

1. PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les trois mesures étudiées ont en commun de poursuivre un double objectif: contribuer à la régulation des marchés de produits agricoles en même temps qu'apporter un soutien aux actions engagées pour pallier les effets de la pauvreté dans l'Union Européenne. Leur évaluation s'est efforcée de prendre en compte ces deux dimensions.

1.1 L'AIDE AUX PLUS DÉMUNIS

Cette mesure consiste à distribuer gratuitement aux personnes les plus démunies de l'Union Européenne, par l'intermédiaire d'organisations caritatives, des denrées alimentaires issues des stocks d'intervention de la Communauté.

L'objectif social de la mesure est très clairement affirmé dans les règlements qui l'ont instituée, puis amendée. Sa pertinence, face à la persistance d'un problème massif de pauvreté en Europe, est attestée par l'appréciation très positive qu'en ont les organisations caritatives actives dans l'aide aux plus démunis. Mais cette mesure, lorsqu'elle a été instituée en 1982, visait également, quoique subsidiairement, à apporter une contribution à l'allègement des volumineux et coûteux stocks d'intervention de céréales, produits laitiers, viande bovine et huile d'olive qui existaient alors dans la Communauté. Or le volume de ces stocks s'est fortement contracté au cours des dernières années. L'analyse révèle toutefois que des interventions sur les marchés restent nécessaires pour prévenir la formation de stocks et que les perspectives à moyen et long termes de développement des marchés laissent redouter un nouveau gonflement des excédents pour la plupart des produits éligibles à l'intervention. La mesure conserve donc sa pertinence comme instrument de régulation des marchés.

Les Etats membres, qui ont la responsabilité de la mise en oeuvre de la mesure et coopèrent à cet effet avec des organisations caritatives, font preuve d'une bonne capacité à utiliser efficacement les moyens mis à leur disposition par le budget communautaire: le taux d'utilisation des crédits est globalement satisfaisant; l'aide est dirigée vers ceux qui en ont le plus besoin; cette aide est bien adaptée aux besoins des organisations caritatives qui la distribuent et représente une part importante de leurs ressources. En revanche, l'efficacité de la mesure en termes de régulation des marchés peut être mise en doute. L'analyse suggère qu'une fraction, qui pourrait être importante dans certains cas, des produits retirés des stocks communautaires aux fins de distribution gratuite aux plus démunis fait indirectement retour à l'intervention.

L'analyse de l'efficacité de l'aide aux plus démunis conduit aux mêmes disparités de jugement. Incontestablement efficace comme instrument d'aide sociale, cette mesure est en revanche un moyen nettement plus coûteux de réduire les excédents structurels de l'offre agricole que ne l'est l'exportation avec versement de restitutions et ceci dans l'hypothèse même où son efficacité ne serait pas diminuée par des retours vers les stocks d'intervention.

En définitive, en regard de la gravité des problèmes de grande pauvreté en Europe et des incontestables mérites à cet égard de l'aide aux plus démunis, on ne peut que recommander le maintien de cette mesure, voire même l'accroissement des moyens financiers qui lui sont consacrés. Cette recommandation est d'autant mieux justifiée que le Conseil, dans le règlement qui a institué la mesure, puis dans les règlements modificatifs ultérieurs, a clairement manifesté qu'il donnait priorité à la dimension sociale de cette mesure relativement à son rôle d'instrument de régulation des marchés.

On pourrait toutefois se demander, compte tenu de sa faible efficacité et de son efficience médiocre en tant qu'instrument de régulation des marchés, si le financement de cette mesure doit rester inscrit au budget agricole de la Communauté et sa gestion rester confiée à la DG VI. Dès lors que les textes régissant les institutions européennes ne confèrent à la DG V, en charge des affaires sociales, aucune capacité d'intervention financière directe dans le domaine de l'assistance sociale, le financement de la mesure par le budget agricole de la Communauté est dans l'immédiat la seule solution possible. Quant à la gestion de la mesure, elle requiert une connaissance des marchés agricoles qui n'est présente qu'à la DG VI.

Les actions qui pourraient être envisagées pour accroître l'efficacité de l'aide aux plus démunis en tant qu'instrument de régulation des marchés iraient à l'encontre de son efficacité sociale. En effet, cela supposerait en particulier d'imposer aux Etats membres participants des conditions plus restrictives quant aux possibilités de conversion en denrées alimentaires des produits agricoles prélevés sur les stocks, réduisant ainsi le volume et la diversité des denrées offertes. Les assouplissements apportés à la réglementation par les règlements modificatifs de 1992 et 1995 montrent au contraire que le Conseil a souhaité privilégier l'efficacité sociale de la mesure. On notera à ce propos que la Commission n'a jusqu'à présent tiré parti de ces assouplissements qu'avec beaucoup de prudence, notamment en ce qui concerne la possibilité d'opérer des transferts intra-communautaires et l'autorisation d'effectuer des achats sur le marché.

Outre les assouplissements autorisés par les règlements de 1992 et 1995, certaines actions complémentaires pourraient être envisagées pour accroître l'efficacité sociale de la mesure:

- Alors que l'enveloppe budgétaire consacrée à cette mesure ne varie que peu d'année en année, la décision de certains Etats membres de se joindre au programme ou au contraire de s'en retirer provoque de brusques variations du volume des fonds mis à la disposition de chaque Etat participant. Cela n'est pas sans créer des difficultés en aval pour les organisations caritatives contraintes de s'ajuster à ces variations de ressources. Il paraîtrait souhaitable que lors de la préparation du budget, la Commission, plutôt que de fixer une enveloppe globale répartie dans un second temps entre les Etats participants, construise sa proposition de budget par agrégation des demandes présentées par les Etats membres participants ou des crédits qui leur ont été alloués l'année précédente;
- Le calendrier de mise en oeuvre de la mesure, tributaire du calendrier budgétaire du Feoga, a pour conséquence que les denrées mises à la disposition des organisations caritatives leur parviennent tardivement par rapport à la pointe saisonnière de leurs besoins. Les Etats membres pourraient apporter une contribution à la solution de ce problème en étalant sur l'année la mobilisation des produits mis à leur disposition dans le cadre du programme. Mais il conviendrait également d'examiner dans quelle mesure la Commission pourrait, dans le respect de règles budgétaires, faire en sorte que l'allocation aux Etats membres des tonnages de produits destinés aux plus démunis intervienne plus précocement;
- La pratique consistant à valoriser les demandes des Etats participants au prix d'intervention des produits concernés conduit dans certains cas à réduire de manière injustifiée les tonnages mis à la disposition des organisations caritatives. C'est notamment le cas pour la viande bovine, pour laquelle les tonnages alloués à chaque Etat membre sont déterminés par référence au prix d'intervention moyen de ce produit, alors que le prix de la viande de transformation utilisée pour la fabrication de conserves est nettement inférieur. Une modification de la procédure de calcul utilisée par la Commission pourrait être utilement envisagée.

1.2 DISTRIBUTION DE FRUITS ET LEGUMES

Cette mesure a deux objectifs. Le premier est de faciliter l'écoulement des quantités retirées du marché par le mécanisme des indemnités communautaire de retrait, tout en s'assurant que les produits retirés ne sont pas réintroduits dans le circuit commercial habituel, et d'éviter dans toute la mesure du possible la destruction des produits. Le second objectif, de nature sociale, est de pallier les besoins alimentaires des personnes les plus démunies de la Communauté.

La mesure existe depuis le début des années septante. Tous les Etats membres n'y participent pas. Les Etats membres les plus actifs, en termes de tonnages de fruits et légumes distribués gratuitement, sont l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie et le Portugal.

La mesure est pertinente dans ses deux objectifs. Elle contribue en effet à écouler des produits retirés. Sa pertinence dans le long terme n'est pas remise en cause. En effet, bien que des efforts soient menés pour réduire au minimum le volume des retraits et aboutir à ce que ceux-ci ne soient plus que conjoncturels, et non structurels, il est impossible de les éliminer totalement. Le mécanisme des retraits est un instrument régulateur des marchés important. La pertinence sociale de la mesure est évidente, puisqu'elle permet d'améliorer le régime alimentaire des plus démunis et de manière indirecte augmente leurs ressources.

L'efficacité de la mesure du point de vue de l'écoulement des retraits est faible. La mesure ne permet en effet d'écouler que 2,3 % des quantités retirées. Cette efficacité est également variable en fonction du type de produit considéré: 85 % à 90 % des produits distribués gratuitement sont des pommes ou des oranges alors que ces deux produits ne représentent que 50 % des retraits. L'efficacité sociale de la mesure est difficile à mesurer par manque d'indicateurs. Néanmoins les besoins des plus démunis relayés par les associations caritatives sont supérieurs aux 70 000 tonnes de produits distribuées par an. Bien que des produits soient disponibles, puisque retirés du marché, certaines demandes restent insatisfaites.

L'analyse de l'efficience de la mesure peut être menée à différents niveaux. La distribution gratuite est, sinon la plus coûteuse, du moins l'une des plus coûteuses parmi les différentes possibilités d'écoulement des retraits de fruits et légumes. La mesure engendre également de nombreux coûts aux producteurs, coûts qui ne sont pas tous totalement couverts. Ces coûts supplémentaires diminuent l'efficience de la mesure par rapport à celle des autres destinations de produits. L'efficience de la mesure du point de vue de l'écoulement des retraits est donc faible. Néanmoins ceci est à relativiser par le fait que, comparée à d'autres destinations comme la destruction des produits, la distribution gratuite n'engendre aucun coût environnemental présent ou à venir. Les coûts engendrés par la mesure pour les associations caritatives sont du même ordre de grandeur que ceux engendrés par les autres sources d'approvisionnement. Du point de vue du contribuable européen, il est indiscutable que la mesure est socialement la manière la plus efficiente de distribuer gratuitement des fruits et légumes; tout achat sur les marchés de produits conduirait à des dépenses supérieures. La mesure est donc efficiente du point de vue de son objectif social.

L'impact de la mesure sur la régulation des marchés semble limité aux pommes, oranges et choux-fleurs. Pour les autres produits, les quantités distribuées gratuitement représentent une si faible proportion des quantités produites qu'elles influencent peu l'équilibre offre-demande. L'impact social de la mesure est, outre l'amélioration de leur régime alimentaire, sa contribution à l'amélioration des revenus disponibles des plus démunis. La mesure permet également d'améliorer l'image des producteurs dans l'opinion publique; c'est un motif majeur de leur participation à la mesure. Enfin, la distribution gratuite de fruits et légumes a un impact positif sur l'environnement en offrant une alternative à la destruction des produits.

Il ressort de cette évaluation que la mesure est pertinente dans son entièreté mais est davantage efficace et efficiente dans sa composante sociale que dans sa contribution à l'écoulement des quantités retirées. Néanmoins cette constatation ne remet nullement en cause son existence. Au contraire la mission chargée de l'évaluation est d'avis de la poursuivre et propose des recommandations.

De l'analyse des difficultés rencontrées et des problèmes à résoudre pour accroître l'efficacité et l'efficience de la mesure découlent un certain nombre de recommandations:

- bon nombre de facteurs limitants sont d'ordre financier. L'efficacité et l'efficience de la mesure pourraient être augmentées si la mesure n'engendrait pas de coûts supplémentaires pour les producteurs par rapport aux autres destinations possibles des retraits. Une étude des coûts réels engendrés par la mesure et supportés par les producteurs ou les organisations de producteurs en tenant compte des spécificités des produits et de leurs conditionnements pourrait être menée. Elle devrait couvrir les frais de triage et emballage, de manutention, de transport, administratifs et logistiques supportés par les organisations de producteurs;
- l'impact de la transformation des produits retirés pour la distribution gratuite aux plus démunis devrait être étudié. D'après certaines sources, il semblerait que la transformation des produits retirés pourrait multiplier par deux les quantités distribuées gratuitement. Un système proche de celui utilisé dans le programme d'aide aux plus démunis pourrait être utilisé pour permettre le financement de la transformation;
- Le deuxième tiret du point A paragraphe 1 de l'article 30 du règlement CE 2200/96, qui autorise la distribution gratuite de fruits et légumes à des institutions pénitentiaires, colonies de vacances, hôpitaux et hospices, pourrait être amendé afin de diminuer le risque d'effet d'aubaine et de mieux cibler les bénéficiaires.

Les autres problèmes ne sont pas du ressort de la Commission, mais des Etats membres et des associations caritatives. Les recommandations à leur égard sont:

- L'un des principaux obstacles que rencontre la distribution gratuite de fruits et légumes est la faible organisation des associations caritatives qui ne peuvent réagir rapidement aux retraits non planifiés et qui n'offrent qu'une faible capacité d'absorption. Les associations caritatives doivent s'organiser pour concentrer la demande. Une des manières les plus efficaces est la centralisation ou le passage par des organisations d'envergure nationale, qui par la suite répartissent les denrées entre les antennes locales et les associations caritatives;
- Accroître l'information sur l'existence de la mesure et sur les quantités disponibles.
 - Des campagnes d'information pourraient être menées dans certains pays où toutes les associations caritatives ne connaissent pas encore la mesure;
 - Les retraits devant être annoncés à l'avance aux pouvoirs publics, ceux-ci pourraient jouer un rôle dans la distribution gratuite en rendant cette information disponible, soit par une ligne téléphonique verte, soit par un site internet mis à jour quotidiennement.

1.3 AIDE A LA CONSOMMATION DE BEURRE

Cette mesure consiste dans l'attribution aux personnes bénéficiaires d'une allocation d'assistance sociale de bons de réduction leur permettant d'acquérir du beurre à prix réduit dans le commerce de détail. Les quantités allouées mensuellement à chaque bénéficiaire sont plafonnées. Instituée en 1978, la mesure n'a jamais été appliquée ailleurs qu'en Irlande.

A la différence des deux autres mesures, l'aide à la consommation de beurre n'a pas de visée sociale explicite. Le fait d'en réserver le bénéfice aux seuls allocataires d'une prestation d'assistance sociale visait seulement à prévenir un gaspillage de ressources par effet d'aubaine. Cela n'exclut pas pour autant qu'elle puisse présenter un intérêt du point de vue social.

Dès lors que l'équilibre du marché du beurre dans la Communauté impose que des tonnages importants de ce produit soient exportés vers des pays tiers avec versement d'une restitution aux exportateurs, l'aide à la consommation de beurre reste pertinente comme instrument de régulation des marchés, et ceci en dépit de la quasi disparition des stocks d'intervention. Sa pertinence sociale serait sans doute mieux assurée si la mesure, qui bénéficie aujourd'hui au quart de la population irlandaise, était plus étroitement ciblée.

L'efficacité de la mesure, comme moyen de régulation de marché, dépend de la consommation additionnelle de beurre qu'elle induit. Celle-ci est difficile à mesurer précisément. Une estimation haute de ce surcroît de consommation le situe à 2.025 tonnes. D'un point de vue social, il ne semble pas, au vu des données disponibles, que les ménages irlandais à faible revenu soient contraints de restreindre leur consommation de matières grasses jaunes. Dans ces conditions, la mesure semble avoir pour effet de susciter une surconsommation de beurre de la part des bénéficiaires comparativement à la moyenne des ménages irlandais.

La comparaison du coût pour le budget communautaire d'un accroissement d'une tonne de la demande globale de beurre par le moyen de l'aide à la consommation et par l'exportation vers les pays tiers avec restitution indique que ce dernier moyen est nettement moins coûteux. Or, les tonnages exportables par la Communauté restent dans les limites imposés par les accords du GATT et une augmentation de ces exportations de l'ordre de 2.000 tonnes serait sans incidence sur l'équilibre du marché international sur lequel s'échangent annuellement quelque 450.000 tonnes de beurre. Du point de vue de son efficacité sociale, l'aide à la consommation de beurre est handicapée par un coût d'administration relativement élevé qu'explique en large partie sa faible dimension.

Ces observations plaident en faveur d'une suspension de la mesure. Toutefois, considérant la place que celle-ci en est venue à occuper dans le paysage social irlandais, et les problèmes politiques et sociaux que pourrait susciter une décision brutale, un désengagement graduel de la Communauté, par diminution progressive de l'allocation mensuelle ou par un ciblage plus étroit des bénéficiaires, paraît mieux approprié. De fait, la décision a été prise de reconduire la mesure en 1999, mais pour une durée limitée à un an et avec un abaissement du taux de la subvention.

1.4 REMARQUE ADDITIONNELLE

Dans le cours de l'étude, les consultants se sont heurtés à des faiblesses du système d'information sur le coût de la politique agricole commune et sur ses réalisations. En particulier, il s'avère extrêmement difficile, voire impossible, de mettre en relation les coûts financiers des différentes mesures avec des indicateurs physiques des réalisations tels que, par exemple, les tonnages de produits écoulés avec versement d'aides communautaires. En outre, des divergences apparaissent entre les données financières selon qu'elles proviennent de l'unité de gestion des dépenses du Feoga-Garantie, des unités en charge de la gestion des différentes mesures ou encore des rapports de la Commission au Conseil.

Dans une perspective d'évaluation de l'efficacité et de l'efficacité de la politique agricole commune, il serait souhaitable qu'il soit remédié à ces déficiences du système d'information.

2. INTRODUCTION

2.1 OBJET ET CHAMP DE L'ETUDE

La présente étude a pour objet l'évaluation de certains programmes de la Commission Européenne, dits programmes alimentaires, visant à la distribution gratuite ou à un prix subventionné de produits agricoles et alimentaires à des personnes à faible ressources de l'Union Européenne.

Dans le budget du Feoga-Garantie pour l'année 1997, les crédits au titre des programmes alimentaires (chapitre 1-31) s'élevaient à 452,7 millions d'ECU et à 429,0 millions d'Ecu dans le budget 1998.

Cinq programmes sont inclus dans ce chapitre avec les budgets indiqués ci-après:

Article budgétaire	Programmes	Crédits autorisés 1997 (millions d'ECU)	Crédits autorisés 1998 (millions d'ECU)
1-310	Distribution de produits agricoles aux défavorisés de la Communauté	194,3	196,0
1-311	Restitutions pour les actions d'aide alimentaire (aux pays en développement)	94,3	93,0
1-312	Lait aux écoliers	131,2	114,0
1-313	Aide à des bénéficiaires d'une assistance sociale pour la consommation de beurre	13,6	9,0
1-314	Distribution de fruits et légumes	19,3	17,0
1-31	Tous programmes	452,7	429,0

Source: Avant-projets de budget Feoga-Garantie pour 1998 et pour 1999

Rapportés au budget global du Feoga-Garantie, soit 40.805 et 40.437 millions d'Ecu respectivement en 1997 et 1998, ces montants ne représentent que 1,1% de celui-ci. Il est vrai toutefois que le Feoga-Garantie finance des interventions portant sur des produits (oléagineux, sucre, plantes textiles, vin, tabac, viandes ovine et caprine, porcs et volailles, etc.) qui ne sont pas inclus dans les programmes alimentaires. Les crédits du Feoga-Garantie, hors produits n'entrant pas dans les programmes alimentaires, peuvent être évalués à 30.504 millions d'Ecu en 1997 et 28.801 millions d'Ecu en 1998, ce qui porte la part des programmes alimentaires dans ce budget corrigé à 1,5%.

La modestie des moyens consacrés aux programmes alimentaires comparée au volume des crédits engagés pour la régulation des marchés fait que ces programmes ne peuvent prétendre exercer une influence importante sur l'équilibre des marchés agricoles de l'Union Européenne. Cela n'exclut pas cependant qu'ils puissent jouer un rôle utile à cet égard. Par ailleurs, ces programmes, s'ils relèvent du budget du Feoga-Garantie, qui a vocation à contribuer à la régulation des marchés, visent également à apporter une aide à des personnes en difficulté. C'est cette double dimension de ces programmes, régulation des marchés et aide sociale, qui fait leur spécificité et que l'évaluation devra prendre en compte.

De ces cinq programmes, seuls trois relèvent de la présente étude:

1-310: Distribution de produit agricoles aux défavorisés de la Communauté;

1-313: Aide à des bénéficiaires d'une assistance sociale pour la consommation de beurre;

1-314: Distribution de fruits et légumes.

Tandis que le premier et le dernier financent la distribution gratuite de produits agricoles et alimentaires aux personnes défavorisées de l'Union, produits de base dans le premier cas (céréales, poudre de lait, beurre, viande bovine, huile d'olive), le plus souvent après transformation, fruits et légumes frais dans le second, le programme 1-313 ne vise pas à la gratuité mais consiste en une subvention permettant d'abaisser le prix auquel les personnes bénéficiaires d'une assistance sociale peuvent acquérir du beurre.

Les trois programmes étudiés obéissent au principe de subsidiarité. S'ils sont financés par le budget de la Commission Européenne, leur mise en oeuvre relève de la compétence des Etats membres. En pratique, les institutions qui interviennent dans la mise en oeuvre de ces programmes sont des administrations ou institutions publiques nationales, qui gèrent les fonds mis à leur disposition par le budget communautaire, des associations caritatives, qui procèdent à la distribution des produits et denrées, des organisations de producteurs, qui contribuent à la gestion des marchés agricoles.

2.2 *METHODOLOGIE*

Evaluer des programmes de politique économique et sociale, c'est se demander:

- quels sont leurs objectifs, lesquels sont susceptibles d'avoir évolué au fil du temps;
- si ces objectifs sont (ou restent) appropriés au contexte tant économique (situation des marchés agricoles) que social (pauvreté et besoins d'aide alimentaire) dans lequel ils s'inscrivent et qu'ils visent à influencer: pertinence;
- si les résultats obtenus sont conformes aux objectifs visés et d'ampleur significative: comparaison résultats-objectifs ou efficacité;
- si les moyens affectés à ces programmes sont mis en oeuvre de la meilleure manière possible: comparaison activités-résultats ou efficience;
- quels sont les effets de ces programmes, y inclus, s'il y a lieu, les effets non explicitement visés, voire indésirables: impact.

