stocks d'intervention (**option 1**) entraînerait une importante réduction des aliments distribués; le PEAD ne pourrait plus fonctionner à l'échelle actuelle et apporterait peu de soutien aux personnes démunies.

Sur la base du budget 2008, en cas d'indisponibilité des stocks d'intervention, la perte pour les organisations caritatives distribuant les denrées alimentaires s'élèverait à 305 millions EUR. Les organisations caritatives et les services sociaux devraient soit réduire leurs programmes soit chercher de l'aide supplémentaire (donations privées, États membres ou pouvoirs locaux).

La fin du programme (**option 4**) ou le fait qu'il dépende uniquement des stocks d'intervention (**option 1**) pourrait directement affecter plus de 13 millions de personnes (chiffres de 2006, 15 États membres participants).

Dans les nouveaux États membres, la distribution de l'aide alimentaire en faveur des plus démunis deviendrait, selon toute probabilité, quasiment inexistante. Dans les «anciens» États membres, la réduction du montant de l'aide alimentaire distribuée serait proportionnelle au pourcentage d'aide correspondant à la contribution de l'UE.

Même si dans les «anciens» États membres, les systèmes perfectionnés de protection sociale continueraient à aider les familles à faibles revenus, cette assistance (qui, dans la plupart des cas, n'inclut pas la fourniture de denrées alimentaires) ne parvient généralement pas aux exclus sociaux, qui seraient les premières victimes de l'arrêt du programme.

La hausse des prix des denrées alimentaires et de l'énergie signifie que les incidences seraient encore plus graves pour la population de l'UE considérée comme menacée de pauvreté alimentaire, et en particulier les enfants.

Les **options 2 et 3** auraient une incidence similaire, car elles permettraient toutes les deux la poursuite du programme. Elles présentent l'avantage d'offrir une certaine souplesse concernant le type de denrées alimentaires qui peuvent être distribuées. La restriction actuellement imposée selon laquelle les achats doivent être réalisés dans les mêmes «familles» de produits que les stocks d'intervention disponibles serait supprimée, ce qui permettrait aux organisations caritatives d'améliorer la diversité et la qualité nutritionnelle des denrées alimentaires qu'elles fournissent.

Les nouveaux États membres qui participent au programme considèrent que celui-ci est essentiel. Ce programme a permis d'accroître de manière significative le niveau de soutien apporté aux personnes démunies, en réponse à un besoin clair dans ces pays, et a contribué à améliorer l'efficacité et le professionnalisme des ONG caritatives.

Par ailleurs, la fourniture d'aide alimentaire permet un premier contact entre les organisations caritatives et les personnes démunies. Les organisations caritatives ou les services sociaux compétents peuvent ensuite mettre en place une autre forme d'aide qui peut conduire à la réinsertion des personnes exclues.

Insertion dans un contexte social plus large

Le PEAD pourrait contribuer davantage à promouvoir l'intégration sociale par le choix de ses objectifs, des groupes cibles et des produits, son mode d'organisation et de distribution des denrées alimentaires, la participation des parties intéressées aux questions financières et aux autres aspects du programme. Toutefois, étant donné qu'elles dépendent dans une large mesure des travailleurs bénévoles, certaines ONG pourraient avoir des difficultés à assumer de nouvelles tâches administratives.

Ciblage

Les États membres devraient continuer à cibler les populations qui selon eux peuvent être aidées le plus efficacement, compte tenu de la situation et des besoins spécifiques dans leur pays.

Aliments destinés à être jetés

Dans l'UE, il existe plusieurs initiatives visant à récupérer et redistribuer ces denrées alimentaires aux personnes démunies, mais il est possible de faire plus (soutien logistique et échange d'informations). Le fait d'éviter de jeter des aliments a des incidences environnementales et peut aussi être un moyen d'augmenter le budget alimentaire des organisations caritatives.

Incidence budgétaire

• Budget de l'UE

Option 1: le PEAD ne se fonderait que sur les stocks d'intervention, qui seraient disponibles de manière irrégulière. En fonction de la disponibilité des stocks d'intervention pour le programme 2008, les dépenses varieraient de zéro à 25 millions EUR, soit une économie de 275 à 305 millions EUR par rapport au budget actuel.