L'efficience, et à un moindre degré l'efficacité d'une mesure de politique peuvent difficilement être appréciées dans l'absolu. Pour ces deux critères, l'évaluation passe donc par une comparaison avec des mesures alternatives ayant les mêmes visées.

Pour chacun de ces critères indiqués plus haut (pertinence, efficience, efficacité, impact) ont été recherchés des indicateurs, les uns de nature quantitative, les autres de caractère plus descriptif et qualitatif, permettant d'évaluer les programmes étudiés en regard de ces critères. Des enquêtes ont été menées, tant auprès des services de la Commission Européenne qu'auprès des intervenants nationaux d'un échantillon de pays, pour renseigner ces indicateurs. Conformément aux indications fournies par les termes de référence de l'étude, les informations recherchées portaient en priorité sur la période 1992-1997.

En accord avec le Comité de Pilotage de l'étude et avec l'Unité d'Evaluation de la DG VI, maître d'oeuvre de l'étude, quatre pays a été retenus pour les enquêtes dans les Etats membres: la Belgique, la France, l'Espagne et l'Italie. Il s'y ajoute l'Irlande, qui est le seul pays de l'Union participant au programme d'aide à la consommation de beurre.

Une approche classique des études d'évaluation, s'agissant notamment d'apprécier l'efficience des mesures étudiées, consiste dans le rapprochement entre les moyens financiers mis en oeuvre et des indicateurs physiques des réalisations. Dans le cas particulier, nous aurions souhaité pouvoir rapprocher les moyens financiers mis en oeuvre par la Commission Européenne pour éliminer les excédents de produits agricoles, tant par les programmes alimentaires que par d'autres actions (restitutions à l'exportation, subventions à l'utilisation de beurre dans l'industrie alimentaire, etc.),

des tonnages de produits ayant bénéficié de ces mesures. Cela s'est avéré toujours difficile et parfois impossible.

En effet, si les dépenses effectives au titre des différents programmes sont enregistrées par l'Unité de Gestion des dépenses du Feoga-Garantie, les tonnages correspondants ne le sont pas. Les services gestionnaires des différents programmes, quant à eux, établissent des prévisions des tonnages de produits susceptibles de bénéficier de ces programmes, prévisions sur la base desquelles ils élaborent leurs prévisions budgétaires, mais ne sont pas davantage informés des réalisations. En outre, les informations que l'on peut obtenir sur le montant des dépenses effectives est susceptible de varier selon que ces informations sont communiquées par l'Unité de gestion des dépenses du Feoga-Garantie ou par les unités en charge de la gestion des programmes.

C'est ainsi, par exemple, qu'il s'est avéré impossible de connaître le montant moyen des restitutions versées pour l'exportation vers les pays tiers d'une tonne de blé tendre, de beurre ou de viande bovine faute de pouvoir mettre en regard des dépenses budgétaires correspondantes les tonnages de produits ayant bénéficié de cette aide. La seule donnée que nous ayons pu obtenir à cet égard est une estimation de ce montant faite en cours d'exercice et à des fins prévisionnelles par le service du budget. De même, s'agissant de l'aide aux plus démunis, le budget affecté à la mesure, les tonnages de produits que les Etats membres sont autorisés à retirer des stocks d'intervention et les dépenses effectives sont connus; par contre, ni le service de gestion du Feoga-Garantie, ni le service gestionnaire du programme ne sont en mesure d'indiquer quels tonnages ont été effectivement retirés des stocks d'intervention de sorte qu'il est impossible de mettre la dépense effective en relation avec les tonnages correspondants de produits. Enfin, le coût budgétaire de l'aide à la consommation de beurre tel qu'il nous a été communiqué par l'unité de gestion des dépenses du Feoga-Garantie, diffère des chiffres affichés dans le rapport de la Commission au Conseil sur l'application de cette mesure.

Dans le cas de programmes, tels l'aide aux plus démunis, pour lesquels les dépenses sont contraintes par une enveloppe budgétaire fixée a priori, on souhaiterait pouvoir examiner le taux d'utilisation des moyens mis à la disposition des Etats. Cette mesure s'avère également difficile, les informations disponibles à cet égard étant susceptibles de varier selon la source qui les communique.

A titre d'exemple, les informations qui nous ont été communiquées par l'Unité de gestion des dépenses du Feoga-Garantie font état pour l'année 1994 (exercice 1993/94) d'un taux d'utilisation des crédits de 78,40% (136,4 millions d'Ecus utilisés sur un total de 174,0 millions d'Ecus). Pour cette même année, un document établi en juin 1997 par le service gestionnaire de la mesure affiche, sous le titre 'Crédits', un taux d'utilisation moyen tous Etats membres de 89%. De semblables différences, mais de sens et d'amplitude divers, peuvent être observés pour toutes les années pour lesquelles la comparaison est possible.

Il y a là des faiblesses du système d'information auxquelles, dans une perspective d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience de la politique agricole, il serait souhaitable de remédier.

Les informations recueillies ont été mises en forme et analysées pour aboutir au présent rapport qui présente les résultats de l'analyse et formule sur cette base des recommandations.

L'ensemble de l'étude a été menée à bien sur une durée de quatre mois, entre fin août et fin décembre 1998. Elle a mobilisé sur cette période 82 journées de travail des consultants.

2.3 PLAN DU RAPPORT

On commence (chapitre 3) par présenter sommairement le contexte dans lequel s'inscrivent les programmes analysés, qu'il s'agisse de la situation des marchés agricoles ou de la pauvreté et de l'aide alimentaire dans l'Union Européenne.

Un chapitre est ensuite consacré à chacun des trois programmes étudiés: aide aux plus démunis (chapitre 4), distribution gratuite de fruits et légumes (chapitre 5), aide à la consommation de beurre (chapitre 6). La structure de ces trois chapitres est identique. Après une description du programme, soulignant en particulier les objectifs poursuivis, le programme est examiné successivement sous l'angle de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience, puis une tentative est faite pour appréhender son impact. Les conclusions de l'analyse sont alors dégagées et des recommandations sont suggérées.

Les principales conclusions dérivées de l'analyse des trois programmes et les recommandations qui s'en dégagent sont placées en tête du rapport (chapitre 1).

Les matériaux sur lesquels s'appuie l'analyse des programmes, qu'il s'agisse des données recueillies auprès de la Commission Européenne ou des informations rassemblées au cours de l'enquête dans les pays de l'échantillon, sont présentés en annexe. Seules sont insérées dans les chapitres relatifs aux trois programmes analysés les informations dérivées de ces matériaux et directement utilisées dans l'analyse.

3. LE CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIVENT LES PROGRAMMES ETUDIÉS

3.1 SITUATION SUR LES MARCHES AGRICOLES DE L'UNION EUROPEENNE

Lorsqu'ont été institués les programmes qui font l'objet de cette étude, l'Union Européenne était confrontée à des situations de larges déséquilibres structurels de marché¹ pour de nombreux produits agricoles, ces déséquilibres se manifestant par un haut niveau des stocks d'intervention, financés par le budget communautaire, et par des exportations sur le marché mondial soutenues par le versement aux exportateurs de subventions, dites 'restitutions', couvrant la différence entre le prix intérieur et le cours mondial.

Cette situation grevait lourdement le budget de la Communauté. Plus encore, la négociation à partir de 1986 d'une révision des accords du GATT dans le cadre de l'Uruguay Round allait aboutir en 1994 à la fixation de plafonds aux tonnages de produits agricoles que l'Union Européenne est autorisée à exporter avec versement de subventions, ainsi qu'à l'obligation pour l'Union Européenne d'importer, hors droits exorbitants des tarifs douaniers en vigueur, des tonnages minima de produits agricoles en provenance de pays tiers. Dans ces conditions, une réforme profonde de la politique agricole commune s'imposait, visant à établir l'équilibre entre l'offre et la demande de produits agricoles en amont du marché par des actions sur le volume de la production et sur le plan du marché lui-même par des baisses de prix de nature à stimuler la demande.

Ces actions, engagées dans le secteur laitier dès le milieu des années 80, mais qui allaient englober tous les principaux produits à partir du début des années 90, allaient contribuer à un dégonflement des stocks communautaires. De 2,5 à 2,6 milliards d'Ecus (dépréciation déduite) dans les années 1991-1993, la valeur des produits détenus dans les stocks d'intervention communautaires chutait à moins de 500.000 Ecus en 1995. Depuis lors, toutefois, on observe une tendance à la remontée du niveau des stocks dont on peut se demander si elle est accidentelle ou si, au contraire, elle traduit un renversement durable de la situation.

On examinera ici brièvement la situation et les perspectives des marchés des principaux produits intervenant dans le programme d'aide aux plus démunis: céréales, beurre (ce produit étant également l'objet du programme d'aide à la consommation de beurre), poudre de lait écrémé, viande bovine et on indiquera quelles sont les grandes lignes de la réforme de l'organisation commune des marchés de fruits et légumes intervenue en 1996.

3.1.1 Situation et perspectives des marchés céréaliers

Dans le secteur des céréales, oléagineux et protéagineux, la réforme de la politique agricole commune intervenue en 1992 reposait sur trois principes:

- abaissement du niveau des prix garantis;
- versement aux producteurs agricoles de paiements compensateurs de cette baisse des prix;
- gestion de l'offre, notamment par la mise en jachère de superficies productives.

¹ Dans l'ensemble du rapport, on entend par déséquilibre structurel de marché une situation dans laquelle une fraction de la production ne peut trouver de débouchés, sur le marché intérieur ou à l'exportation, au niveau de prix prévalant sur le marché de l'Union.

Cette réforme allait tout à la fois freiner la croissance de la production de céréales et relancer la demande destinée à l'alimentation animale. Les stocks d'intervention, qui atteignaient 28,5 millions de tonnes en fin d'exercice 1993, décroissaient rapidement dans les années suivantes pour retomber à moins de 2 millions de tonnes fin 1996. Cet assainissement du marché européen était, il est vrai, favorisé par des tensions croissantes sur le marché mondial et par une forte baisse du ratio stocks/consommation à l'échelle mondiale.

Les perspectives à court terme sont toutefois à une remontée des stocks. L'avant-projet de budget du Feoga pour 1999 anticipe des stocks de céréales de 13,8 millions de tonnes à la fin de l'exercice 1998/99.

Les perspectives à long terme ne sont pas moins préoccupantes. Sous l'effet de l'amélioration des rendements, la production céréalière tend à croître plus rapidement que la demande intérieure. Les exportations sur le marché mondial avec restitutions étant contraintes par les accords du GATT, il y a un très fort risque que, à politique agricole inchangée, de massifs excédents de l'offre sur la demande ne réapparaissent dans les prochaines années sur le marché intérieur européen. Les prévisions réalisées par les services de la Commission² donnent à penser que, à politique inchangée, les stocks d'intervention de céréales pourraient approcher 58 millions de tonnes à la fin de la campagne 2005/2006, dont 45,5 millions de tonnes de blé.

***Blé tendre et blé dur - Bilan Ressources-Emplois. EU 15.
Prévisions à l'horizon 2005/06***

Milliers de tonnes	1994/95	1999/00	2005/06
Production	84,460	101,790	115,637
Demande intérieure	74,740	84,125	90,830
Importations	1,600	1,900	1,900
Exportations	16,100	17,130	15,938
Stocks en début de campagne	14,670	7,764	45,642
Stocks en fin de campagne	9,890	10,199	56,411
dont stocks d'intervention	3,400	103	45,509

*Source: CAP 2000 Working Documents: Long Term Prospects. Grain, Milk & Meat Markets.
European Commission, April 1997*

L'entrée dans l'Union Européenne des dix pays d'Europe centrale et orientale (PECO) qui sont candidats à l'adhésion ne modifierait pas significativement cette perspective. L'étude citée plus haut évalue la production céréalière de ces pays à 84 millions de tonnes à l'horizon 2005 et leur demande intérieure à 85 millions de tonnes, soit un quasi équilibre des ressources et des emplois.

3.1.2 Situation et perspectives des marchés de produits laitiers

Afin de contenir les excédents de produits laitiers, la Communauté Européenne a décidé, dès 1985, de restreindre les bénéfices de la politique d'intervention à une quantité globale garantie ou "quota de production". Ce quota est réparti entre les Etats membres et dans chacun de ces Etats entre les producteurs. En cas de dépassement du quota national, le dépassement des quotas individuels est sanctionné par un prélèvement supplémentaire qui se traduit par une diminution de la rémunération des producteurs.

² CAP 2000 Working Documents: Long Term Prospects - Grains, Milk and Meat Markets.- European Commission, April 1997. Voir dans l'annexe 3 du présent rapport les bilans ressources-emplois prévisionnels par produits.

Cette action sur les prix est complétée par des actions directes sur l'offre. Celles-ci consistent principalement dans le versement de primes aux éleveurs qui décident d'abandonner la production laitière ou de réduire leur potentiel de production.

Ces actions ont permis de stabiliser le volume de la production laitière puis d'amorcer une tendance à la baisse. L'augmentation de la production laitière de l'Union, d'un peu moins de 110.000 tonnes à la fin des années 80 à 111.000 tonnes dans la première moitié des années 90, puis à 121.000 tonnes actuellement est exclusivement due à l'élargissement de l'Union aux nouveaux Länder allemands, puis à trois nouveaux Etats membres. A périmètre constant, la production tend à diminuer, la forte réduction des effectifs de vaches laitières faisant plus que compenser l'accroissement de leur rendement.

En 1991, les stocks de beurre et de poudre de lait écrémé étaient encore de 390.000 tonnes et 400.000 tonnes respectivement. Depuis lors, les stocks de beurre ont été pratiquement éliminés. Les stocks de poudre de lait écrémé en revanche, après être passés par un minimum de 17.800 tonnes en 1995, ont recommencé d'augmenter et pourraient, selon les prévisions de la Commission associées à l'avant-projet de budget du Feoga, avoisiner 190.000 tonnes en fin d'exercice 1999.

A politique agricole communautaire inchangée, les perspectives à long terme sont incertaines pour le marché du beurre. La production dans l'Europe des 15 semble devoir rester stable un peu au-dessus de 1,8 million de tonnes par an et l'accroissement des importations auquel l'Union Européenne s'est engagée est d'ampleur limitée: 95.000 tonnes par an à partir de l'an 2000 contre environ 75.000 tonnes au début des années 90. La demande intérieure, pour sa part, tend à régresser et pourrait diminuer d'environ 120.000 tonnes à 1,6 million de tonnes d'ici 2005. Certes, le quota d'exportation subventionné autorisé par les accords du GATT, soit 366.000 tonnes par an à partir de l'an 2000, est en principe suffisant pour éviter l'accumulation de beurre dans les stocks d'intervention. Mais la question est posée de savoir si, sur un marché mondial du beurre de dimension relativement restreinte (environ 450.000 tonnes en 1997)³, l'Union Européenne pourra trouver à l'horizon de l'année 2005 des débouchés à hauteur des quelque 300.000 tonnes de beurre qu'il lui faudrait alors exporter.

Beurre - Bilan Ressources-Emplois. EU 15. Prévisions à l'horizon 2005

Milliers de tonnes	1995	2000	2005
Production	1,864	1,849	1,807
Demande intérieure	1,728	1,668	1,601
Importations	72	92	95
Exportations	229	285	301
Stocks en début de campagne	118	19	0
Stocks en fin de campagne	85	7	0

Source: CAP 2000 Working Documents: Long Term Prospects. Grain, Milk & Meat Markets.

European Commission, April 1997

Les perspectives sont préoccupantes en ce qui concerne la poudre de lait. La remontée des stocks qui s'est amorcée depuis 1995 semble en effet devoir se confirmer à moyen et long termes. Bien que la production soit sur une tendance au déclin et pourrait être inférieure à 1 million de tonnes en 2005 contre plus de 1,25 million de tonnes en 1995, la demande intérieure, notamment pour l'alimentation animale, régresse plus rapidement encore. Or l'Union Européenne s'est engagée à augmenter ses importations de moins de 50.000 tonnes en 1995 à 92.000 tonnes à partir de l'an 2000. Dans ces conditions, le surplus exportable risque de dépasser sensiblement le quota d'exportations subventionnées autorisé par les accords du GATT. Cela se traduirait par un gonflement des stocks d'intervention à plus de 200.000 tonnes de poudre de lait écrémé au début des années 2000.

³

Source: US Department of Agriculture

**Poudre de lait écrémé - Bilan Ressources-Emplois. EU 15.
Prévisions à l'horizon 2005**

Milliers de tonnes	1995	2000	2005
Production	1,276	1,145	961
Demande intérieure	1,084	916	811
Importations	42	86	92
Exportations	376	279	273
Stocks en début de campagne	72	133	227
Stocks en fin de campagne	14	169	196

Source: CAP 2000 Working Documents: Long Term Prospects. Grain, Milk & Meat Markets.

European Commission, April 1997

Les perspectives de marché pour les produits laitiers éligibles à l'intervention pourraient être encore assombries par l'entrée dans l'Union Européenne des dix pays candidats d'Europe Centrale et Orientale. L'alignement des prix intérieurs des produits laitiers dans ces pays sur ceux qui prévalent dans l'Union Européenne pourrait en effet déprimer la demande alors que le potentiel d'accroissement de la production par amélioration des rendements est important. Dans ces conditions, le surplus de production de lait des PECO pourrait doubler entre 2000 et 2005 pour atteindre 2 millions de tonnes à cette date, l'essentiel de ce surplus se matérialisant sous forme de beurre et de poudre de lait.

3.1.3 Situation et perspectives du marché de la viande bovine

La diminution des effectifs de vaches laitières en conséquence de la réforme de la politique agricole commune dans le secteur laitier a pour effet de freiner la production de viande bovine dans la Communauté. En effet, une part importante de la production de viande bovine provient de l'élevage de veaux de races laitières et de l'abattage des vaches laitières réformées.

Cette action a été amplifiée par des diminutions du prix d'intervention sur le marché de la viande bovine, diminutions compensées par le versement de primes aux éleveurs spécialisés dans la production de viande.

Du fait de ces mesures, mais également en raison de caractère cyclique de la production, les stocks d'intervention de viande bovine, qui approchaient 900.000 tonnes en septembre 1993, étaient retombés à 27.500 tonnes deux ans plus tard. Ils ont depuis lors recommencé de croître sous l'effet du retournement du cycle de la production, mais également du fait de la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), qui a provoqué une nette diminution de la consommation au-dessous de sa tendance de longue période. L'avant-projet de budget du Feoga pour 1999 évalue les stocks de viande bovine à 639.000 tonnes en septembre 1998 et 466.000 tonnes en septembre 1999.

L'épisode de l'ESB rend la prévision des développements futurs particulièrement délicate puisqu'il impose d'anticiper sur le caractère durable ou non de la baisse de consommation suscitée par cette crise. Les auteurs de l'étude prospective citée plus haut font l'hypothèse d'un rattrapage de la consommation, qui retrouverait en 2002 son niveau tendanciel. Elle s'infléchirait alors de nouveau à la baisse conformément à sa tendance de longue période. A politique agricole inchangée, l'offre pour sa part passerait par un point bas de son cycle en l'an 2000 avant de repartir à la hausse dans les années suivantes. Cette désynchronisation des mouvements de l'offre et de la demande aurait pour conséquence un faible niveau des stocks de viande bovine au tournant des années 2000, mais une remontée de ceux-ci à 1,5 million de tonnes en 2005.

Viande bovine - Bilan Ressources-Emplois. EU 15. Prévisions à l'horizon 2005

Milliers de tonnes	1995	2000	2005
Production	7,966	7,336	7,700
Demande intérieure	7,479	7,290	7,198
Importations	369	400	400
Exportations	1,001	703	672
Stocks en début de campagne	163	294	1,272
Stocks en fin de campagne	18	39	1,502

Source: CAP 2000 Working Documents: Long Term Prospects. Grain, Milk & Meat Markets. European Commission, April 1997

Cette situation préoccupante du marché de la viande bovine à l'horizon 2005 pourrait être encore aggravée par un excédent de production de viande bovine des pays d'Europe Centrale et Orientale de l'ordre de 435.000 tonnes à cette date.

3.1.4 Situation et perspectives du marché des fruits et légumes frais

La production de fruits et légumes étant très dépendante des conditions climatiques, des excédents conjoncturels, consécutifs à des conditions climatiques très favorables sont inévitables, à moins de se trouver dans une situation où la production intérieure ne satisfait pas la demande intérieure. L'objectif de l'organisation commune des marchés est donc d'éviter tout déséquilibre structurel, mais de pouvoir réguler les marchés lorsque des excédents conjoncturels se présentent.

L'organisation commune des marchés des fruits et légumes frais est par conséquent très différente de celles des produits cités ci-dessus. Le principal instrument régulateur est l'indemnité communautaire de retrait, qui permet d'indemniser les producteurs ou organisations de producteurs lorsque ils effectuent des retraits autorisés. Si par le passé aucune limite aux retraits n'était appliquée, le règlement (CE) 2200/96 du Conseil, du 28 octobre 1996 a profondément modifié le régime des interventions dans le secteur des fruits et légumes. A compter de cette date, les quantités retirées autorisées vont être progressivement limitées tandis que, parallèlement au mécanisme d'indemnité communautaire de retrait (ICR), des fonds opérationnels vont être instaurés. La mise en oeuvre de ce règlement a débuté lors de la campagne 1997/98 et sera complètement achevée lors de la campagne 2002/2003. Par conséquent, il n'est pas prévu dans l'Agenda 2000, ni dans la poursuite de la réforme Mac Sharry, d'y apporter des modifications. D'autre part, il est difficilement envisageable qu'un système d'aides directes aux producteurs soit introduit. En effet, l'absence d'un cadastre/plan d'occupation des sols pour les fruits dans certains pays de la Communauté et l'impossibilité de contrôler les surfaces emblavées pour la production de légumes (plusieurs récoltes possibles par an) rendent impraticables l'application d'un tel système.

3.1.5 Conclusions

Les réformes de la politique agricole commune intervenues dans le courant des années 80 et au début des années 90 ont permis de réduire de manière très significative les déséquilibres structurels de production qui se manifestaient sur les marchés des produits bénéficiant d'un régime d'intervention. Cet assainissement a dans certains cas, notamment celui des céréales, été favorisé par un retournement de la situation sur le marché mondial qui a permis à l'Union Européenne d'exporter plus aisément ses surplus de production.

Il reste que pour tous les produits examinés ici, sauf les fruits et légumes frais, l'Union Européenne, si elle est parvenue à réduire de manière souvent très ample le volume des stocks d'intervention, a continué d'exporter une partie de sa production vers les marchés tiers avec versement de subventions aux exportateurs. C'est dire qu'en dépit des effets positifs des réformes de la politique agricole, il est demeuré pour tous ces produits des déséquilibres structurels au sens donné plus haut à ce terme.

Surtout, la mise en application des accords du GATT et les perspectives à moyen et long termes de l'offre et de la demande sur le marché intérieur européen laissent redouter une remontée du niveau des stocks d'intervention de produits agricoles à l'horizon des cinq à dix prochaines années dans l'hypothèse où la politique agricole commune demeurerait inchangée. C'est dans ce contexte que s'inscrivent les travaux actuels de la Commission Européenne visant à approfondir la réforme de la politique agricole commune.

S'agissant des programmes analysés dans cette étude, on peut dire que l'objectif de réduction des stocks d'intervention qui était assigné à l'aide aux plus démunis et à l'aide à la consommation de beurre a semblé perdre de sa pertinence lorsque le volume des excédents structurels a commencé de décliner. Cet objectif n'a cependant jamais cessé de s'imposer, comme en témoigne la persistance des exportations subventionnées. Il pourrait reprendre beaucoup d'acuité si la réforme en projet de la politique agricole commune échouait à infléchir rapidement les tendances à l'aggravation des déséquilibres structurels de marché.

3.2 LA PAUVRETE EN EUROPE

3.2.1 Une réalité difficile à mesurer

Comme le souligne une étude de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (France)⁴ "alors que tout un chacun est persuadé de pouvoir reconnaître un pauvre dans la rue quand il le croise, le statisticien semble incapable de les dénombrer." De fait, les définitions statistiques de la pauvreté sont extrêmement diverses.

Une première distinction peut être faite entre mesures absolue et relative de la pauvreté. Dans le premier cas est considérée comme pauvre une personne qui ne parvient pas à satisfaire certains besoins jugés fondamentaux, notamment ses besoins nutritionnels. Cette approche, qui reste utilisée dans des travaux relatifs à la pauvreté dans les pays en développement, ne l'est plus guère s'agissant de l'Europe. Les tentatives pour évaluer l'ampleur de la pauvreté en Europe font référence au concept de pauvreté relative, qui veut que soit considérée comme pauvre une personne dont les revenus ou la consommation sont inférieurs à un seuil déterminé.

Le choix du seuil retenu pour appréhender la pauvreté relative est source de multiples difficultés. Selon l'indicateur retenu, l'évaluation du nombre des pauvres pourra varier dans de fortes proportions.

Le seuil de référence peut être défini en termes de dépenses de consommation ou en termes de revenu. De l'avis des statisticiens, ce dernier concept est délicat à mesurer, la diversité des sources de revenu créant le risque d'une sous-estimation des revenus réels des ménages enquêtés.

Certains pays européens choisissent de définir le seuil de pauvreté par référence à la consommation ou au revenu moyen par tête, d'autres retiennent la consommation ou le revenu médian. Ce second indicateur étant dans tous les cas inférieur à l'indicateur moyen, la proportion des pauvres, toutes choses égales par ailleurs, apparaîtra plus élevée dans les pays qui retiennent le chiffre moyen que dans ceux qui privilégient la médiane.

⁴

Mesurer la pauvreté aujourd'hui.- Insee, Economie et Statistique, n°8-9-10, 1997

Dès lors que la distribution statistique des niveaux de revenu ou de consommation est continue, la fixation d'un seuil est inévitablement arbitraire. Cesse-t-on d'être pauvre parce que l'on dispose d'un revenu dépassant de 0,1% le seuil en-deça duquel on est considéré comme tel ? Selon que le seuil de pauvreté est fixé à 50% du niveau moyen des dépenses de consommation par tête dans l'Union Européenne ou à 40% de cette référence, l'estimation du nombre des ménages pauvres dans l'UE en 1980 passe de 9,5 millions à 16,4 millions⁵.

Le champ géographique sur lequel est évalué l'indicateur de référence fait également problème. Doit-on fixer le seuil de pauvreté par référence à niveau de revenu évalué à l'échelle de l'Union Européenne dans son ensemble, au niveau de chaque Etat membre ou au niveau des régions? Si l'on choisit de fixer le seuil de pauvreté par référence à un indicateur de revenu ou de consommation propre à chaque Etat membre ou plus encore à chaque région, une personne résidant dans un Etat ou une région pauvre de l'Union pourra ne pas être considérée comme pauvre alors qu'elle le serait si le seuil de pauvreté était défini par référence à un indicateur, plus élevé, relatif à l'Union Européenne prise dans son ensemble. Ainsi, alors que plus des deux tiers des ménages grecs pouvaient être considérés comme pauvres en 1980 par référence à un indicateur de consommation mesuré à l'échelle de l'UE, ce pourcentage tombait à 20,5% lorsque la référence choisie était celle de la consommation moyenne des seuls ménages grecs. A cette difficulté s'ajoute, lorsque l'on choisit d'adopter une référence européenne, la nécessité de convertir des unités monétaires nationales différentes dans une unité commune par le moyen de taux de change ou d'indicateurs de parités de pouvoir d'achat dont la représentativité peut être mise en doute.

Autre difficulté encore, l'obligation de passer d'une estimation des revenus ou de la consommation par ménage à une estimation du revenu ou de la consommation par tête. Les statisticiens utilisent à cet effet des échelles d'équivalence supposées refléter le surcroît de dépenses lié à la présence dans un ménage d'un adulte ou d'un enfant supplémentaire. Ainsi, par exemple, le chef de ménage sera comptabilisé pour 1, les autres adultes pour 0,7, les enfants pour 0,5 (Echelle dite d'Oxford). L'utilisation de ces échelles d'équivalence, lesquelles peuvent d'ailleurs différer d'une institution statistique à une autre, ajoutent encore à l'arbitraire du calcul.

Enfin les sociologues font valoir que la pauvreté ne se réduit pas à un faible niveau de revenu ou de consommation. Ils soulignent notamment que la pauvreté inclut des phénomènes de désocialisation ou même d'exclusion sociale dont les effets sur les personnes qui en sont victimes sont non moins graves que la privation de certains biens. Ils mettent en évidence la nécessité de prendre en compte la dimension temporelle du phénomène en distinguant la pauvreté de longue durée des situations de pauvreté temporaire. Ils notent encore l'existence d'une culture de la pauvreté, qui conduit les personnes pauvres, ou certaines d'entre-elles, à développer des stratégies de survie qui leur sont propres. Dans ces conditions, prêter aux pauvres les comportements "standards" observés dans l'ensemble de la population risque de conduire à de sérieux mécomptes.

3.2.2 Combien de pauvres en Europe?

Le Conseil européen, dans une décision de 1984, a donné de la pauvreté la définition suivante:

“On entend par personnes pauvres les individus, les familles et les groupes de personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'ils sont exclus des modes de vie minimaux acceptables dans l'Etat membre dans lequel ils vivent”.

⁵ La pauvreté en chiffres. L'Europe au début des années 80.- Eurostat, 1990

Il s'agit d'une définition relative de la pauvreté, le champ géographique de référence étant l'Etat membre de résidence. Bien que la définition du Conseil prenne en compte explicitement la dimension culturelle et sociale de la pauvreté, la mesure statistique qui en est faite se limite, faute de données pertinentes, à la seule dimension matérielle.

Eurostat s'appuie sur les résultats d'une enquête dite "Panel Communautaire de Ménages" (PCM), dont la première vague a été réalisée en 1994 sur les revenus en 1993 de 60.500 ménages vivant dans les douze Etats membres qui formaient alors l'Union Européenne. Cette enquête vise notamment à évaluer le revenu monétaire net des ménages, ce revenu incluant tous les revenus économiques de ces ménages (salaires, revenus des indépendants, revenus du capital, revenus locatifs) ainsi que les revenus de transferts publics et privés, déduction étant faite des impôts et cotisations sociales payés. Des revenus nets par ménage sont dérivés des revenus équivalents nets obtenus en divisant le revenu net de chaque ménage par le nombre d'équivalents-adultes qu'il englobe. Le nombre des équivalents-adultes est calculé en appliquant aux membres des ménages l'échelle d'équivalence suivante: 1 pour le chef de ménage, 0,5 pour chaque adulte supplémentaire du ménage, 0,3 pour chaque enfant.

Par convention, le seuil de pauvreté correspond à 50% de la moyenne arithmétique des revenus par équivalent-adulte dans l'Etat membre de résidence.

Les premiers résultats de l'enquête de 1994 ont été publiés en 1997. Ils conduisent à évaluer à 22,8 millions le nombre des ménages pauvres dans les douze pays étudiés, ces ménages regroupant 57,2 millions de personnes⁶.

La proportion des pauvres dans la population totale s'échelonne de 9% au Danemark à 29% au Portugal pour une moyenne de 17% dans l'Europe des douze.

On notera que, en raison du choix de l'Etat membre comme unité géographique de référence, le seuil de pauvreté varie d'un Etat membre à l'autre, de 311 PPA⁷ au Portugal à 562 PPA en Allemagne et même 990 PPA au Luxembourg. En d'autres termes, le pouvoir d'achat d'une personne dont le revenu est égal au seuil de pauvreté est 1,8 fois plus élevé en Allemagne et 3,2 fois plus élevé au Luxembourg qu'au Portugal.

Une approche beaucoup plus restrictive consisterait à évaluer le nombre des pauvres sur la base du nombre des personnes allocataires d'une prestation de garantie minimum de ressources. L'inconvénient majeur de cette approche tient à ce que, les conditions d'attribution de telles allocations variant considérablement d'un pays européen à l'autre, l'addition des chiffres nationaux n'a qu'une signification très limitée. Sous cette réserve, on notera que des travaux en cours à la DG V sur les revenus minima en Europe, mais non encore publiés, conduisent à un chiffre total de 7,3 millions de personnes percevant une allocation de revenu minimum dans un ensemble de 9 pays de l'Union Européenne⁸ dans les années 1994-1997. Dans ce même ensemble de pays, le nombre des ménages pauvres au sens d'Eurostat était de 16,8 millions en 1993.

Enfin, une évaluation du nombre des sans-abri réalisée par la Fédération européenne d'associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) estime le nombre de ceux-ci à 1,8 million dans l'Europe des douze au début des années 90⁹.

⁶ Répartition du revenu et pauvreté dans l'Europe des douze en 1993.- Eurostat, Statistiques en Bref, Série Population et Conditions Sociales, n°6/1997. Voir tableau détaillé par pays en annexe 3.

⁷ Parité de Pouvoir d'Achat. Il s'agit d'une unité monétaire conventionnelle permettant, par l'intermédiaire de taux de conversion des monnaies nationales en PPA, de comparer, plus exactement que ne le permettrait une conversion par les taux de change, le pouvoir d'achat de revenus exprimés en unités monétaires nationales différentes.

⁸ Les données sont manquantes pour l'Autriche, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède.

⁹ D. Avramov: Les sans-abri dans l'Union Européenne.- FEANTSA, 1995

Par delà le flou de ces mesures, celles-ci témoignent de l'existence en Europe d'un problème de pauvreté affectant plusieurs millions de personnes. L'idée prévalait dans les années 60 que la pauvreté en Europe était un problème résiduel appelé à disparaître grâce à la redistribution des fruits de la croissance économique. Le ralentissement de la croissance économique depuis le milieu des années 70, la montée du chômage puis son maintien à haut niveau avec, corrélativement, la formation d'un noyau de chômeurs de longue durée, la tendance dans de nombreux pays à l'élargissement des inégalités de revenu, font que la pauvreté est aujourd'hui considérée dans nos pays comme un problème grave dont on ne peut attendre qu'il se résolve de lui-même, mais qui appelle des politiques actives visant à pallier ses effets sur ceux qui en sont victimes et, plus durablement, à prévenir son extension.

3.2.3 *Besoins des personnes démunies et aide alimentaire*

Lorsque nous avons entrepris cette étude, nous pensions qu'il nous serait possible de recueillir des informations statistiques sur la situation alimentaire des personnes démunies et sur l'activité à l'échelle européenne des associations caritatives actives dans le domaine de l'aide alimentaire.

Ces anticipations ont été démenties. S'agissant des besoins alimentaires des personnes démunies, hormis quelques publications très parcellaires¹⁰, tout se passe comme si l'opinion prévalait que ces besoins sont satisfaits. En particulier, les études statistiques et rapports sur la pauvreté réalisés dans les différents pays européens, s'ils s'attachent fréquemment à analyser la situation des personnes démunies en matière de logement, de santé ou d'éducation, ne traitent jamais des difficultés que ces personnes pourraient rencontrer en matière d'alimentation.

Les quelques éléments d'information recueillis à ce sujet ne permettent de conclure ni à l'existence d'un besoin d'aide alimentaire spécifique, ni à l'inexistence de ce besoin. Les organisations caritatives actives dans ce secteur notent que la demande des personnes qui s'adressent à elles traduit une insuffisance globale de moyens financiers pour faire face aux nécessités quotidiennes. Soumises à une contrainte financière extrêmement étroite, les personnes démunies sont amenés à arbitrer entre divers postes de dépenses: l'habillement, le loyer, la facture de gaz et d'électricité sont, au même titre que l'alimentation, des dépenses dont le financement est problématique. Dans ce contexte, les besoins alimentaires sont ils plus sévèrement sacrifiés que d'autres? On peut penser au contraire qu'ils sont satisfaits en priorité dans la mesure où ce sont les besoins les plus vitaux. Seuls sans doute les sans-logis souffrent ils de sévères carences en la matière, mais davantage du fait de leurs conditions d'existence, qu'en raison d'un arbitrage budgétaire privilégiant d'autres dépenses.

De ce point de vue, la fourniture de colis-repas ou l'offre de repas gratuits dans des restaurants communautaires est moins une réponse à un besoin alimentaire spécifique qu'un moyen indirect de desserrer la contrainte budgétaire qui pèse sur les plus démunis en allégeant le poids de leurs dépenses alimentaires.

L'assistance aux personnes pauvres sous forme d'aide alimentaire est elle-même mal connue. Les grandes organisations opérant à l'échelle nationale sont en mesure de fournir des indications sur le nombre des personnes qui ont recours à leurs services ou sur le tonnage de produits distribués et sur leur nature. On trouvera en annexe, dans les comptes-rendus des missions effectuées dans quatre pays européens, certaines de ces informations. Mais le nombre très important des organisations actives dans ce secteur, la plupart d'entre elles opérant à une échelle étroitement locale, ne permet pas de dresser un bilan de cette activité à l'échelle de l'Union Européenne.

¹⁰ Notamment les actes de la Journée d'information sur alimentation et précarité organisée le 3 Avril 1998 par le Centre de Recherche et d'Information Nutritionnelle (CEREN), le Comité Français d'Education pour le Santé et l'association France ESF.

On notera que, selon la Fédération Européenne des Banques Alimentaires, les tonnages de produits alimentaires distribués en Europe par ce réseau est passé de 11.400 tonnes en 1987 à 91.000 tonnes en 1997, dont 38.000 tonnes fournies par les programmes de la Commission Européenne. En 1997, les banques alimentaires actives dans l'Union Européenne livraient des denrées alimentaires à 10.446 associations regroupant 1,7 million de bénéficiaires. On doit toutefois se garder de tirer de ces chiffres, et notamment de l'augmentation des tonnages distribués entre 1987 et 1997, l'idée que les besoins de distribution alimentaire seraient en très forte croissance. Ces chiffres reflètent pour une large part l'implantation en Europe du mouvement des banques alimentaires et sa montée progressive en puissance au cours des années 90.

3.2.4 Aide en nature ou aide monétaire

Nous avons noté plus haut que l'aide alimentaire contribuait sans doute moins à satisfaire un besoin alimentaire spécifique qu'à desserrer la contrainte budgétaire qui pèse sur les ménages et personnes les plus pauvres. Est-ce à dire que cette aide pourrait être avantageusement remplacée par une assistance monétaire ?

La théorie économique, notamment l'économie du bien-être, affirme sur la base des théorèmes d'Arrow¹¹ qu'une redistribution des revenus est optimale lorsqu'elle procède par transferts monétaires plutôt que par la fourniture de prestations en nature. Mais les hypothèses sous-jacentes à cette théorie (comportement économique rationnel de tous les agents économiques, convexité des courbes d'indifférence, absence d'externalités, information parfaite) en limitent singulièrement la validité. De fait, les Etats consacrent d'importantes ressources à la fourniture de prestations en nature, ne serait-ce que dans les domaines de l'éducation et de la santé.

Une des hypothèses de la théorie du bien-être est, en particulier, que les bénéficiaires d'une aide en nature ne peuvent échanger sur un marché les biens qui leur sont fournis et subissent donc une restriction de leur liberté de choix de consommation. Tel est bien, en apparence, la situation des bénéficiaires de l'aide alimentaire. Cependant, comme nous le notions plus haut, ces personnes, dès lors que leur sont fournis des biens alimentaires qu'elles auraient dû acheter, ont la liberté d'affecter à d'autres biens la somme d'argent ainsi épargnée. La distribution gratuite de produits alimentaires n'exerce donc pas une réelle contrainte sur leurs choix de consommation et n'est pas de ce point de vue significativement différente d'une aide monétaire.

Par contre, l'aide alimentaire présente sur l'aide monétaire certains avantages importants. Les associations caritatives actives dans ce secteur soulignent en particulier que la distribution gratuite de produits alimentaires, tout particulièrement lorsqu'elle se fait sous la forme de repas servis dans des restaurants communautaires, permet à ces associations d'établir avec les bénéficiaires une relation directe qui n'existerait sans doute pas dans le cas d'une aide monétaire. Ceci permet d'appréhender la situation réelle des plus démunis et de leur apporter, au-delà de l'aide alimentaire elle-même, une gamme de services répondant à la diversité de leurs besoins. En outre, un des risques majeurs qui pèse sur les plus démunis et celui d'une rupture des liens sociaux. Les relations qui se nouent entre les plus démunis eux-mêmes et entre ces personnes et les bénévoles des associations caritatives à l'occasion des opérations de distribution alimentaire sont un moyen privilégié de contrecarrer ce risque de désocialisation. Enfin, l'aide alimentaire bénéficie à des personnes qui, faute par exemple de disposer d'un domicile ou parce qu'elles éprouvent des difficultés à satisfaire aux obligations administratives qu'imposent les systèmes publics d'assistance sociale, sont des laissés-pour-compte des dispositifs publics d'aide aux personnes démunies.

¹¹

Arrow, K.J.: 'Uncertainty and the Economics of Medical care'. - American Economic Review, n° 53, 1963

3.2.5 *Conclusions*

En dépit des difficultés que rencontre toute tentative de quantification de ce phénomène, il ne fait guère de doute que la pauvreté, voire la très grande pauvreté, est aujourd'hui dans l'Union Européenne un problème de grande ampleur qui affecte plusieurs millions de personnes et dont on ne peut espérer qu'il se résoudra de lui-même du fait de la croissance économique. C'est là une situation face à laquelle les pouvoirs publics, tant nationaux qu'européens, ne peuvent rester indifférente.

Dans ce contexte, la fourniture de denrées alimentaires aux personnes démunies répond à un besoin réel dont témoigne, par exemple, le développement à travers toute l'Union Européenne du réseau des banques alimentaires. Loin de s'opposer à d'autres formes d'aide aux démunis, et notamment à celle que fournissent les dispositifs publics d'assistance sociale, la fourniture de denrées alimentaires apparaît complémentaire de celles-ci.

4. DISTRIBUTION DE PRODUITS AGRICOLES AUX PERSONNES LES PLUS DÉMUNIES DE LA COMMUNAUTE

4.1 DESCRIPTION DE LA MESURE

4.1.1 Dispositions légales

Depuis l'adoption, le 10 décembre 1987, du règlement (CEE) N° 3730/87 du Conseil, la Communauté met, via les Etats membres, des denrées alimentaires à la disposition d'organisations caritatives qui se chargent de les distribuer aux personnes les plus démunies. «Les produits fournis ... sont financés par des crédits de la ligne budgétaire appropriée du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole, section garantie, à l'intérieur du budget de la Communauté Européenne. Des dispositions peuvent également être prises pour que ce financement contribue à couvrir les frais de transport des produits au départ des centres d'intervention ainsi que des frais administratifs encourus par les organismes désignés et occasionnés par la gestion de l'action ...»¹².

Les produits susceptibles d'être distribués dans le cadre de cette action aux personnes défavorisées de la Communauté sont, directement ou après transformation, des produits agricoles originaires de l'Union Européenne, bénéficiaires du système d'intervention communautaire sur les marchés et susceptibles d'être stockés. Ce sont les céréales, le riz (considéré de manière distincte des autres céréales), l'huile d'olive, la poudre de lait, le beurre, la viande bovine. Il était prévu à l'origine que ces produits seraient prélevés par chaque pays dans les stocks bénéficiant des aides communautaires au titre du Feoga-Garantie présents sur son territoire.

Le Règlement de 1987 a fait l'objet de modifications en 1992 et 1995.