Option 4: l'arrêt du PEAD permettrait d'économiser l'intégralité du budget, car il n'y a pas de mesures d'accompagnement entraînant des dépenses courantes.

Les **options 2 et 3** ont une incidence budgétaire similaire. Bien que la portée du PEAD n'ait pas été examinée, il est clair que ce programme devrait continuer à contribuer partiellement à répondre aux besoins d'aide alimentaire des États membres.

Compte tenu des estimations fondées sur la population de référence dans les 27 États membres, le maintien du budget du PEAD en termes réels au même niveau que celui de 2003 nécessiterait une augmentation budgétaire de près de 500 millions EUR en 2008.

Un doublement du budget serait facilement absorbé par les organisations caritatives, compte tenu notamment du prix élevé des denrées alimentaires. Ces dernières années, le budget alloué au programme a toujours été inférieur aux demandes faites par les États membres.

• Programmation

Une planification pluriannuelle présenterait l'avantage d'offrir aux États membres une perspective à moyen terme, de garantir la fourniture de denrées alimentaires d'une année sur l'autre et de permettre une plus grande souplesse dans la mise en œuvre du PEAD.

Un suivi annuel permettrait de faire des ajustements si nécessaire. Les fonds inutilisés ne pourraient pas être reportés.

- **Méthode d'allocation du budget**

La ventilation budgétaire actuelle repose sur les besoins communiqués par les États membres et sur l'estimation la plus plausible du nombre de personnes démunies dans chacun de ces États. Pour mieux refléter les objectifs de cohésion, de nouvelles méthodes de calcul de la ventilation budgétaire ont été examinées, en tenant compte d'une combinaison de plusieurs indicateurs.

- **Cofinancement**

Le cofinancement permettrait aux administrations nationales de s'impliquer davantage et contribuerait à accroître l'ampleur du PEAD. Le taux de cofinancement pourrait varier entre les États membres bénéficiant d'un financement au titre du Fonds de cohésion et ceux n'en bénéficiant pas.

Coûts administratifs et simplification

L'utilisation des stocks d'intervention (options 1 et 2) entraîne des coûts et des démarches administratives supplémentaires, ce qui signifie qu'une partie de la valeur du budget alloué peut être perdue, alors que les achats sur le marché de denrées alimentaires (options 2 et 3) peuvent donner lieu à des économies d'échelle.

L'option 2 simplifierait l'accès des États membres aux stocks d'intervention, ce qui ne la rend pas moins efficace que l'option 3, laquelle ne prévoit que des transferts budgétaires. L'utilisation des stocks d'intervention a l'avantage de réduire la période de stockage et donc les coûts administratifs et financiers.

Perception de bonne gouvernance

La réduction ou l'arrêt du programme d'aide seraient mal perçus tant par les bénéficiaires que par l'opinion publique. Les options 2 et 3 maintiendraient l'image positive dont jouit actuellement le PEAD. L'utilisation des stocks d'intervention pour le programme (options 1 et 2), notamment s'ils devaient atteindre des niveaux élevés, serait bien accueillie et reflèterait la bonne gouvernance au niveau de l'UE.

6. SUIVI, EVALUATION ET RAPPORTS

Des indicateurs enregistrés régulièrement permettraient d'évaluer de manière permanente si le PEAD remplit ses objectifs et d'améliorer continuellement le programme.

Les procédures de contrôle resteraient du ressort des administrations des États membres. La Commission procéderait à des audits réguliers.

Les États membres participants présenteraient des programmes pluriannuels indiquant les populations cibles, le choix des organisations chargées de distribuer les denrées alimentaires, les produits à distribuer, etc. ainsi que des rapports annuels de mise en œuvre.

7. CONCLUSION

Le programme communautaire de distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies n'entend pas résoudre tous les problèmes de pauvreté alimentaire dans les États membres. Il vise à renforcer et/ou à déclencher l'action des États membres et à contribuer à aider les organisations caritatives et la société civile à développer leurs propres initiatives pour garantir le droit à l'alimentation de tous les citoyens de l'UE.

Les options 2 et 3 remplissent toutes les deux les objectifs assignés au PEAD révisé. Outre une simplification des procédures administratives et une meilleure gouvernance, le programme pourrait aussi introduire des innovations en ce qui concerne le problème des aliments destinés à être jetés et l'insertion dans un contexte social plus large.