Le Règlement (CEE) n°3149/92 du Conseil du 29 Octobre 1992, outre un certain nombre de précisions sur les modalités d'application de la mesure, a assoupli les conditions de mise en oeuvre de celle-ci sous deux aspects importants:

- les denrées alimentaires fournies aux organisations caritatives au départ de produits agricoles prélevés dans les stocks d'intervention doivent appartenir au même groupe de produits que les produits prélevés, mais peuvent ne pas résulter directement de la transformation de ceux-ci;
- lorsque les produits demandés par un Etat membre ne sont pas disponibles dans les stocks d'intervention présents sur son territoire, il lui est possible de recourir aux stocks d'un autre Etat membre, les frais de transfert intra-communautaires étant financés par la Commission.

Le Règlement (CEE) n°2535/95 du 24 Octobre 1995 a encore élargi le champ des possibilités d'approvisionnement en permettant aux Etats membres, à défaut de quantités suffisantes des produits demandés dans les stocks présents sur leur territoire ou accessibles dans un autre Etat membre sans coûts de transport excessifs, d'acquérir ces produits sur le marché communautaire avec financement de la Communauté. Ceci ne peut toutefois se faire que sous réserve d'une autorisation préalable de la Commission.

¹². Extrait du Règlement (CEE) n° 3730/87 du Conseil du 10 décembre 1987 fixant les règles générales applicables à la fourniture à certaines organisations de denrées alimentaires provenant des stocks d'intervention et destinées à être distribuées aux personnes les plus démunies de la Communauté.

4.1.2 Objectifs de la mesure

Les considérants du règlement de 1987 mettent clairement en évidence que la mesure d'aide aux plus démunis trouve son origine dans une préoccupation d'ordre social. Ils rappellent en effet que, dans le contexte d'un hiver 1986/87 particulièrement rigoureux, la Communauté avait été amenée à fournir des denrées alimentaires à des organisations caritatives en vue de leur distribution aux personnes les plus démunies de la Communauté. L'institutionnalisation d'une assistance de cette nature par le Règlement de décembre 1987 prend naissance dans le constat que ces mesures d'urgence avaient été d'une grande valeur pour les bénéficiaires, mais aussi qu'elles avaient soulevé des difficultés de financement et de distribution pour plusieurs des organisations bénéficiaires.

L'existence de stocks d'intervention apparaît dans ces considérants comme une condition permissive de l'institutionnalisation de la mesure. Le texte relève en effet 'que, avec ses stocks d'intervention de divers produits agricoles, la Communauté dispose du moyen potentiel d'apporter une contribution notable au bien-être de ses citoyens les plus démunis'.

Le Règlement de 1987 prend toutefois soin d'inscrire la mesure dans la logique de la politique agricole commune, soulignant 'qu'il est dans l'intérêt de la Communauté et conforme aux objectifs de la politique agricole commune d'exploiter durablement ce potentiel jusqu'à la réduction des stocks à un niveau normal par l'instauration de mesures appropriées.'

Pris à la lettre, ce dernier élément des considérants du Règlement de 1987 impliquerait que la mesure devienne caduque dès lors que les stocks de produits considérés auraient été ramenés à un niveau normal.

Cette menace sur la pérennité de la mesure a été, sinon totalement levée, du moins éloignée par les Règlements modificatifs de 1992 et 1995. Ce dernier texte, dans ses considérants, relève 'qu'il s'est avéré que l'adoption et l'exécution du plan annuel de fournitures de denrées alimentaires peuvent être rendues difficiles par l'indisponibilité temporaire de certains produits de base dans les stocks d'intervention au cours de l'année' et 'que ce risque est susceptible de s'accroître compte tenu des mesures prises pour favoriser une meilleure maîtrise des marchés et une meilleure adaptation de la production aux besoins'. Le Règlement indique 'qu'il paraît approprié, à titre de mesure relais en pareilles circonstances et pour ne pas compromettre l'adoption et la réalisation des programmes de fourniture, de prévoir la possibilité de mobiliser les produits concernés sur le marché communautaire', y compris lorsque cela 'impliquerait, compte tenu de la localisation des stocks publics dans la Communauté, le transfert de petites quantités de produits d'intervention entre plusieurs Etats membres'. En outre, le Règlement de 1995 permet, lorsque la viande bovine est indisponible dans les stocks communautaires, de procéder à des achats de tout autre produit carné sur le marché communautaire.

Il ressort de ces différents textes que l'objectif social de la mesure est prioritaire en regard de l'objectif de régulation des marchés. C'était déjà le cas dans le Règlement de 1987. Les Règlements modificatifs de 1992 et 1995, qui assouplissent les conditions d'approvisionnement en produits en autorisant des achats sur le marché et des transferts intra-communautaires lorsque les stocks d'intervention s'avèrent insuffisants, ont confirmé et renforcé cette orientation.

L'objectif de régulation des marchés agricoles se manifeste essentiellement sous deux aspects:

- l'obligation faite aux Etats membres de se fournir en priorité auprès des stocks d'intervention et de ne recourir à des achats qu'en dernier ressort, et
- la limitation de la gamme des denrées distribués aux seules denrées dérivées de produits agricoles faisant l'objet de stockage d'intervention.

On notera cependant que cette dernière limitation a été elle-même assouplie dans un premier temps par le Règlement de 1992 qui admet que les denrées offertes puissent ne pas provenir directement de la transformation des produits prélevés dans les stocks pour autant qu'elles appartiennent au même groupe de produit, puis à travers la possibilité offerte aux Etats membres par le Règlement de 1995 d'acquérir tous produits carnés lorsqu'il y a insuffisance des stocks de viande bovine.

On est donc amené à conclure sur ce point que la mesure d'aide aux plus démunis est, dans l'esprit du Conseil qui l'a instituée et amendée, une mesure de caractère social, celle-ci étant toutefois astreinte à contribuer à la réalisation des objectifs de la politique de régulation des marchés dans tous les cas où elle peut le faire.

4.1.3 Le budget global affecté à la mesure et sa répartition entre les Etats membres

a) Le budget global

Les fonds alloués à cette mesure sont arrêtés dans le cadre du budget annuel de la Communauté adopté par le Conseil des Ministres et le Parlement. En revanche, sa mise en oeuvre s'inscrit dans le cadre d'un plan annuel couvrant la durée d'une campagne agricole, du 1er octobre de l'année n-1, précédant le vote du budget, au 30 Septembre de l'année budgétaire. Il en résulte que les budgets et tonnages de produits alloués aux Etats membres en début de campagne ont un caractère indicatif et sont susceptibles de modification après le vote du budget de la Communauté.

Les fonds alloués à cette mesure et les dépenses effectives ont évolué comme suit, en Ecus courants.

TABLEAU 4.1: Fonds alloués à l'aide alimentaire aux personnes défavorisées et dépenses effectives

Exercice	Plans annuels en millions d'Ecus courants	Dépenses effectives en millions d'Ecus courants
1986/87	160,0	
1987/88	100,0	66,7
1988/89	150,0	132,9
1989/90	150,0	136,9
1990/91	150,0	145,0
1991/92	150,0	130,2
1992/93	150,0	130,2
1993/94	174,0	136,4
1994/95	200,0	170,6
1995/96	200,0	199,9
1996/97	194,3	186,7
1997/98	196,0	

Source: CEE - DG VI-G-2

b) La répartition primaire du budget entre les Etats membres participants

Une première étape consiste dans la ventilation du budget anticipé entre les Etats membres. En février de l'année n-1, les Etats membres font connaître à la Commission s'ils souhaitent ou non participer à ce programme.

Parmi les douze Etats membres de l'Union Européenne depuis la création de ce programme, neuf y ont participé sans interruption. L'Allemagne s'en est retirée depuis 1990 et les Pays-Bas depuis 1996. Le Royaume-Uni n'a pas participé au programme en 1996, mais l'a rejoint en 1997 et 1998 avant de s'en retirer de nouveau en 1999.

Parmi les trois pays nouvellement adhérents à l'Union Européenne, seule la Finlande a souhaité jusqu'à présent participer à ce programme.

Compte tenu de cette information, la Commission procède à une ventilation du budget global anticipé entre les Etats membres participants sur la base de trois critères: la taille des Etats membres participants, à travers le chiffre de leur population; un indicateur de pauvreté spécifique à chaque Etat membre participant, à savoir le pourcentage de sa population dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu moyen par tête dans le pays considéré; enfin un indicateur de pauvreté par référence au niveau de vie moyen dans l'Union Européenne: le pourcentage de la population de chacun des Etats membres participants vivant dans une région dont le PIB par tête est inférieur à 75% du PIB moyen par tête dans l'ensemble de l'Union Européenne.

Les trois critères sont affectés de la même pondération. Les données utilisées pour le calcul sont les plus récentes disponibles auprès d'Eurostat.

A titre d'illustration, l'application de ces critères pour la préparation du budget 1997/98 conduisait à la répartition suivante du budget total entre les 11 Etats membres participants:

TABLEAU 4.2: Répartition primaire du budget entre les Etats membres participants en 1998 (en pourcentage)

Etats membres	Pourcentage
Belgique	2,264
Danemark	0,559
Grèce	7,932
Espagne	19,593
Finlande	0,447
France	13,676
Irlande	1,333
Italie	23,616
Luxembourg	0,105
Portugal	7,424
Royaume-Uni	23,052
Tous Etats participants	100,0

Source: CEE - DG VI-C-2

Ce calcul aboutit à affecter à chaque Etat membre participant une enveloppe budgétaire prévisionnelle primaire à laquelle sera comparé le volume valorisé de ses demandes. On notera que les résultats du calcul ne sont pas communiqués aux Etats membres, ceci afin que ceux-ci formulent leurs demandes en fonction des besoins exprimés par les organisations caritatives et non pas avec le seul souci de se voir allouer l'intégralité du budget auquel ils peuvent prétendre.

Les données relatives à la pauvreté n'étant pas mises à jour à périodicité régulière par les offices statistiques nationaux et par Eurostat, la publication de données actualisées peut entraîner des modifications brutales de la part du budget allouée à chaque Etat membre. Mais les variations les plus importantes dans les budgets nationaux sont induites par la décision de certains Etats membres de rejoindre le programme ou, au contraire, de s'en retirer. C'est ainsi, par exemple, que la décision des Pays-Bas et du Royaume-Uni de se retirer du programme en 1996 avait entraîné, malgré l'entrée de la Finlande, des augmentations des budgets alloués aux autres Etats membres s'étageant de 4,4% dans le cas de la Grèce à 57,4% pour l'Italie. A l'opposé, le retour du Royaume-Uni en 1997 s'est traduit par

des diminutions de budget de l'ordre de 25% pour la plupart des autres Etats membres. Les Etats membres qui subissent une diminution de leur budget l'acceptent parfois mal, d'autant que la demande émanant des organisations caritatives est partout en croissance.

En pratique, cette ventilation ne s'applique pas à l'intégralité du budget. Une somme forfaitaire de 1 à 2 millions d'Ecus¹³ est déduite préalablement du budget global aux fins de couvrir les frais de transfert intra-communautaires, c'est-à-dire les coûts induits par le transport de produits des installations de stockage d'un Etat membre vers un autre Etat membre, et une provision, fixée à 5% de chaque budget national, est réservée pour le financement des coûts de transport à l'intérieur de chaque Etat membre (4%) ainsi que des frais administratifs associés à la mise en application du programme (1%).

c) *De la répartition primaire à l'allocation du budget*

Au plus tard le 31 mai, les Etats membres participants communiquent à la Commission leurs demandes au titre du programme d'aide alimentaire aux plus démunis. Ils le font en indiquant pour chacun des produits éligibles à ce programme - céréales, riz, huile d'olive, lait en poudre, beurre, viande bovine - les tonnages qu'ils souhaitent pouvoir utiliser pour des opérations de distribution gratuite aux plus démunis dans le cadre du programme d'aide de la Communauté, la forme sous laquelle ces produits seront distribués et les critères d'éligibilité des bénéficiaires.

Ces demandes en unités physiques sont valorisées sur la base des prix d'intervention de base¹⁴ propres à chacun des produits concernés et le résultat de ce calcul est comparé aux enveloppes budgétaires précédemment calculées.

Il apparaît alors que les demandes présentées par les Etats membres participants sont tantôt supérieures, tantôt inférieures aux enveloppes budgétaires primaires correspondantes. La Commission procède alors à un ajustement. Les crédits alloués à un Etat membre, mais non sollicités par celui-ci, sont réalloués aux Etats membres dont les demandes au contraire excèdent l'enveloppe budgétaire primaire. Cette ventilation entre les Etats membres des reliquats d'enveloppe budgétaire s'appuie sur les mêmes critères que ceux utilisés pour la ventilation primaire du budget; elle peut également prendre en compte le volume des stocks d'intervention disponibles dans chacun des Etats membres au moment où se fait cette réallocation; enfin, un Etat membre qui à plusieurs reprises n'aurait pas pleinement utilisé les produits mis à sa disposition pourrait être exclu de la redistribution des reliquats d'enveloppe budgétaire.

Est alors ajoutée à la dotation de chaque Etat participant la provision de 5% pour frais de transport et administratifs initialement soustraite au calcul de répartition du budget. La dotation pour frais de transfert demeure globale et ne fait pas l'objet de répartition entre les Etats membres.

Au mois d'Octobre, c'est-à-dire à la date où le plan annuel d'aide alimentaire aux personnes défavorisées entre en application, une Décision de la Commission notifiée aux Etats membres participants, puis publiée au Journal Officiel des Communautés Européennes, rend publiques les enveloppes budgétaires globales allouées à chacun des Etats membres participants, les tonnages de chacun des produits éligibles susceptibles de bénéficier du financement du programme dans chacun des Etats membres, enfin, le cas échéant, les tonnages à retirer des stocks d'intervention d'un autre

¹³ 2 millions d'Ecus de 1991/92 à 1995/96, 1 million d'Ecus en 1996/97 et 1997/98, mais 3 millions d'Ecus en 1998/99.

¹⁴ Prix d'intervention du premier mois de la campagne d'intervention dans le cas où ces prix font l'objet d'ajustements en cours de campagne.

Etat membre¹⁵ et les tonnages de produits que les Etats membres peuvent acquérir sur le marché en bénéficiant du financement du programme.

S'il advient que le budget de la Communauté voté en décembre modifie l'enveloppe budgétaire globale sur laquelle était fondée la Décision de la Commission du mois d'Octobre, une Décision rectificative est publiée pour tenir compte de cet ajustement.

Des tonnages de produits agricoles correspondant aux allocations faites à chaque Etat membre dans la Décision de la Commission sont gelés dans les stocks communautaires. Ces tonnages réservés pour l'aide alimentaire aux plus démunis ne peuvent faire l'objet d'une adjudication destinée à une autre fin pendant toute la durée de la campagne agricole correspondante.

Les Etats membres sont tenus de retirer des stocks communautaires avant le 1er Septembre les tonnages de produits mis à leur disposition et de faire en sorte que les denrées alimentaires soient fournies aux organisations caritatives avant le 1er Octobre.

4.1.4 La mise en oeuvre du programme

En vertu du principe de subsidiarité, la mise en oeuvre du programme est assurée par les Etats membres en coopération avec des organisations caritatives actives dans la distribution de produits alimentaires aux plus démunis.

Un point commun, imposé par la réglementation communautaire, est le mode de mobilisation des produits. Les Etats membres doivent recourir à cet effet à une procédure d'appel d'offres. Ces appels d'offres indiquent quelles sont les quantités de produits agricoles à enlever ainsi que le ou les lieux d'enlèvement et quels produits ou denrées, conditionnés et/ou transformés, sont à fournir aux associations caritatives ainsi que le(s) lieu(x) de livraison. Les entreprises soumissionnaires indiquent quelle quantité des produits ou denrées demandés elles sont disposées à fournir en contrepartie des quantités de produits agricoles enlevés des stocks communautaires. Les entreprises sont donc rémunérées en nature; leur rémunération consiste dans la différence entre la valeur des produits agricoles enlevés et celle des denrées fournies. Le marché est attribué à l'entreprise la mieux disante, c'est-à-dire à celle qui offre la plus grande quantité de denrées en contrepartie des tonnages de produits agricoles mis à sa disposition. La règle de la rémunération en nature ne s'applique pas toutefois aux frais de transport, qui font l'objet d'une offre séparée, et qui sont réglés en monnaie.

Le paiement à l'organisme stockeur des tonnages de produits agricoles enlevés incombe au Feoga. Les Etats membres envoient endéans les dix jours après la fin de chaque mois à la Commission une demande de remboursement pour les dépenses faisant l'objet de la mesure.

Les Etats membres adressent mensuellement à la Commission un état de leurs dépenses au titre du budget Feoga-Garantie accompagné des pièces justificatives de ces dépenses. Cet état inclut les dépenses engagées dans le cadre du programme communautaire d'aide alimentaire aux plus démunis et sert de support au remboursement par le Feoga des dépenses engagées par les Etats. Les tonnages de produits agricoles prélevés sur les stocks d'intervention sont valorisés au prix d'intervention.

Pour le reste, les modalités retenues pour la mise en oeuvre du programme d'aide aux plus démunis varient très sensiblement d'un Etat à l'autre.

¹⁵ Les transferts intra-communautaires faisaient jusqu'à présent l'objet d'une Décision séparée, qui n'était pas toujours publiée. A partir du plan 1998/99 une seule Décision reprend l'ensemble des dispositions du plan d'aide aux plus démunis.

Ces modalités de mise en oeuvre dépendent des politiques sociales des pays. Par exemple, le Danemark privilégie le contact avec les plus démunis et inscrit le programme d'aide communautaire dans cette stratégie en ne distribuant les produits que sous forme de repas pris dans des restaurants communautaires. Ceci oblige les plus démunis à se rendre dans les organisations caritatives où ils auront des contacts avec d'autres personnes et pourront bénéficier d'autres services d'assistance, comme par exemple des soins médicaux. L'aspect social du repas est également très important, c'est un moyen de réinsertion dans la société. Le modèle français est très différent, l'optique est plutôt de protéger le noyau familial en distribuant des paniers repas qui seront préparés par le bénéficiaire.

Les pratiques des Etats membres se différencient également à travers l'organisation de leurs relations avec les organisations caritatives. Si dans la majorité des cas les administrations nationales traitent avec des fédérations d'organisations caritatives ou avec des organisations opérant à l'échelle nationale, à charge pour celles-ci de redistribuer aux niveaux régional et local les produits qui leur sont fournis, il y a des cas, notamment celui de la Belgique, où l'administration nationale prend elle-même en charge la distribution des produits aux organisations caritatives locales.

4.2 PERTINENCE

4.2.1 Aspect régulation des marchés

Pour autant qu'elle procède par enlèvement de produits dans les stocks d'intervention, l'aide aux plus démunis est un moyen, parmi d'autres, d'alléger les stocks d'intervention de la Communauté. Les mesures susceptibles de produire les mêmes effets sont à titre principal les exportations avec restitution vers les pays tiers¹⁶ et, secondairement, l'aide alimentaire aux pays en développement ou affectés par des calamités naturelles, ainsi que l'utilisation de certains produits hors de leur usage alimentaire.

Cette mesure est donc pertinente en termes de régulation des marchés pour autant qu'il y ait dans la Communauté des excédents structurels de production des produits agricoles entrant dans le champ d'application de la mesure. On entend ici par excédents structurels les volumes de production qui excèdent la demande solvable, tant intérieure qu'extérieure, au niveau de prix prévalant sur les marchés de l'Union Européenne¹⁷.

Lorsque l'aide aux plus démunis a été instituée, des excédents structurels existaient pour tous les produits concernés par cette mesure et se manifestaient par l'accumulation de tonnages considérables de produits dans les stocks d'intervention. Il reste aujourd'hui des produits dans les stocks d'intervention, mais leur niveau s'est très sensiblement réduit depuis le début des années 90. La base même sur laquelle était fondée la pertinence de la mesure d'aide aux démunis du point de vue de la régulation des marchés semble donc remise en cause, au moins dans son principe. Mais la Communauté continue de subventionner des exportations vers les pays tiers des produits agricoles entrant dans le programme d'aide aux plus démunis. Cela témoigne de la persistance d'un déséquilibre structurel des marchés de ces produits au sens donné plus haut à ce terme. Dès lors, une mesure qui, comme l'aide aux plus démunis, vise à accroître les débouchés de ces produits sur le marché intérieure reste pertinente.

Dans la pratique, la diminution du volume des stocks d'intervention, a conduit le Conseil à autoriser les Etats membres à recourir aux stocks d'intervention d'autres Etats membres lorsque les volumes présents sur leur territoire ne répondaient plus aux besoins, on parle alors de transferts intra-communautaires, et même, en l'absence temporaire de stocks accessibles à un coût raisonnable, à procéder à des achats.

¹⁶ ou avec équivalent-restitution dans le cas d'exportation par les organismes stockeurs.

¹⁷ Voir chapitre 3, note 1

L'existence de stocks d'intervention pèse sur le budget communautaire quelle que soit la localisation de ces stocks dans l'Union. Par conséquent, l'enlèvement de produits stockés à l'intervention dans un Etat membre afin de fournir des denrées alimentaires aux personnes les plus démunies d'un autre Etat membre est tout aussi pertinent du point de vue de la régulation des marchés que le serait un prélèvement sur des stocks locaux. La seule différence entre ces deux pratiques est dans le coût de l'une et de l'autre; elle peut donc affecter l'efficacité de la mesure, mais ne met pas en cause sa pertinence.

Avec la raréfaction des stocks d'intervention, les transferts intra-communautaires tendent à se faire plus fréquents. Dans le plan d'aide aux plus démunis pour l'exercice 1998/99, sur 24.480 tonnes de lait écrémé en poudre mobilisés pour l'aide aux plus démunis, 24.000 tonnes de lait écrémé feront l'objet de transferts intra-communautaires, les pays fournisseurs étant l'Allemagne, l'Irlande et le Royaume-Uni et les pays destinataires la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal. Feront également l'objet de transferts intra-communautaires, du riz (12.500 tonnes), du blé tendre (6.500 tonnes), de l'huile d'olive (2.000 tonnes) et de la viande bovine (1.790 tonnes). Le budget prévu pour couvrir les frais de transfert de ces produits est fixé à 3 millions d'Ecus.

La situation est différente lorsqu'il y a achat sur le marché. L'absence de stocks d'intervention, à tout le moins de stocks accessibles sans coûts de transport excessifs, indique que le marché intérieur est équilibré. Aucune mesure de régulation ne paraît donc s'imposer autres que celles qui visent à ajuster l'offre à la demande en amont du marché (mises en jachère de superficies céréalières, quotas laitiers, etc.). Dans la mesure cependant où persiste un flux d'exportations subventionnées, toute mesure visant à accroître le marché intérieur, dont l'aide aux plus démunis, reste pertinente.

On doit au demeurant observer que la possibilité de procéder à des achats sur le marché n'a été utilisée jusqu'à présent qu'au bénéfice du seul Luxembourg et pour des montants très limités: moins de 45.000 Ecus en 1997 et 1998 pour des achats de viande et de poudre de lait sur un budget global de près de 200 millions d'Ecus.

On relève également en 1997 un achat d'huile d'olive par la Grèce pour 9,3 millions d'Ecus. Mais il s'est agi dans ce cas d'un événement de nature accidentelle. Le recours à un achat s'est imposé en cours d'application du plan de distribution du fait de la détérioration des stocks d'huile qui auraient dû être utilisés.

Bien que la raréfaction des stocks de beurre et de riz ait contraint la Commission à rejeter ces dernières années les demandes des Etats membres pour ces deux produits, il n'a pas été procédé à des achats.

4.2.2 Aspect aide sociale

Les contacts que les auteurs de l'étude ont eus avec des organisations caritatives dans un certain nombre de pays participant à la mesure ne laissent aucun doute quant au caractère pertinent de celle-ci du point de vue social. Il y a de la part de ces organisations, et à travers elles de la part des bénéficiaires finals de cette aide, une forte demande pour des distributions gratuites de denrées alimentaires.

Non pas sans doute parce qu'une fraction significative de la population européenne serait sous la menace de famine ou de graves carences alimentaires, comme ce peut être le cas accidentellement ou de manière chronique dans certains pays en développement. Aucun Etat européen ne pourrait tolérer une telle situation. Des dispositifs d'aide sociale publique et l'intervention des organisations caritatives visent à couvrir les besoins fondamentaux des plus démunis. Il n'y a de problème alimentaire aigu que pour les personnes sans-abri qui, en raison même de cette situation, échappent le

plus souvent aux dispositifs institutionnels d'aide sociale et dont les conditions d'existence sont à ce point dégradées qu'elles ne leur permettent pas de s'alimenter normalement. On notera toutefois que, selon la Fédération Européenne des Associations Nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), ceux-ci représenteraient quelque 1,8 million de personnes en Europe¹⁸.

Mais au-delà même de ces cas d'extrême pauvreté, plusieurs millions de personnes en Europe font face à une situation de très grande pauvreté. La fourniture gratuite à cette population de produits alimentaires de base, lesquels représentent une part importante de leur budget, desserre quelque peu la contrainte budgétaire subie par cette fraction de la population et améliore par ce moyen ses conditions d'existence. En outre, la distribution gratuite d'aliments, en particulier lorsqu'elle se fait par contact direct entre les personnes démunies et les organisations caritatives, peut être une occasion de faire bénéficier ces personnes d'autres services, tels que soins de santé ou assistance dans leurs relations avec les services administratifs d'aide sociale, et prévient une rupture totale du lien social.

Sur la base des rapports d'activité adressés par les Etats membres à la Commission, on peut évaluer à 7,3 millions le nombre des bénéficiaires dans l'Union Européenne de l'aide aux plus démunis en 1996/97¹⁹. Ce chiffre doit être considéré avec précaution. Il résulte en effet de la sommation des effectifs de bénéficiaires déclarés par les associations caritatives participant au programme sans faire de distinction entre les bénéficiaires occasionnels et ceux qui, au contraire, recourent à cette aide de manière régulière. En outre, les organisations caritatives peuvent comptabiliser dans certains cas les seuls chefs de famille et dans d'autres cas la totalité des effectifs familiaux. En dépit de ces imprécisions, il ne fait aucun doute que l'aide aux plus démunis rencontre les besoins d'un très grand nombre de personnes dans l'Union Européenne.

On rappellera que le nombre des ménages pauvres, au sens conventionnel retenu par l'Office Statistique des Communautés, c'est-à-dire les ménages dont le revenu par tête est inférieur à 50% du revenu moyen par tête du pays dans lequel ils résident, était estimé en 1993 dans les pays participant au programme (hors Finlande) à 17,2 millions de ménages groupant 45,4 millions de personnes²⁰. La comparaison entre ce chiffre et celui des bénéficiaires de l'aide aux plus démunis suggère que celle-ci, comme le veut sa dénomination, s'adresse bien aux plus démunis.

4.2.3 Conclusions relatives à la pertinence

Du point de vue de la régulation des marchés, la pertinence de l'aide aux plus démunis n'existe que pour autant qu'il y a un déséquilibre structurel des marchés de produits agricoles faisant l'objet d'intervention et, par suite, accumulation de produits dans les stocks d'intervention et/ou exportation vers les pays tiers à des prix subventionnés. Si les stocks d'intervention se sont nettement contractés au milieu des années 90, au point de disparaître complètement dans le cas du beurre, l'Union Européenne a continué d'avoir recours à des exportations subventionnées pour équilibrer l'offre et la demande. En outre, un retournement de la situation des stocks est actuellement en cours et menace de s'amplifier²¹. L'aide aux plus démunis, en tant qu'instrument visant à accroître la demande intérieure, reste donc pertinente.

¹⁸ D. Avramov : Les sans-abri dans l'Union Européenne.- FEANTSA, Bruxelles, 1995

¹⁹ L'Irlande, qui n'a pas fourni de rapport d'activité, n'est pas comptabilisée dans ce nombre.

²⁰ Répartition du revenu et pauvreté dans l'Europe des Douze en 1993.- Eurostat, Statistiques en bref, Population et Conditions Sociales, n° 6/1997

²¹ Voir Chapitre 3.

En ce qui concerne son aspect social, la pertinence de l'aide aux plus démunis ne fait aucun doute. Les statistiques disponibles, y compris celle du nombre des bénéficiaires de l'aide aux plus démunis, démontrent l'existence dans l'Union Européenne d'un phénomène de pauvreté de grande ampleur. Les organisations caritatives qui apportent leur assistance aux personnes en difficulté confirment cette appréciation et soulignent que la fourniture gratuite de denrées alimentaires répond à un réel besoin des plus démunis.

4.3 EFFICACITE

4.3.1 Efficacité globale

Un indicateur d'efficacité globale de la mesure réside dans la consommation par les Etats membres de leurs allocations au titre du plan d'aide aux plus démunis. Cet indicateur reflète la capacité des Etats membres, dont on a dit plus haut qu'ils sont en charge de la mise en application de la mesure, à assurer une utilisation efficace des moyens mis à leur disposition.

Sur la période 1988-1994, le taux de consommation pour l'ensemble des Etats participants varie de 83% en 1990 à 96% en 1988²². La variabilité est plus forte au niveau de chacun des Etats participants (Cf. Tableau 4.3, page suivante). Si le Portugal, la France, l'Espagne et la Belgique affichent, année après année, des taux de consommation voisins de 100%, d'autres pays alternent des taux élevés et faibles. C'est notamment le cas des Pays-Bas où le taux oscille entre 8% en 1990 et 82% en 1992, ou encore celui de l'Italie, avec des taux de 100% en 1991 et 1992, mais de 33% et 26% respectivement en 1990 et 1996. Le Danemark, avec un taux moyen de 64,5% enregistre une performance médiocre. La Grèce, enfin, affiche année après année des taux de consommation inférieurs à la moyenne, hormis en 1996.

Le taux de consommation relativement faible observé au Danemark semble s'expliquer par des exigences très contraignantes quant aux modalités d'utilisation des produits: ceux-ci ne peuvent être employés que pour fournir des repas servis dans des restaurants communautaires. La forte variabilité des taux de consommation aux Pays-Bas, en Italie ou en Grèce s'expliquerait quant à elle par des facteurs accidentels tels que l'absence d'offre certaines années en réponse aux appels d'offre émis par les administrations nationales ou encore par des contestations des résultats de ces appels d'offre ayant pour effet de suspendre la mise en application du programme.

Au vu de ces résultats, on peut dire que les Etats membres participants font preuve globalement d'une bonne capacité à mettre la mesure en application, la performance globale étant toutefois pénalisée par des irrégularités dans certains pays.

²²

Ces taux de consommation sont ceux qui nous ont été communiqués par le service gestionnaire de la mesure. La moyenne pondérée des taux nationaux conduirait à un taux global sensiblement plus faible, de l'ordre de 75%. Le taux global d'utilisation des crédits, tel qu'il ressort du tableau 4.1 ci-avant, est en revanche généralement supérieur aux taux affichés ici.

**TABLEAU 4.3: Aide aux plus démunis : Plans annuels et consommation de l'allocation
(en milliers d'Ecus et en pourcentage)**

Pays	Année								Total
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
Belgique									
Plan annuel	2.219	2.419	2.422	2.422	2.846	3.040	3.864	2.986	17.580
Consommation (%)	99	99	100	99	100	87	92		96.0
Danemark									
Plan annuel	1.180	2.219	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	1.518	11.518
Consommation (%)	40	58	83	56	76	86	43		64.5
Espagne									
Plan annuel	35.654	35.377	35.400	35.400	41.593	46.949	53.879	40.394	253.615
Consommation (%)	98	99	100	98	99	99	94		97.9
Finlande									
Plan annuel							2.337	2.039	4.376
Consommation (%)							93		93.0
France									
Plan annuel	28.729	27.814	28.560	28.560	33.556	37.878	44.592	34.452	207.598
Consommation (%)	100	100	99	100	98	100	88		97.3
Grèce									
Plan annuel	11.5265	13.482	12.000	12.000	14.100	20.160	21.045	15.784	95.089
Consommation (%)	78	0	1	69	37	71	94		54.4
Irlande									
Plan annuel	3.833	4.178	4.600	4.600	5.405	6.104	1.631	2.031	24.371
Consommation (%)	91	101	96	100	84	3	88		75.4
Italie									
Plan annuel	22.447	24.457	24.500	24.500	28.785	32.493	51.156	49.646	211.080
Consommation (%)	33	100	100	91	87	73	26		67.5
Luxembourg									
Plan annuel	0.11	0.086	0.078	0.078	0.078	0.075	0.075	0.044	0.428
Consommation (%)	0	72	52	32	0	0	0		22.0
Pays-Bas									
Plan annuel	2.699	3.286	3.000	3.000	3.000	2.300	0.000	0.000	11.300
Consommation (%)	8	78	82	48	53	92			60.1
Portugal									
Plan annuel	8.797	9.588	10.440	10.440	12.265	13.844	17.421	15.216	79.626
Consommation (%)	100	100	100	100	99	100	96		99.0
Royaume-Uni									
Plan annuel	22.902	24.952	25.000	25.000	29.373	33.156	0.000	29.190	141.719
Consommation (%)		97	97	69	98	95			78.6
Ensemble									
Plan annuel	140.097	147.858	148.000	148.000	173.001	197.999	198.000	193.300	1058.300
Consommation (%)	83	90	89	87	87	89			

Source : DG VI-C-2

4.3.2 Aspect régulation des marchés

Apprécier l'efficacité de l'aide aux plus démunis du point de vue de la régulation des marchés suppose de répondre à trois questions:

- cette aide constitue-t-elle un prélèvement significatif sur les stocks d'intervention communautaires;
- l'allégement des stocks obtenu grâce à cette mesure a-t-il un caractère définitif;
- la demande induite par l'aide aux plus démunis est-elle additionnelle à la demande qui se serait spontanément manifestée sur le marché.

La comparaison des stocks d'intervention au 30 Septembre et des tonnages enlevés de ces stocks au titre de l'aide aux démunis au cours de l'exercice allant du 1er Octobre au 30 Septembre suivant apporte un élément de réponse à la première question²³. Le tableau 4.4 ci-après révèle que, les tonnages enlevés au titre de la distribution gratuite étant relativement stables d'une année à l'autre, alors que les stocks d'intervention ont marqué une forte tendance à la diminution au cours des dernières années, l'aide aux démunis en est venue à peser d'un poids important dans les prélèvements opérés sur les stocks d'intervention communautaires.

TABLEAU 4.4: Tonnages présents dans les stocks d'intervention et tonnages destinés à l'aide aux plus démunis

Tonnages présents dans les stocks d'intervention à la date du 30 Septembre

Tonnes	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Blé tendre	5.820.874	8.340.864	11.226.588	5.200.242	1.948.697	332.433	450.907
Blé dur	2.824.359	4.550.513	3.096.125	927.001	345.320	65.690	0
Total blé	8.645.233	12.891.377	14.322.713	6.127.243	2.294.017	398.123	450.907
Riz	190.750	16.723	25	73	0	0	151.438
Huile d'olive	42.260	64.008	167.275	125.625	34.901	27.574	11.398
Lait écrémé en poudre	490.501	71.267	39.752	89.413	17.781	128.837	142.200
Beurre	390.173	161.156	160.267	98.331	19.211	35.352	28.163
Total viande bovine	740.670	823.287	692.509	248.775	27.542	327.584	622.642

Source : FEOGA

Tonnages de produits destinés à l'aide aux plus démunis

Tonnes	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
Blé tendre	13.530	11.530	14.970	39.870	nd	nd	nd
Blé dur	42.200	43.200	55.350	30.350	nd	nd	nd
Total blé	55.730	54.730	70.320	70.220	125.200	106.751	101.187
Riz	9.500	10.500	4.700	4.200	0	0	37.674
Huile d'olive	3.700	4.700	9.000	21.000	12.075	2.000	3.000
Lait écrémé en poudre	3.525	6.425	8.825	8.825	10.200	10.212	27.936
Beurre	15.330	15.690	10.735	9.065	19.000	11.466	2.057
Total viande bovine	30.318	31.715	36.815	32.105	11.000	29.058	25.992

Source: DG VI-C-2

Tonnages de produits destinés à l'aide aux plus démunis en pourcentage des stocks d'intervention au 30 Septembre de l'année précédente

Pourcent	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
Blé tendre	0,23%	0,14%	0,13%	0,77%			
Blé dur	1,49%	0,95%	1,79%	3,27%			
Total blé	0,64%	0,42%	0,49%	1,15%	5,46%	26,81%	22,44%
Riz	4,98%	62,79%	18800,00%	5753,42%			24,88%
Huile d'olive	8,76%	7,34%	5,38%	16,72%	34,60%	7,25%	26,32%
Lait écrémé en poudre	0,72%	9,02%	22,20%	9,87%	57,36%	7,93%	19,65%
Beurre	3,93%	9,74%	6,70%	9,22%	98,90%	32,43%	7,30%
Total viande bovine	4,09%	3,85%	5,32%	12,91%	39,94%	8,87%	4,17%

²³

En toute rigueur la comparaison devrait être faite non pas entre les stocks d'intervention et les tonnages de produits dont l'enlèvement est prévu dans le plan d'aide aux plus démunis, mais entre les stocks et les tonnages effectivement prélevés. Cette dernière statistique n'est toutefois pas disponible.

C'est ainsi par exemple qu'un tiers du beurre et plus du quart du blé présents dans les stocks d'intervention au 30 Septembre 1996 étaient susceptibles de trouver un débouché du fait de l'aide aux démunis pendant la campagne 1996/97. Pendant la campagne précédente, ce sont plus du tiers des tonnages d'huile d'olive, près de 60% de la poudre de lait et la quasi totalité du beurre présents à fin Septembre 1995 dans les stocks communautaires sous le régime de l'intervention qui étaient pareillement susceptibles d'en être retirés du fait de l'aide aux démunis.

On relève dans le tableau 4.4 que, dans le cas du riz, les tonnages affectés à l'aide aux plus démunis en 1993/94 et 1994/95 dépassaient largement les tonnages détenus dans les stocks d'intervention communautaires à la date du 30 Septembre. Cette anomalie tient à ce que les gestionnaires de ce secteur à la Commission anticipaient une certaine reconstitution des stocks d'intervention dans la suite de l'année.

La comparaison entre l'état des stocks au 30 Septembre et les tonnages destinés à l'aide aux plus démunis reste toutefois largement théorique dans la mesure où, établis à l'échelle de la Communauté, ces chiffres ne précisent pas la localisation des stocks et celle des besoins. Or précisément, plus le volume des stocks diminue, plus le risque s'accroît qu'il n'y ait pas coïncidence entre la localisation des stocks et celle des besoins. Le financement par le budget de l'aide aux plus démunis des coûts de transport intra-communautaires des produits permet de pallier cette difficulté, mais seulement dans la mesure où le coût de ce transport n'est pas excessif²⁴ et où il n'y a pas disponible en stock des produits en contrepartie desquels le produit demandé pourrait être fourni. Déjà, des demandes faites par certains Etats membres pour que du beurre soit mis à leur disposition dans le cadre de l'aide aux plus démunis ont été rejetées en raison du coût excessif qu'aurait induit le transport de ce produit entre l'Irlande, où est localisée la quasi totalité des stocks communautaires de beurre, et les pays demandeurs et, d'autre part, du fait que les pays demandeurs pourraient obtenir du beurre en contrepartie du lait écrémé en poudre présent dans les stocks d'intervention.

Ainsi, paradoxalement, plus la mesure est potentiellement efficace, c'est-à-dire plus sa contribution à l'allégement des stocks pourrait être importante, plus sa mise en oeuvre pratique devient difficile, ce qui risque d'amoinrir son efficacité réelle.

On peut par ailleurs se demander dans quelle mesure les produits soustraits des stocks d'intervention pour l'aide aux plus démunis le sont définitivement. La question se pose du fait que les denrées alimentaires fournies dans le cadre de l'aide aux plus démunis résultent en règle générale de la transformation de produits agricoles prélevés sur les stocks d'intervention, mais sans que l'intégralité des denrées produites aille à la distribution gratuite, et plus encore de ce que, suite à l'assouplissement de la réglementation, les denrées fournies peuvent ne pas résulter du tout de la transformation des produits prélevés sur les stocks communautaires.

Dans le cas le plus simple, l'entreprise adjudicataire prélève un certain tonnage de produit agricole (par exemple du blé dur) et le transforme pour fournir aux organisations caritatives les denrées alimentaires demandées par celles-ci (dans ce cas, de la semoule ou des pâtes alimentaires). L'entreprise couvre ses frais de production et dégage une marge bénéficiaire du fait qu'elle livre un tonnage de denrées (pâtes alimentaires) inférieur à celui que lui permet d'obtenir la transformation des tonnages de produit (blé dur) prélevés des stocks. Le tonnage additionnel de denrées conservé par l'entreprise est vendu par elle sur le marché où il se confronte à la demande solvable. Dès lors, s'il y a excédent structurel de l'offre (de blé dur) sur la demande, ce tonnage additionnel de denrées (pâtes alimentaires) mis sur le marché entraîne inévitablement l'apparition en un autre point du marché d'un excédent de produit agricole qui viendra ré-alimenter le stock d'intervention.

²⁴

Le caractère raisonnable ou non des coûts de transfert d'un Etat membre vers un autre est apprécié par la Commission en fonction de ce qu'elle sait des coûts de transport.

Dans le cas envisagé ci-dessus de la transformation de blé dur en pâtes alimentaires, cette perte d'efficacité est d'ampleur limitée. On notera d'ailleurs ici que la pratique des appels d'offre et de l'attribution des marchés à l'entreprise la mieux-disante, imposée aux Etats membres par le Règlement communautaire, tend à minimiser cette perte et contribue donc à l'efficacité de la mesure.

En revanche, l'effet de retour vers les stocks peut être plus important dans le cas de la viande bovine. Le Règlement communautaire prévoit dans ce cas que les denrées alimentaires fournies aux organisations caritatives, produits de charcuterie et conserves de viande, doivent contenir au moins 51% en poids de viande bovine. Il nous a été toutefois indiqué au cours de l'enquête dans les Etats membres que cette condition s'avérait parfois difficile à respecter lorsque les organisations caritatives demandent que leur soient fournis des plats cuisinés contenant de la viande bovine, mais aussi d'autres ingrédients, notamment des légumes. Dans ce cas, il y a donc un risque qu'une fraction significative de la viande bovine retirée des stocks d'intervention au titre de l'aide aux plus démunis ne fasse indirectement retour vers ces stocks. Cette proportion n'est pas nécessairement égale à 49% des tonnages prélevés sur les stocks d'intervention; elle est fonction des coûts respectifs de la viande bovine et des autres ingrédients utilisés dans les préparations.

Enfin, le risque de retour vers les stocks d'intervention apparaît extrêmement élevé lorsque l'entreprise adjudicataire est invitée à fournir des denrées qui ne sont pas directement issues de la transformation du produit agricole retiré des stocks d'intervention. Si, par exemple, l'entreprise est appelée, comme c'est parfois le cas, à fournir des pâtes alimentaires (produites avec de la farine de blé dur) alors qu'elle a procédé à un enlèvement de blé tendre, l'opération ne conduit en aucune manière à un assainissement du marché du blé tendre mais au mieux à un renouvellement des produits en stock. Il en est de même lorsque du beurre est fourni en contrepartie d'un enlèvement de poudre de lait écrémé.

Apprécier enfin dans quelle mesure l'aide aux démunis ajoute à la demande de produits alimentaires qui se serait manifestée spontanément en l'absence de cette aide supposerait que l'on sache précisément quel aurait été le comportement alimentaire des plus démunis en l'absence de cette offre gratuite de produits alimentaires. Or on ne dispose sur ce sujet que d'indications très parcellaires.

Une étude réalisée en France en 1996 suggère que la consommation alimentaire des personnes à faible revenu se différencie essentiellement de celle des personnes ayant un revenu plus élevé par une consommation significativement moindre de fruits et légumes frais, de poisson et de produits laitiers²⁵. La disparité de consommation est également marquée pour la viande, mais dans ce cas les personnes à revenu élevé se signalent également par une consommation de viande relativement faible par comparaison avec les personnes de revenu moyen, dans ce cas sans doute pour des raisons diététiques et non pas du fait d'une contrainte budgétaire. Pour les autres produits alimentaires, les disparités de consommation en fonction du revenu sont très faibles; la différenciation de la consommation porte davantage sur la qualité et le prix des produits consommés que sur les quantités.

Ces observations sont plausibles. L'alimentation correspond à un besoin vital qui bénéficie sans doute d'une priorité de fait dans l'utilisation du revenu des ménages les plus démunis. L'étude citée ci-dessus relève à cet égard que les dépenses alimentaires peuvent représenter jusqu'à la moitié des dépenses totales des ménages les plus pauvres. Dans ces conditions, une distribution gratuite de denrées faite sous forme de colis repas, en libérant des ressources jusqu'alors utilisées pour des achats alimentaires, va permettre aux ménages qui en bénéficient de financer d'autres dépenses jusqu'alors sacrifiées. Le surcroît de consommation alimentaire induit par la distribution gratuite restera dans ces conditions très limité. Il pourra y avoir un léger surcroît de consommation de produits laitiers et de viande, ou encore de fruits et de légumes. Mais la consommation de produits dérivés des céréales ne sera pratiquement pas modifiée; on pourrait même imaginer qu'elle soit affectée négativement, les

²⁵

Baudier F., Rotily M., Le Bihan G., Janvrin MP., Michaud C. : Baromètre santé nutrition 1996 adultes, en collaboration avec le CERIN, Collection Baromètres, Ed. CFES, Vanves, 1997

ressources libérées par l'aide étant employées pour partie au financement d'une alimentation plus variée. En fait, on peut penser que l'essentiel de l'économie que les plus démunis réalisent sur leurs dépenses alimentaires du fait de la distribution gratuite de colis-repas est utilisé pour financer des dépenses non alimentaires.

Le risque qu'il y ait substitution des denrées fournies gratuitement à des denrées qui auraient été achetées est sans doute moindre lorsque la distribution se fait sous forme de repas servis dans des restaurants communautaires. Mais il n'y a sans doute guère que dans le cas des sans-abri, qui du fait de leurs conditions d'existence extrêmement difficiles, souffrent d'une alimentation souvent insuffisante et toujours très déséquilibrée, que la distribution gratuite de denrées alimentaires induit véritablement un surcroît de consommation des produits distribués.

En définitive, la mise en parallèle des stocks d'intervention et des tonnages enlevés du fait de l'aide aux plus démunis donne une image par trop favorable de l'efficacité de cette mesure du point de vue de la régulation des marchés. Le raisonnement, à défaut d'une démonstration quantifiée qui exigerait des investigations lourdes et complexes, donne à penser qu'une fraction des produits enlevés revient indirectement vers les stocks d'intervention. Cette fraction des tonnages enlevés qui fait retour vers les stocks d'intervention peut être très importante, jusqu'à représenter la totalité des tonnages considérés, lorsque les denrées fournies aux organisations caritatives ne résultent pas de la transformation des produits agricoles enlevés. Il y a dans ce cas renouvellement et rajeunissement des stocks, ce qui n'est pas sans intérêt pour conserver à ceux-ci leur valeur marchande, mais non pas élimination de ces stocks, ou du moins pas dans la proportion que laisseraient supposer les tonnages enlevés. Par ailleurs, une partie qui peut être majoritaire des produits distribués à travers l'aide aux plus démunis aurait été consommée en l'absence de cette aide, celle-ci ayant plutôt pour effet de libérer des ressources pour d'autres types de dépenses; dans ce cas, l'aide aux plus démunis ne suscite pas une réelle augmentation de la demande finale et ne contribue donc pas à l'assainissement du marché.

4.3.3 Aspect aide sociale

En termes d'aide sociale, l'aide aux plus démunis pourra être considérée comme efficace si elle parvient aux populations qui sont dans le plus grand besoin d'une telle aide et si elle correspond au mieux aux besoins de ces populations.

Le ciblage de l'aide relève de la responsabilité des organisations caritatives qui assurent la distribution des produits. Les enquêtes effectuées dans quatre pays européens donnent à penser que ces organisations ont un très grand souci de réserver leur concours aux personnes qui en ont le plus besoin. Elles mettent en oeuvre à cet effet une batterie de critères dans lesquels interviennent les ressources du ménage, la taille de la famille, la situation vis-à-vis de l'emploi, les conditions de logement et la charge du logement dans le budget familial. Le fait d'être bénéficiaire d'une allocation de revenu minimum (Revenu Minimum d'Insertion en France, Minimex en Belgique) est fréquemment une situation donnant accès à l'aide alimentaire. Il n'est pas rare que les associations sollicitent l'avis des services d'assistance sociale sur la situation des demandeurs. On peut donc raisonnablement considérer que l'aide aux plus démunis bénéficie bien aux personnes qui sont le plus susceptibles d'avoir besoin d'une telle aide.

La comparaison présentée plus haut entre le nombre des pauvres dans l'Union Européenne (45,4 millions de personnes) et le nombre des bénéficiaires de l'aide aux plus démunis (7,3 millions) tend à confirmer que les organisations caritatives se montrent extrêmement sélectives dans l'attribution de l'aide.

Cette aide répond-elle aux besoins des bénéficiaires ? Les réponses à cette question que suggèrent les rares informations disponibles sont ambiguës. Certes, les personnes qui s'adressent à des organisations caritatives dispensatrices d'une aide alimentaire le font en connaissance de cause et présentent en conséquence une demande de fourniture de denrées alimentaires ou de repas. Mais les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) et les organisations caritatives spécialisées ou à vocation plus générale, enquêtés en France par le CREDOC à la demande de la Fédération Française des Banques Alimentaires²⁶, soulignent que dans 80% des cas les demandes alimentaires s'accompagnent d'autres demandes. La première, notent-elles, est une demande d'argent. Viennent ensuite des demandes de vêtements et de produits d'hygiène, puis des demandes de prise en charge de certaines dépenses (factures d'électricité, dépenses de santé, coûts de transport), des demandes d'aide à l'emploi et à la formation, des demandes de logement. Plus nettement encore, moins de 5% des personnes travaillant dans ces organisations considèrent que les bénéficiaires n'ont besoin que d'une aide alimentaire, tandis que 20% d'entre-elles estiment que ceux-ci ont également besoin d'un soutien et d'une écoute et que près de 75% d'entre-elles jugent que les bénéficiaires ont aussi des difficultés d'insertion sociale et professionnelle. Enfin, 54% des personnes interrogées par le CREDOC considèrent que l'aide alimentaire représente une aide ponctuelle à des personnes en difficulté, tandis que 40% d'entre-elles estiment qu'elle est un soutien régulier à des personnes durablement sans ressources.

Ces résultats témoignent de ce que l'aide alimentaire est en règle générale demandée par des personnes en très grande difficulté. A cet égard ils confortent l'appréciation portée plus haut sur la rigueur du ciblage des bénéficiaires.

Dans le même temps, le fait que dans un très grand nombre de cas la demande d'aide alimentaire se double d'une demande d'argent, de règlement de certaines dépenses ou de fourniture de produits non alimentaires, donne à penser que l'aide alimentaire intervient fréquemment moins pour pallier spécifiquement un manque de nourriture que comme un moyen de desserrer une contrainte budgétaire très forte en réduisant la part du budget consacrée à l'alimentation. Ceci tend à confirmer l'hypothèse évoquée plus haut selon laquelle l'aide aux plus démunis ne contribue que très faiblement à un accroissement de la consommation des produits distribués.

Enfin, l'enquête du CREDOC souligne fortement que les demandeurs d'aide alimentaire ont des besoins d'assistance qui vont bien au-delà de la fourniture d'une aide matérielle ou financière. De nombreux intervenants actifs dans ce secteur relèvent que l'aide alimentaire, lorsqu'elle est gérée de telle manière que des contacts suivis s'établissent entre les bénéficiaires et les organisations caritatives, permet d'apporter à ces personnes une assistance diversifiée et peut être une occasion offerte à des personnes menacées de désocialisation de s'insérer de nouveau dans des réseaux d'échange.

En définitive, on est amené à avancer que l'aide alimentaire aux personnes démunies, au-delà de la fourniture de denrées, joue un triple rôle:

- elle est, face à la contrainte budgétaire extrêmement forte que subissent les plus démunis, un substitut à une aide financière;
- elle constitue une aide appropriée aux besoins des personnes les plus désocialisées, notamment les sans-abri qui, du fait de leurs conditions d'existence, ne bénéficient que rarement des systèmes d'aide sociale publics;
- elle permet, en particulier lorsqu'elle est fournie sous forme de repas servis dans des restaurants communautaires, d'établir un contact avec les personnes démunies, de leur apporter des aides complémentaires et de contrecarrer le risque de désocialisation dont elles sont menacées.

²⁶

M. Legros : Donner à manger aux pauvres. L'aide alimentaire d'une pauvreté à l'autre. Etude réalisée à la demande de la Fédération Française des Banques Alimentaires. - Credoc, Paris, 1995-1997

En raison notamment de ces deux derniers aspects, une aide monétaire ne constituerait pas un substitut pleinement satisfaisant à l'aide alimentaire. Mais on notera a contrario que ce besoin d'une assistance multiforme risque d'être mal rencontré par des organisations trop étroitement spécialisées dans la seule aide alimentaire.

Les remarques précédentes portaient sur l'aide alimentaire en général, quelle qu'en soit la source. Or celles-ci sont diverses. Outre l'aide communautaire aux démunis, les organisations caritatives actives dans ce secteur reçoivent des dons en nature des industries alimentaires et de la grande distribution, procèdent à des collectes de produits auprès de la population et reçoivent des dons monétaires avec lesquels elles financent des achats de produits sur le marché.

Dans les quatre pays enquêtés les organisations caritatives rencontrées ont très clairement affirmé l'importance pour leur activité de l'aide communautaire aux plus démunis. Celle-ci représente des pourcentages très significatifs des tonnages distribués par les organisations caritatives: plus de 50% des tonnages distribués en Italie par les banques alimentaires et 35% des tonnages distribués en Belgique, 24% des tonnages distribués en France par les trois principales organisations dispensatrices d'aide alimentaire (Banques alimentaires, Restos du Coeur, Secours Populaire).

La gamme des produits susceptibles d'être offerts à travers l'aide communautaire aux plus démunis est relativement étroite dans la mesure où ces produits, en dépit des assouplissements de la réglementation, proviennent principalement de la transformation des produits agricoles éligibles à l'intervention: céréales, beurre, lait en poudre, huile d'olive, viande bovine. La raréfaction des stocks d'intervention tend de surcroît à rétrécir cette gamme de produits: du fait de la quasi disparition des stocks d'intervention de beurre, l'aide communautaire aux plus démunis n'est plus en mesure actuellement de proposer ce produit, sinon en contrepartie de l'enlèvement de lait écrémé en poudre. De même, la disparition des stocks de riz en 1996 et 1997 a contraint la Commission à suspendre les livraisons de ce produit. L'arrêt prévu du stockage d'intervention sur le marché de l'huile d'olive retirera ce produit de l'offre communautaire aux plus démunis.

En pratique, sont offerts par l'aide communautaire aux plus démunis: de la farine, de la semoule, des pâtes alimentaires, des biscuits et biscottes, des conserves de viande et plats cuisinés, du lait entier stérilisé et du fromage, ainsi que de l'huile d'olive dans les pays où ce produit est communément utilisé. La gamme des produits proposés par les organisations caritatives est sensiblement plus étendue, incluant notamment des conserves de légumes et de fruits, de la viande de porc et de volaille, des conserves de poisson, des huiles alimentaires, des aliments pour enfants, des boissons, du sucre, du café, du thé, du chocolat, etc. Cependant, une comparaison entre les produits distribués par les banques alimentaires françaises, pour lesquelles nous disposons d'une statistique détaillée par produits, et les produits susceptibles d'être fournis par l'aide communautaire montre que ceux-ci correspondent à 45% des tonnages distribués, et même à 67% de ceux-ci si l'on ajoute aux produits de l'aide communautaire aux plus démunis les fruits et légumes que peut fournir la distribution gratuite des retraits.

Ainsi, en dépit de l'étroitesse apparente de la gamme des produits qu'elle est susceptible d'offrir, l'aide communautaire aux plus démunis, parce qu'elle porte sur des produits alimentaires de base, rencontre une partie importante de la demande. Seule, elle ne permettrait pas de répondre pleinement aux besoins, mais elle constitue un complément extrêmement utile aux autres sources d'approvisionnement des organisations caritatives.

La principale critique émise par les Etats membres porte sur le calendrier de mise en oeuvre de l'aide communautaire. L'allocation budgétaire est proposée par le Comité de Gestion en Septembre et la Décision arrêtée par la Commission en Octobre, voire en Novembre²⁷. Elle est immédiatement notifiée aux Etats membres, puis publiée au Journal Officiel des Communautés Européennes. On notera à ce

²⁷

La Décision relative à l'exercice 1998/99 a été prise le 12 Novembre 1998.

propos que la validité juridique de la Décision n'est pas liée à sa publication; elle pourrait même ne pas être publiée. Cette situation a d'ailleurs pour conséquence que la publication de la Décision peut être retardée afin de faire place dans le Journal Officiel à des textes dont la publication est en revanche impérative.

Les Etats membres peuvent préparer leurs appels d'offre dès que le Comité de Gestion a fixé le volume des crédits affectés à la mesure et leur répartition entre les Etats membres participants. La Commission en effet ne peut pas amender la proposition du Comité de gestion mais seulement lui donner force de décision ou la renvoyer au Comité de gestion pour modification. Les Etats cependant ne peuvent lancer leurs appels d'offre qu'à partir du moment où la Décision de la Commission leur a été notifiée, soit en Octobre ou même plus tardivement encore.

Compte tenu des délais qu'il faut laisser aux entreprises pour présenter leurs offres et des délais de fabrication des denrées demandées, l'aide communautaire n'est mise à la disposition des organisations caritatives, dans la meilleure hypothèse, que dans les premiers mois de l'année et plus communément à partir de Mars/Avril. Or les organisations caritatives font état d'un gonflement saisonnier de la demande à partir de Novembre et pendant les mois d'hiver. Certaines organisations, comme les Restos du Coeur en France, concentrent même leur activité sur les seuls mois d'hiver. L'offre communautaire intervient donc très tardivement par rapport à cette pointe de demande. En outre, les Etats membres, s'ils s'efforcent de mettre l'aide communautaire à disposition des organisations caritatives aussi précocement que possible, imposent aux entreprises fournisseur des délais de livraison extrêmement courts qui amoindrissent l'intérêt pour celles-ci de participer aux appels d'offre et risquent en conséquence de restreindre la concurrence.

A cela, la Commission répond qu'il appartient aux Etats membres de répartir sur la durée de l'exercice l'utilisation des produits mis à leur disposition de telle sorte que les organisations caritatives soient approvisionnées régulièrement et en conformité avec la saisonnalité des besoins. Force est de constater que ce n'est pas toujours le cas. On peut d'ailleurs craindre qu'un fractionnement des appels d'offre ou l'obligation faite aux adjudicataires de fractionner sur l'année leurs livraisons n'amoindrissent encore l'intérêt que les industriels portent à ces opérations.

Une autre critique formulée par les Etats membres porte sur la comptabilisation au prix d'intervention des produits enlevés des stocks d'intervention. Dans le cas de la viande bovine, tout particulièrement, les Etats membres font valoir que cette pratique valorise la viande enlevée des stocks d'intervention à un prix largement supérieur au prix de marché de la viande utilisée pour la fabrication de conserves de viande ou de plats cuisinés. On pourrait penser que la pratique des appels d'offre corrige cette distorsion, les industriels pouvant alors offrir un tonnage de conserves plus important puisque la viande qu'ils retirent des stocks d'intervention est de meilleure qualité et a un prix de marché supérieur à celui de la viande qu'ils utilisent pour produire les conserves destinées à la distribution gratuite. Ce correctif ne joue que partiellement. Le tonnage de viande alloué aux Etats participants étant calculé en divisant l'enveloppe budgétaire affectée à ce produit par le prix d'intervention, le niveau relativement élevé de ce prix est un facteur limitant de ce tonnage.

La Commission reconnaît l'existence de ce problème. Elle fait toutefois valoir que le même mécanisme joue, mais cette fois à l'avantage de l'aide aux démunis, dans le cas des céréales pour lesquelles le prix d'intervention est généralement inférieur au prix de marché.

Enfin, certains Etats membres regrettent le rétrécissement de la gamme des produits offerts par l'aide communautaire, notamment les refus opposés aux demandes de fourniture de beurre. Ce reproche paraît mal fondé dans la mesure où les Etats pourraient (au détriment, il est vrai, de l'efficacité de la mesure en termes de régulation des marchés) obtenir des industriels qu'ils leur fournissent du beurre en contrepartie de poudre de lait prélevée sur les stocks d'intervention.

4.3.4 Conclusions relatives à l'efficacité

En termes de régulation des marchés, l'aide aux plus démunis semble en première apparence très efficace pour soustraire du marché des excédents structurels de produits agricoles. Elle l'est sans doute beaucoup moins si l'on tient compte des pertes d'efficacité susceptibles de se produire tant au stade de la conversion des produits agricoles en denrées alimentaires qu'au stade de la consommation finale de ces denrées. L'analyse présentée plus haut laisse craindre que les tonnages de produits agricoles soustraits aux stocks d'intervention grâce à cette mesure ne suscitent en d'autres points du marché l'apparition d'excédents qui ré-alimentent les stocks d'intervention.

Du point de vue de l'aide sociale, en revanche, la mesure est incontestablement très efficace. Elle est étroitement ciblée sur les personnes qui en ont le plus besoin et contribue de manière très significative, en raison de son volume mais également de sa composition, à l'approvisionnement des organisations caritatives qui viennent en aide à ces personnes. Les seuls problèmes à cet égard ont trait au calendrier de mise en oeuvre de la mesure, qui est en décalage par rapport à la saisonnalité de la demande, et, à un moindre degré, à une perte d'efficacité liée, particulièrement pour la viande, à la pratique de comptabilisation au prix d'intervention des produits enlevés des stocks d'intervention.

4.4 EFFICIENCE

4.4.1 Aspect régulation des marchés

En première instance, l'aide aux plus démunis agit sur la régulation des marchés en prélevant des produits dans les stocks d'intervention. De ce point de vue, elle est alternative des exportations vers les pays tiers avec versement à l'exportateur d'une restitution visant à compenser la différence entre le prix du produit considéré sur le marché intérieur de l'Union Européenne et le prix auquel il peut être vendu sur les marchés tiers. L'une et l'autre mesure épargnent au budget communautaire tout ou partie des frais liés au stockage.

Dans le cas de l'aide aux plus démunis, le budget communautaire prend en charge l'achat des produits à un prix correspondant au prix d'intervention (prix d'intervention en début de campagne dans les cas, comme celui des céréales, où ce prix évolue au fil du temps). Il s'y ajoute des frais administratifs et de transport, estimés prévisionnellement dans le budget à 5% de la valeur des produits enlevés des stocks. Intervient enfin, dans le cas où il y a transport des produits d'un Etat membre vers un autre, le coût de ce transport, inscrit au budget de la mesure pour un montant de 1 à 2 millions d'Ecus, soit 0,5% à 1% du budget global alloué à l'aide aux plus démunis.

Le montant des restitutions est déterminé quant à lui par des adjudications et reflète la différence entre le prix auquel les exportateurs peuvent s'approvisionner sur le marché intérieur et le prix auquel ils peuvent revendre les produits à des pays tiers augmenté des frais de transport et de leur marge bénéficiaire. Lorsque l'exportation est le fait des organismes d'intervention, il y a imputation au budget communautaire d'une dépréciation des produits qui est un équivalent-restitution. Dans tous les cas, le budget communautaire ne prend à sa charge que la différence entre le prix intérieur du produit et son prix de vente à l'exportation augmenté des frais supportés par l'exportateur et de sa marge bénéficiaire, mais non pas la valeur intégrale du produit.

Il y a donc toutes raisons de penser que, sauf dans le cas où le prix de marché serait largement supérieur au prix d'intervention et au prix mondial, le coût pour le budget communautaire de l'allègement des stocks communautaires est plus élevé dans le cas de l'aide aux démunis qu'il ne l'est par recours aux exportations subventionnées.

C'est en effet ce que confirme le tableau 4.5 qui compare sur la période 1991-1997, pour les produits susceptibles d'être mobilisés pour l'aide aux plus démunis, les prix d'intervention, qui représentent le coût budgétaire de l'aide aux plus démunis, mais auxquels il faudrait encore ajouter les 5% de frais administratifs et de transport et les frais de transfert intra-communautaire, et le montant moyen des restitutions par tonne.

**TABLEAU 4.5: Prix d'intervention et taux moyen de restitution
(en Ecus par tonne)**

		1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
Blé tendre	(a) Intervention	171,55	163,49	115,49	106,60	119,19	119,19	119,19
	(b) Restitution	136,00	113,00	91,00	63,00	55,00	16,00	15,00
	(c)=(b)/(a) en %	79,3%	69,1%	78,8%	59,4%	45,9%	13,3%	12,5%
Blé dur	(a) Intervention	231,76	220,87	115,49	106,60	119,19	119,19	119,19
	(b) Restitution	202,00	178,00	158,00	8,00	13,00	13,00	6,00
	(c)=(b)/(a) en %	87,2%	80,6%	136,8%	7,5%	10,8%	10,8%	5,0%
Riz	(a) Intervention	313,65	313,65	309,60	309,60	351,00	351,00	333,45
	(b) Restitution	357,00	318,00	357,00	271,00	356,00	313,00	300,00
	(c)=(b)/(a) en %	113,8%	101,4%	115,3%	87,5%	101,4%	89,2%	90,0%
Huile d'olive	(a) Intervention	2158,70	2158,70	2018,40	1919,80	1919,20	1861,70	1805,80
	(b) Restitution	1175,00	965,00	750,00	725,00	610,00	555,00	483,00
	(c)=(b)/(a) en %	54,4%	44,7%	37,2%	37,8%	31,8%	29,8%	26,7%
Lait en poudre	(a) Intervention	1724,30	1724,30	1702,00	1702,00	2055,20	2055,20	2055,20
	(b) Restitution	845,00	845,00	775,00	845,00	710,00	575,00	630,00
	(c)=(b)/(a) en %	49,0%	49,0%	45,5%	49,6%	34,5%	28,0%	30,6%
Beurre	(a) Intervention	2927,80	2927,80	2803,30	2718,00	3282,00	3282,00	3282,00
	(b) Restitution	1990,00	2015,00	2065,00	1955,00	1900,00	1625,00	1895,00
	(c)=(b)/(a) en %	68,0%	68,8%	73,7%	71,9%	57,9%	49,5%	57,7%
Viande bovine	(a) Intervention	3430,00	3430,00	3216,40	3047,10	3475,00	3475,00	3475,00
	(b) Restitution	2175,00	2175,00	2175,00	2235,00	2025,00	1879,00	1774,00
	(c)=(b)/(a) en %	63,4%	63,4%	67,6%	73,3%	58,3%	54,1%	51,1%

Sources: DG VI-C-2 et DG VI-G-1

NB : Les prix d'intervention indiqués ici sont ceux qu'utilise le service gestionnaire de l'aide aux plus démunis pour le calcul des tonnages alloués aux Etats membres participants. Les taux effectifs moyens annuels de restitution par tonne exportée n'ont pu être obtenus. Les chiffres indiqués dans le tableau sont des estimations faites en cours d'exercice pour des besoins de prévision budgétaire.

Sauf exception, notamment dans le cas du riz, le montant des restitutions à l'exportation par tonne exportée est nettement inférieur aux prix d'intervention. L'exportation avec versement de restitution apparaît donc comme un moyen moins coûteux que l'aide aux plus démunis de contribuer à l'élimination des excédents de production.

La comparaison serait encore beaucoup plus défavorable à l'aide aux plus démunis si l'on admet, comme nous le suggérons plus haut (Cf. § 4.3.2 - Efficacité - Aspect régulation des marchés), que celle-ci suscite des retours indirects vers l'intervention des produits retirés des stocks et ne donne que très partiellement naissance à une demande additionnelle pour les produits distribués.

Cette comparaison des coûts de l'une et l'autre mesure n'est toutefois légitime que sous la condition que les exportations avec restitution soient un substitut réel de l'aide aux plus démunis, ce qui implique:

- que ces exportations puissent être augmentées sans se heurter aux limites que les accords du GATT ont mis aux exportations subventionnées;
- qu'une augmentation des tonnages exportés vers les pays tiers qui résulterait d'une diminution de l'aide aux démunis soit sans conséquence significative sur le niveau des cours mondiaux.

Le tableau ci-après indique quels sont, en milliers de tonnes, les plafonds d'exportation avec subvention que la Communauté Européenne s'est engagée, en signant les accords du GATT dits de l'Uruguay Round, à ne pas dépasser en l'an 2000 et, d'autre part, les surplus exportables pour les campagnes 1996/97 à 1998/99. Les surplus exportables sont évalués à partir des bilans d'approvisionnement (surplus = production intérieure + importations - utilisations intérieures).

TABLEAU 4.6: Plafonds d'exportations subventionnables et surplus exportables (en milliers de tonnes)

	Plafond d'exportation en l'an 2000	Surplus exportable en 1996/97	Surplus exportable en 1997/98	Surplus exportable en 1998/99
Blé	15.938	18.500	19.520	18.325
Riz	145	272	211	215
Huile d'olive	117	150	nd	nd
Lait écrémé en poudre	243	271	275	290
Beurre et butter oil	366	274	180	230
Viande bovine	817	1080	911	868

Sources: Plafonds d'exportations subventionnables: CAP Working Notes - GATT and European Agriculture; Bilans d'approvisionnement: FEOGA-Garantie: Avant-projets de Budget des exercices 1998 et 1999 pour le riz, l'huile d'olive, le lait écrémé et la viande bovine; CAP Working Documents : Situation and Outlook, Cereals, Oilseeds, Protein Crops pour le blé.

Ce tableau révèle que les plafonds d'exportation avec subvention fixés dans le cadre des accords du GATT sont contraignants pour tous les produits hormis le beurre et, à un moindre degré l'huile d'olive dont une part du surplus peut être exportée sans subvention. C'est dire que le mécanisme des restitutions à l'exportation est sous la menace de se heurter à des limites institutionnelles. Dans ce cas, la Communauté devrait prendre des mesures pour réduire la production ou trouver aux excédents de production dépassant la contrainte sur les exportations des emplois intérieurs parmi lesquels l'aide aux plus démunis.

Par contre, les tonnages destinés à l'aide aux plus démunis restent relativement modestes en regard du volume des surplus exportables: ils représentent moins de 1% de ceux-ci pour les céréales, de l'ordre de 2,5% pour la viande bovine, 5% pour le lait écrémé en poudre et des maxima de 6,5% à 8% pour le beurre et l'huile d'olive²⁸. Dans ces conditions, une augmentation des tonnages exportés résultant du transfert vers cette utilisation d'une partie des tonnages jusqu'alors dévolus à l'aide aux plus démunis ne modifierait pas significativement le rapport entre l'offre et la demande sur les marchés internationaux et serait donc sans effet notable sur les cours mondiaux et, par suite, sur le coût des restitutions.

²⁸

Ces pourcentages résultent de la comparaison entre les tonnages destinés à l'aide au plus démunis présentés dans le tableau 4.3 et des surplus exportables du tableau 4.5

4.4.2 Aspect social

En dépit de la relative complexité des procédures, notamment le recours à des appels d'offre pour la fourniture des denrées, la gestion de l'aide aux plus démunis ne pèse pas très lourdement sur les administrations des Etats membres. En règle générale, cette tâche est assurée par un ou deux fonctionnaires conjointement à d'autres activités liées à la régulation des marchés. A la Commission Européenne, une seule personne est employée à la gestion de ce dossier.

La tâche est en revanche lourde pour les organisations caritatives qui, outre des activités de gestion, doivent prendre en charge la manutention des denrées et leur distribution aux démunis. Toutefois, si certaines de ces organisations, notamment la Croix Rouge, recourent principalement à du travail salarié, la majorité d'entre-elles bénéficient à titre principal des contributions de bénévoles. Les banques alimentaires, en particulier, qui jouent un rôle très important dans le stockage et la redistribution des denrées aux organisations caritatives locales, fonctionnent avec un personnel presque exclusivement bénévole.

Si l'on considère que le montant égal à 1% du budget consacré à la couverture des dépenses d'administration de la mesure fournit une estimation réaliste des dépenses effectivement engagées à ce titre, ce ratio se compare très avantageusement à ce que l'on peut observer pour d'autres mesures d'assistance sociale, et notamment pour les programmes publics d'assistance financière aux personnes à faibles ressources.

4.4.3 Conclusions relatives à l'efficience

Comparativement à l'exportation vers des pays tiers avec versement de restitutions, l'aide aux plus démunis est un moyen coûteux d'éliminer les excédents structurels de produits agricoles. Cela serait vrai quand bien même les tonnages enlevés des stocks d'intervention aux fins de distribution aux plus démunis seraient définitivement éliminés. Ce l'est beaucoup plus encore si, comme le suggère l'analyse de l'efficacité de la mesure présentée plus haut, une partie de ces tonnages fait indirectement retour vers l'intervention. On notera cependant que les exportations subventionnées pourraient se trouver prochainement limitées par les plafonds fixés dans le cadre du GATT.

En revanche, en termes d'efficience sociale, la mesure se compare très avantageusement aux programmes publics d'assistance financière aux personnes à faibles ressources. Cette performance, en dépit de la lourdeur des tâches qu'implique la manutention et la distribution physique des produits, s'explique essentiellement par une contribution massive de personnel bénévole aux activités des organisations caritatives actives dans ce secteur.

4.5 IMPACT

En termes d'impact sur les marchés agricoles, l'action décisive est le fait de l'intervention. Celle-ci permet de retirer des quantités offertes un volume de produits correspondant à l'excédent structurel de l'offre par rapport à la demande intérieure et extérieure au prix du marché européen. L'aide aux plus démunis n'intervient que dans un second temps pour éliminer ces quantités excédentaires, concurrentiellement à d'autres mesures au premier rang desquelles l'exportation vers des pays tiers avec versement de restitutions aux exportateurs. Or, nous l'avons noté plus haut, l'aide aux plus démunis est selon toute vraisemblance moins efficace que les exportations subventionnées et de surcroît moins efficient. Son impact économique est donc faible.

L'impact social de l'aide aux plus démunis peut s'apprécier à travers le nombre des bénéficiaires finals de la mesure, soit plus de 7 millions de personnes dans l'ensemble des pays participants, et à travers le volume des produits mobilisés pour la fourniture de denrées alimentaires à ces personnes: en 1997/97, près de 140.000 tonnes de céréales (riz inclus), 30.000 tonnes de lait en poudre et beurre, 26.000 tonnes de viande bovine, 3.000 tonnes d'huile d'olive.

Mais on peut aller au-delà. Les organisations caritatives qui participent à la distribution de cette aide soulignent que la fourniture de denrées alimentaires à des personnes démunies offre la possibilité de d'établir un contact avec ces personnes qui, très fréquemment, sont en situation d'exclusion sociale. Outre le rétablissement d'un lien social, l'aide alimentaire aux plus démunis permet ainsi d'apporter à ces personnes toute une gamme de services dont elles sont en grand besoin et que les dispositifs publics d'assistance sociale ne peuvent que rarement leur offrir.

Enfin, la remontée possible des stocks d'intervention pourrait susciter, comme ce fut le cas dans le passé, des campagnes de presse dénonçant dans la politique agricole un instrument pervers aboutissant à faire financer par le contribuable européen la production de denrées ne répondant à aucune demande. Dans un tel contexte, la distribution gratuite de produits agricoles aux personnes les plus démunies de l'Union Européenne peut être contribuer à améliorer la perception qu'a le public de la politique agricole commune.

4.6 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Appréciée sous l'angle de sa contribution à la régulation des marchés, l'aide aux plus démunis appelle des jugements pour le moins réservés. Aussi longtemps que persistent des déséquilibres structurels de marché, la mesure est pertinente. Mais son efficacité est sans doute médiocre; l'analyse suggère qu'une partie des produits retirés des stocks d'intervention aux fins de distribution aux plus démunis, fait indirectement retour vers l'intervention. Enfin, son efficacité est généralement nettement inférieure à celle des exportations avec restitutions.

Du point de vue social, l'aide aux plus démunis se présente sous un jour beaucoup plus favorable. Elle répond à un besoin pressant et de grande ampleur. Elle est efficacement utilisée par les Etats, est dirigée vers ceux qui en ont le plus besoin, est bien adaptée à la demande des organisations caritatives qui la distribuent et représente une part importante de leurs ressources. Enfin, grâce à la contribution de personnes bénévoles, elle est mise en oeuvre à un coût extrêmement modeste pour la collectivité.

Or, on doit le rappeler ici, l'analyse des considérants des règlements européens relatifs à cette mesure montre que le Conseil a souhaité donner priorité à la dimension sociale de cette mesure. Dans ces conditions, on ne peut que recommander qu'elle soit maintenue et même que soit envisagée une augmentation du budget qui lui est alloué.

On pourrait toutefois se demander, compte tenu du faible intérêt de la mesure du point de vue de la régulation des marchés agricoles, si son financement doit rester inscrit au budget agricole de la Communauté et sa gestion rester confiée à la DG VI. Dès lors que les textes régissant les institutions européennes ne confèrent à la DG V, en charge des affaires sociales, aucune capacité d'intervention financière directe dans le champ de l'assistance sociale, le financement de la mesure par le budget agricole de la Communauté est dans l'immédiat la seule solution possible. Quant à la gestion de la mesure, elle requiert une connaissance des marchés agricoles qui n'est présente qu'à la DG VI.

Les actions qui pourraient être envisagées pour accroître l'efficacité de l'aide aux plus démunis en tant qu'instrument de régulation des marchés iraient à l'encontre de son efficacité sociale. En effet, cela supposerait en particulier d'imposer aux Etats membres participants des conditions plus restrictives quant aux possibilités de conversion en denrées alimentaires des produits agricoles

prélevés sur les stocks, réduisant ainsi le volume et la diversité des denrées offertes. Les assouplissements apportés à la réglementation par les règlements modificatifs de 1992 et 1995 montrent au contraire que le Conseil a souhaité privilégier l'efficacité sociale de la mesure. On notera à ce propos que la Commission n'a jusqu'à présent tiré parti de ces assouplissements qu'avec beaucoup de prudence, notamment en ce qui concerne la possibilité d'opérer des transferts intra-communautaires et l'autorisation d'effectuer des achats sur le marché.

Outre les assouplissements autorisés par les règlements de 1992 et 1995, qu'il est souhaitable de maintenir, certaines actions complémentaires pourraient être envisagées pour accroître l'efficacité sociale de la mesure.

Alors que l'enveloppe budgétaire consacrée à cette mesure ne varie que peu d'année en année, la décision de certains Etats membres de se joindre au programme ou au contraire de s'en retirer provoque de brusques variations du volume des fonds mis à la disposition de chaque Etat participant. Cela n'est pas sans créer des difficultés en aval pour les organisations caritatives contraintes de s'ajuster à ces variations de ressources. Il paraîtrait souhaitable que lors de la préparation du budget, la Commission, plutôt que de fixer une enveloppe globale répartie dans un second temps entre les Etats participants, construise sa proposition de budget par agrégation des demandes présentées par les Etats membres participants ou des crédits qui leur ont été alloués l'année précédente. La variabilité liée aux entrées et sorties d'Etats membres se refléterait alors dans des variations du budget global affecté à la mesure et non plus par des fortes variations des budgets alloués aux Etats participants.

Le calendrier de mise en oeuvre de la mesure, tributaire du calendrier budgétaire du Feoga, a pour conséquence que les denrées mises à la disposition des organisations caritatives leur parviennent tardivement par rapport à la pointe saisonnière de leurs besoins. Les Etats membres pourraient contribuer à atténuer cette difficulté en répartissant sur la durée de l'exercice annuel l'utilisation des tonnages de produits mis à leur disposition. Mais il revient également à la Commission d'examiner dans quelle mesure il serait possible, dans le respect des procédures budgétaires, d'avancer la date à laquelle les Etats membres sont officiellement informés des moyens qui leur sont alloués.

La pratique consistant à valoriser les demandes des Etats participants au prix d'intervention des produits concernés conduit dans certains cas à réduire de manière injustifiée les tonnages mis à la disposition des organisations caritatives. C'est notamment le cas pour la viande bovine, pour laquelle les tonnages alloués à chaque Etat membre sont déterminés par référence au prix d'intervention moyen de ce produit, alors que le prix de la viande de transformation utilisée pour la fabrication de conserves est nettement inférieur. Une modification de la procédure de calcul utilisée par la Commission pourrait être utilement envisagée.

5. *DISTRIBUTION GRATUITE DE FRUITS ET LEGUMES*

5.1 *DESCRIPTION DE LA MESURE*

5.1.0 *Objectifs de la mesure*

D'après le règlement CE 2200/96 du 28 octobre 1996 modifiant l'article 21 du règlement (CE) 1035/72 de 1972, la mesure a deux objectifs:

- Le premier est de faciliter l'écoulement de la surproduction et donc des retraits, tout en s'assurant que les produits retirés du marché ne sont pas réintroduits dans le circuit commercial habituel, et d'éviter dans toute la mesure du possible la destruction des produits. (cfr. considérant 17);
- Le second, de nature sociale, est de pallier les besoins alimentaires des personnes les plus démunies de la Communauté. (cfr. article 30).

5.1.1 *Base légale*

La distribution gratuite de fruits et légumes est une des utilisations/destinations possibles des opérations de retrait de marchés de certains produits²⁹. L'article 30 du règlement 2200/96 du 28 octobre 1996 modifiant l'article 21 du règlement (CE) 1035/72 de 1972 prévoit que " les produits retirés du marché dans le cadre des dispositions de l'article 23 paragraphe 1 et qui sont restés invendus sont écoulés dans les conditions suivantes:

a) pour tous les produits:

- Distribution gratuite à des oeuvres de bienfaisance ou fondations charitables, agréées à cet effet par des Etats membres, pour leurs activités à l'égard des personnes reconnues par leur législation nationale comme ayant droit à des secours publics en raison notamment de l'insuffisance des ressources nécessaires à leur subsistance;
- Distribution gratuite aux institutions pénitentiaires et aux colonies de vacances ainsi qu'aux hôpitaux et aux hospices pour vieillards désignés par les Etats membres, ceux-ci prenant toutes les mesures nécessaires pour que les quantités distribuées à ce titre s'ajoutent à celles achetées normalement par ces établissements;
- Distribution gratuite en dehors de la Communauté par l'intermédiaire d'organisations charitables agréées à cet effet par les Etats membres, au bénéfice de populations nécessiteuses de pays tiers³⁰.

et subsidiairement

- Utilisation à des fins non alimentaires;
- Utilisation en vue de l'alimentation animale à l'état frais ou après transformation par l'industrie des aliments pour le bétail.

²⁹ Cette liste de produits susceptibles de bénéficier de l'indemnité communautaire de retrait est reprise à l'annexe 5.1 du présent rapport.

³⁰ Cette mesure est d'application depuis 1992. Cependant, contrairement aux autres mesures de distribution gratuite, elle nécessite pour chaque opération l'aval de la CE. (cfr. règlement (CE) 659/97 de la Commission, portant modalités d'application du règlement (CE) 2200/96 du Conseil en ce qui concerne le régime des interventions dans le secteur de fruits et légumes, paragraphe 3 article 14)

- b) pour les fruits: distribution gratuite aux enfants dans les écoles, en dehors des repas servis dans les cantines scolaires, ainsi qu'aux élèves des écoles qui ne disposent pas de cantines offrant des repas;
- c) pour les pommes, les poires, les pêches, les nectarines et les brugnons, transformation en alcool titrant plus de 80° vol. obtenu par distillation directe du produit;
- d) pour tous les produits, cession de certaines catégories d'entre eux à l'industrie de transformation, sous réserve qu'il n'en résulte aucune distorsion de concurrence pour les industries concernées à l'intérieur de la Communauté ou pour les produits importés.

Dans le cas où aucune des destinations visées ci-dessus n'est possible, les produits retirés peuvent être destinés au compostage ou à des processus de biodégradation autorisés par l'Etat membre concerné."

"Les opérations de distribution gratuites prévues au point a) premier, deuxième et troisième tirets et point b) sont organisées par les organisations de producteurs intéressés sous la surveillance des Etats membres."

"La Communauté prend en charge (...) d'une part, les frais de transport liés aux opérations de distribution gratuite prévues au point a) et d'autre part, les frais de triage et d'emballage liés à la distribution gratuite de pommes et d'agrumes, lorsque cette dernière s'effectue de manière échelonnée dans le cadre d'accords contractuels passés entre des organisations de producteurs et les associations charitables."

"Les accords sont conclus sous réserve de l'existence de produits retirés du marché. Les quantités figurant aux accords peuvent être augmentées au cours de la campagne en fonction de la situation du marché. Ces accords sont conclus pour une seule campagne et précisent:

- la quantité probable à distribuer de chaque produit,
- les moyens de transport envisagés,
- le rythme de livraisons envisagé,
- le lieu de mise à disposition convenu,
- l'obligation pour l'organisation de producteurs de mettre à disposition des produits préalablement calibrés et emballés dans des emballages de moins de 25 kilogrammes,
- une estimation des bénéficiaires par unité administrative³¹."

Pour les autres fruits et légumes, des accords sont possibles, mais ils ne doivent pas nécessairement reprendre les éléments ci-dessus. Ce sont les Etats membres, les organisations de producteurs et les associations caritatives qui fixent leur contenu.

C'est le règlement (CE) 2103/90 du 23 juillet 1990 qui a fixé les conditions de prises en charge des frais de triage et d'emballage liés à la distribution gratuite de pommes et d'agrumes. Les montants maximaux accordés sont de:

- 11,0 ECU par 100 kilogrammes net pour les pommes,
- 13,0 ECU par 100 kilogrammes net pour les agrumes. (11 ECU depuis le règlement (CE) 659/97 du 16 avril 1997).

Par le passé les frais d'emballage neuf de type perdu (pour tout produit) étaient inclus dans le prix de retrait. L'annexe 5.4 donne à titre indicatif les montants octroyés par produits jusqu'à l'application du règlement (CE) 2200/96. Ce dernier ayant omis de préciser ces montants, une mesure transitoire a été

³¹ Extrait de l'article 16 du règlement (CE) 659/97 du 16 avril 1997.

mise en place pour la campagne 1997/98 qui octroie un montant maximum remboursable pour le triage et l'emballage neuf de type perdu de 7 ECU par 100 kilogrammes net et est valable jusqu'à la campagne 2000/01.

L'annexe V du règlement (CE) 659/97 précise les montants maximaux qui peuvent être octroyés pour les frais de transport³² (inchangés par rapport à ceux donnés dans l'article 2 du règlement (CE) 2276/92). Les frais de transport sont payés à l'expéditeur qui a effectivement supporté financièrement le coût du transport en cause.

Le principe de subsidiarité s'applique totalement à la mise en oeuvre de la mesure de distribution gratuite de fruits et légumes. Il est de la responsabilité des Etats membres d'organiser la distribution gratuite et d'inciter les organisations de producteurs à procéder à cette dernière. Cette mise en oeuvre du programme au niveau des Etats membres est traitée au point 1.3.

5.1.2 Budget global

5.1.2.1 Distribution gratuite de fruits et légumes

Il n'y a pas de budget, mais une prévision budgétaire. En effet, le FEOGA section garantie rembourse toutes les dépenses autorisées qui font l'objet d'une demande de remboursement de la part des Etats membres. Jusqu'en 1990, les dépenses autorisées étaient les frais de transport entre les organisations de producteurs et les organisations caritatives plus les frais d'emballage quand ceux-ci n'étaient pas récupérables. Afin d'inciter à la distribution de pommes et d'agrumes, la CE a étendu en 1990 les frais de remboursement du conditionnement à tout type d'emballage et notamment les petits conditionnements. Les frais de transformation des fruits et légumes ne sont pas pris en charge par la mesure; la raison principale est la crainte de voir resurgir sur les marchés les produits transformés. Ceux-ci, produits à moindre coût (les produits retirés du marché ont une valeur nulle), introduiraient des distorsions importantes sur le marché des fruits et légumes transformés. Néanmoins la transformation des produits par les organisations caritatives et destinés à une distribution gratuite est autorisée.

Il est possible de mobiliser à l'intérieur de la Communauté des fruits et légumes retirés du marché dans un pays producteur afin de les distribuer gratuitement dans un autre pays. Cependant cela nécessite des relations entre des organisations de producteurs et des organisations caritatives de pays différents qui n'existent pas à l'heure actuelle. Seules les banques alimentaires, qui sont fédérées au niveau européen, étudient cette possibilité.

La distribution gratuite de fruits et légumes ne subit pas d'astreintes au niveau de son allocation entre les Etats membres.

Exemple de calcul de la prévision budgétaire pour 1999³³:

Les besoins de crédits, pour les frais de triage et d'emballage, sont calculés en multipliant les coûts unitaires de ces opérations (voir point 1.1.1) par les quantités prévues. Ces quantités sont estimées à environ 8% des retraits prévisibles pour les pommes et pour les agrumes et à environ 2% pour les autres produits. Ce calcul est fait selon des clefs de répartition qui tiennent compte du décalage entre l'année calendrier du budget et les périodes couvertes par les campagnes des différents produits. Un montant forfaitaire est pris en compte au titre des frais de transport et des actions pilotes. A titre

³² Ces montants sont repris à l'annexe 5.2 du présent rapport.

³³ Extrait de l'avant-projet de budget général des Communautés Européenne pour l'exercice 1999, Document de travail, crédits opérationnels, partie B, sous-section B1, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section "garantie". Mai 1998

indicatif, les provisions pour les opérations de distribution gratuite de fruits et légumes sont pour 1999 de 17 millions d'Euros.

5.1.2.2 Evolution des compensations financières pour opérations de retrait et dépenses d'achat et pour opérations de distribution

Le tableau 5.1 donne l'évolution des dépenses pour les opérations de retraits et de distribution gratuite de fruits et légumes pour les exercices 1992 à 1997 (dernier exercice avant l'introduction des limites d'intervention de l'indemnité communautaire de retrait et de la mesure des fonds opérationnels). Dans le budget, le poste 1-1501 reprend les compensations financières pour opérations de retrait et dépenses d'achat et pour opérations de distribution gratuite et ne permet pas d'isoler le budget pour la distribution gratuite. Les budgets initialement adoptés peuvent être modifiés ou peuvent faire l'objet de virements de poste à poste en cours ou en fin d'exercice. Les dépenses pour la distribution gratuite couvrent les dépenses de transport et les frais de triage et emballage des pommes et agrumes.

TABEAU 5.1: Evolution des dépenses des opérations de retrait et de distribution gratuite de fruits et légumes

Exercice	Opérations de retraits et de distribution de fruits et légumes			
	Budget initial (MECU)	Budget disponible (MECU)	Dépenses totales (MECU)	dont Dépenses distribution gratuite * (MECU)
1992	334	187,7	133,85	1,109
1993**	326	597	602,62	14,028
1994	390	454	329,58	n.d.
1995	402	363,9	359,8	31,7
1996	373	192,9	192,9	33,2
1997	318,5	293,7	293,15	9,3

* Ces chiffres sous-estiment le montant total de la dépense, car le FEOGA n'attribuait pas par le passé une ligne budgétaire spécifique pour comptabiliser les indemnités pour l'emballage neuf de type perdu, mais imputait cette dépense à la ligne budgétaire indemnités communautaires de retrait (le montant est sous-estimé d'environ 10%).

** Le chiffre annoncé pour le budget disponible pour l'exercice 1993 a été vraisemblablement modifié ultérieurement et n'est donc pas le chiffre définitif (ce qui explique pourquoi il est inférieur aux dépenses)

Sources: DG VI "The agricultural situation in the European Union"
 DG VI G2 FEOGA Garantie, Dépenses prises en compte jusque 10/97;
 10/96; 10/95; REF.FRNA110B
 DG VI E1 Division des Fruits et Légumes, document de travail statistique, Bilan des opérations d'intervention, campagne 1990/91, 1991/92, 1992/93, 1993/94
 DGVI G2 FEOGA Garantie

Les dépenses réelles du FEOGA Garantie pour les compensations financières pour opérations de retrait et dépenses d'achat et pour opérations de distribution gratuite ont été très variables, entre 133,85 MECU et 602,62 MECU entre 1991 et 1997. La variabilité de ces interventions est essentiellement expliquée par la variable climatique qui conditionne le volume de production. L'évolution des dépenses pour la distribution gratuite ne peut être interprétée à ce stade. En effet, une enquête est actuellement en cours et concerne les dépenses effectuées en Grèce qui représentent une part importante des dépenses communautaires (par exemple, pour l'exercice 1995, les dépenses pour la Grèce ont été de 27 MECU pour un total communautaire de 31,7 MECU).

5.1.3 Mise en oeuvre de la mesure dans les Etats membres

La politique des Etats membres en regard de la mesure communautaire est très variable et est fonction de leurs habitudes, convictions et comportements en matière de politiques agricole, environnementale et sociale. Les pays peuvent être regroupés de la manière suivante:

- Pays ne pratiquant pas de retraits et donc ne participant pas à la mesure de distribution gratuite: Autriche, Finlande, Luxembourg et Suède;
- Pays pratiquant le retrait mais ne participant pas ou très peu à la distribution gratuite: Pays-Bas et Royaume-Uni;
- Pays pratiquant le retrait et participant à la mesure de distribution gratuite: Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie et Portugal.

Le Danemark n'a pratiqué le retrait et la distribution gratuite que durant la campagne 1993-94. Depuis l'exercice 1994-95, il ne le fait plus³⁴.

Le mode de mise en oeuvre de la mesure est fonction de chaque Etat membre. Différents organismes peuvent intervenir, comme l'ont fait ressortir par exemple les monographies pays établies pour la Belgique, l'Espagne, la France et l'Italie:

- un organisme parapublic sous la tutelle du Ministère en charge de l'agriculture pour l'indemnisation des producteurs et le Ministère en charge de l'agriculture pour l'agrément des associations caritatives,
- le ministère en charge de l'agriculture assurant à la fois l'indemnisation des producteurs et l'organisation de la mesure/agrément des associations caritatives,
- un organisme public, indépendant du ministère de l'agriculture pour l'agrément des associations caritatives et une agence pour l'indemnisation des producteurs.

Il est clair que ces 3 possibilités ne sont pas les seules, et qu'il est possible que d'autres pays participant à la mesure aient adopté un schéma encore différent.

Concernant l'agrément des associations caritatives, la politique des Etats membres peut être radicalement opposée:

- certains pays décident de n'agréer qu'un nombre très restreint d'associations caritatives (moins de 10). Ces associations ont une couverture nationale et font partie des principaux acteurs,
- d'autres agréent toutes les associations caritatives qui en font la demande et qui répondent effectivement aux préoccupations sociales de la mesure. Dans ce cas, le nombre d'associations peut être de plusieurs centaines, voire milliers.

La distribution de fruits et légumes suit en fait le mode de distribution générale de l'aide alimentaire qui peut être réalisée sous deux formes: la distribution de repas dans des cantines communautaires et la distribution de panier-repas. Suivant les politiques sociales des Etats membres et les activités des associations caritatives qui y sont établies, les deux systèmes coexistent en importance égale, un seul est appliqué, l'un est privilégié par rapport à l'autre.

La distribution gratuite de fruits et légumes peut donc être réalisée via les deux canaux. Cependant, les Etats membres peuvent adopter des comportements différents. En effet, certains Etats membres utilisant les deux canaux pour la distribution gratuite d'autres produits alimentaires communautaires ne permettent la distribution gratuite de fruits et légumes que par les cantines communautaires, tandis

³⁴ L'annexe 5.3 donne l'évolution des quantités retirées et distribuées par produit et par pays pour la période considérée pour l'évaluation, à savoir les campagnes 1991-92 à 1996-97.

que d'autres autorisent les deux systèmes. L'Espagne, par exemple, n'autorise la distribution gratuite de fruits et légumes que par les cantines et l'explique par sa crainte de voir resurgir sur les marchés les fruits et légumes distribués gratuitement dans les paniers-repas. Cette décision est vraisemblablement motivée par l'organisation des associations caritatives. En effet, en Espagne, les associations caritatives sont très autonomes et ne dépendent que rarement d'une structure centralisée, tandis que dans un pays comme la France, trois associations caritatives (les Restaurants du Coeur, le Secours Populaire Français et la Croix Rouge française) touchent à elles seules 1,5 million de bénéficiaires, contre 6500 associations caritatives espagnoles qui comptent 1 million de bénéficiaires.

5.2 *PERTINENCE*

La pertinence est la relation entre les problèmes à résoudre et les objectifs de la mesure. Les objectifs de la mesure ont été appelés au point 0. Les problèmes à résoudre sont l'écoulement des produits retirés et la réponse à des besoins exprimés par les plus démunis. La pertinence de la mesure peut être également posée dans le cadre de l'Agenda 2000.

5.2.1 *Aspects régulation de marché*

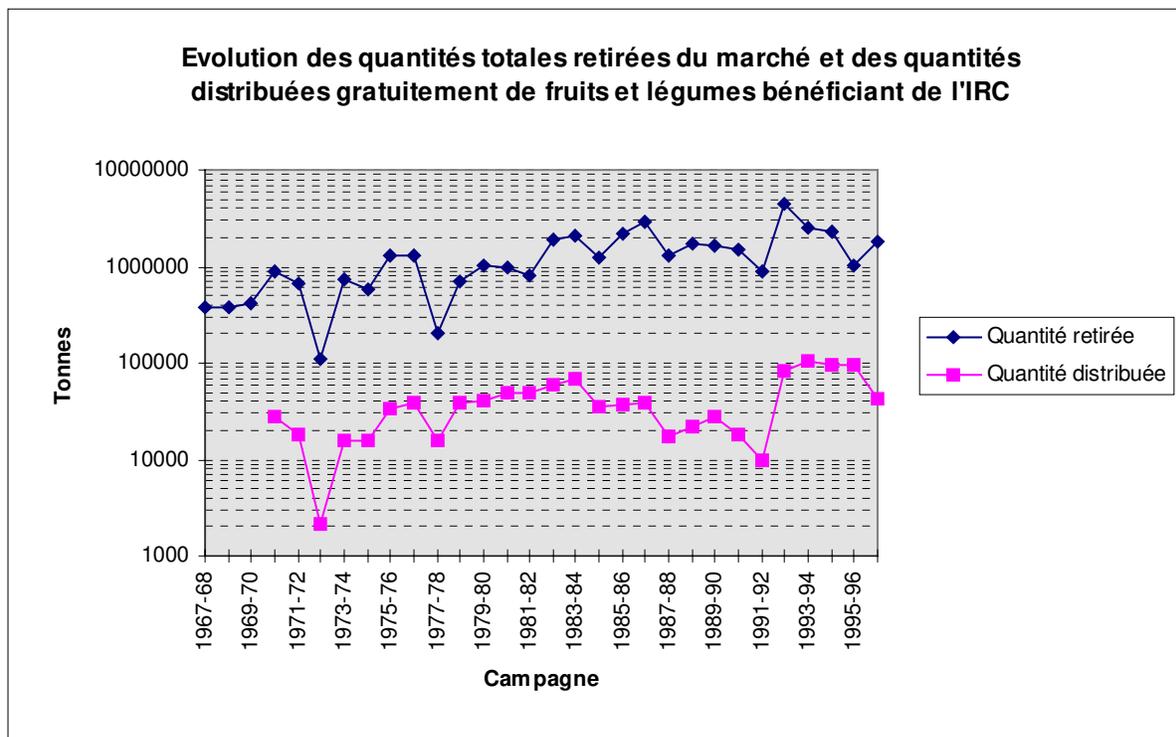
Les facteurs de production de fruits et légumes ne sont pas tous maîtrisables. En particulier, la variable climatique est un facteur déterminant de la production. Des conditions climatiques exceptionnellement favorables peuvent conduire à des productions records très supérieures à la demande interne et aux possibilités d'exportations, et qui auront comme conséquence un effondrement des prix et une chute du revenu des agriculteurs. Les retraits sont l'outil qui permettent de réguler le marché en faisant se rencontrer l'offre et la demande à un niveau de prix acceptable pour le producteur et le consommateur.

La pertinence de la mesure de distribution gratuite pour l'aspect régulation de marché peut être appréciée en suivant l'évolution parallèle des quantités totales retirées et des quantités distribuées. Ceci est proposé pour l'ensemble des produits concernés par la distribution gratuite, ainsi que pour les pommes et les oranges prises séparément. Ces évolutions sont donnés dans les graphiques suivants³⁵.

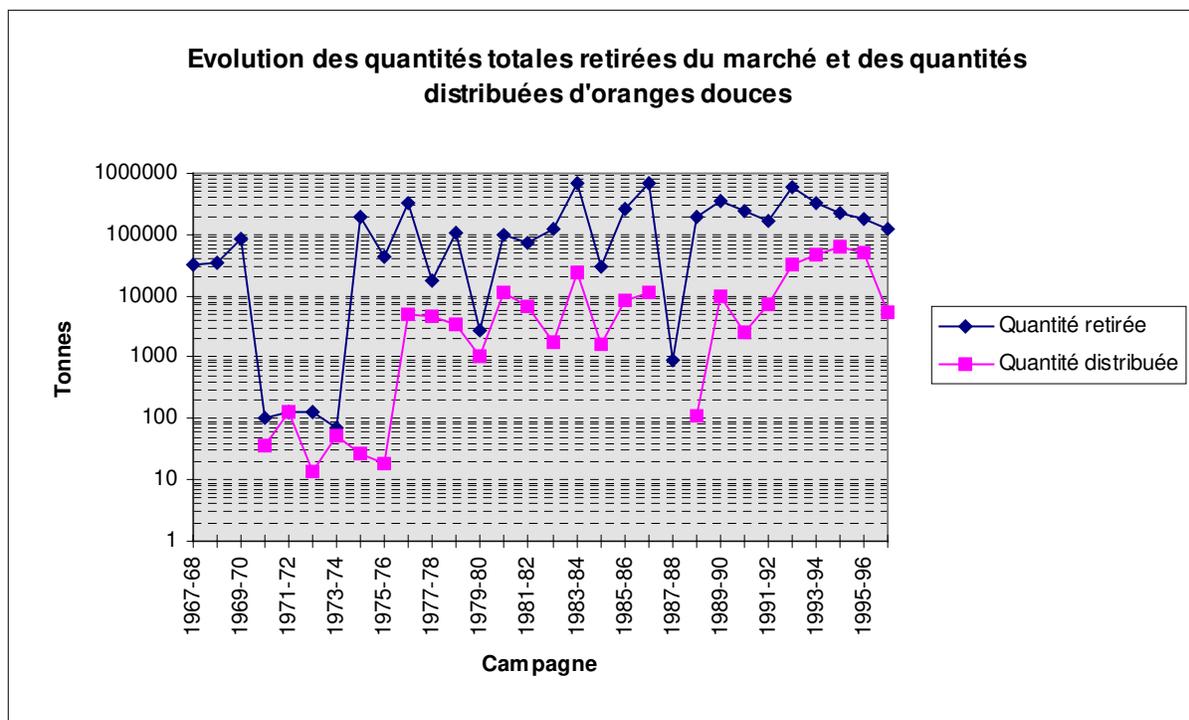
³⁵

Attention à l'échelle des ordonnées (quantité) qui est une échelle logarithmique de base 10.

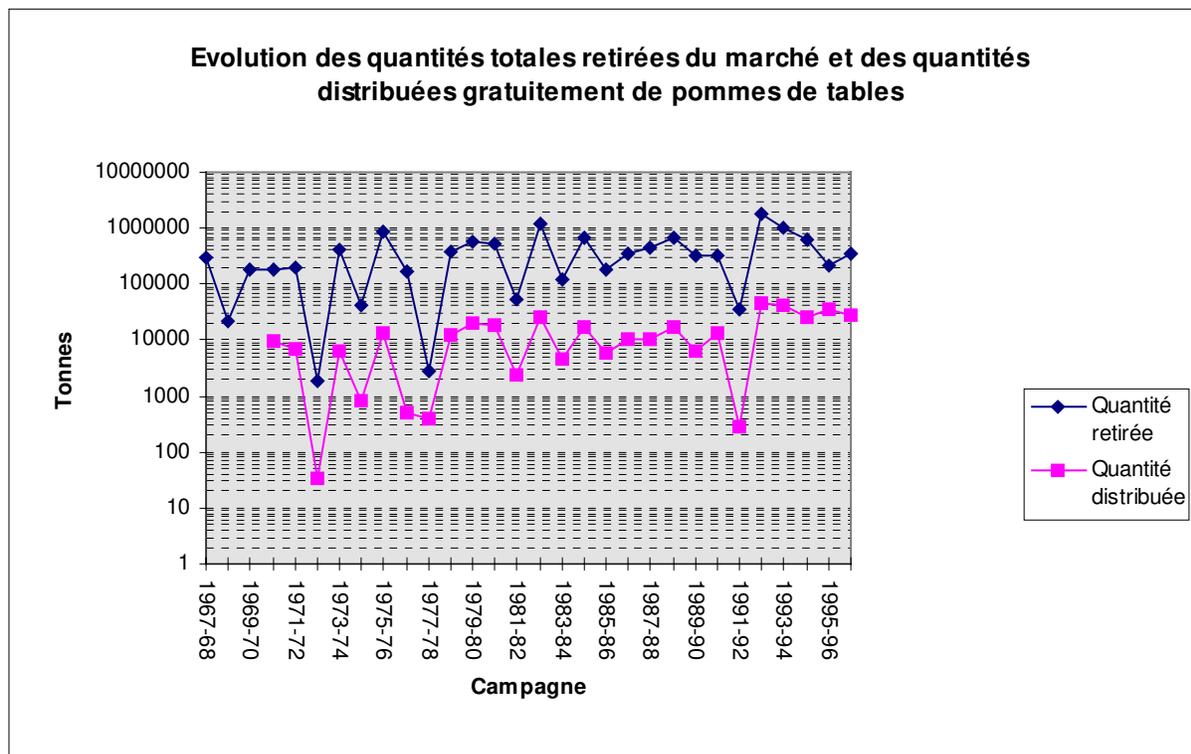
Graphique 5.1



Graphique 5.2



Graphique 5.3



Plusieurs observations peuvent être faites à partir de ces graphiques:

- Les quantités distribuées sont fortement corrélées aux quantités retirées. En effet, bien que le rapport entre les quantités distribuées et les quantités retirées soit de l'ordre de 5 %, l'évolution des quantités distribuées suit l'évolution des quantités retirées. Ce qui laisse présager que s'il existe bien des accords contractuels entre organisations de producteurs et associations caritatives, les quantités distribuées sont entièrement dépendantes des quantités retirées, et cela dans les deux sens (augmentation et diminution des quantités retirées par rapport à l'année précédente);
- Néanmoins, il semble bien que ces contrats ont pour la période considérée pour l'évaluation un effet stabilisateur. La diminution de près de 75% des quantités retirées pour les années 93 à 95 par rapport à la campagne 92-93 n'a été répercutée que très légèrement sur la distribution gratuite, environ 10%;
- De manière générale, on observe une tendance à une augmentation des retraits et des quantités distribuées qui peut être partiellement expliquée par les différents élargissements. Sans qu'il y ait nécessairement une relation de cause à effet entre les quantités retirées, quantités distribuées et élargissements, les moyennes observées durant les différentes étapes de la construction européenne sont les suivantes:

EUR 6:	Quantité moyenne retirée	400 000 tonnes
	Quantité moyenne distribuée	20 000 tonnes
EUR 9:	Quantité moyenne retirée	800 000 tonnes
	Quantité moyenne distribuée	35 000 tonnes
EUR 10:	Quantité moyenne retirée	2 000 000 tonnes
	Quantité moyenne distribuée	40 000 tonnes
EUR 12:	Quantité moyenne retirée	2 500 000 tonnes
	Quantité moyenne distribuée	55 000 tonnes
EUR 15:	Quantité moyenne retirée	2 500 000 tonnes
	Quantité moyenne distribuée	70 000 tonnes

Il est à noter que l'évolution des quantités retirées et distribuées après 1995 n'est pas imputable au dernier élargissement, puisque les nouveaux Etats membres ne font pas de retrait.

- Pour l'exercice 1996-97, l'évolution des quantités distribuées gratuitement est contraire à celle des quantités retirées. Etant donné que cette observation est relative à la dernière année pour laquelle des données sont disponibles, il est trop tôt pour l'analyser et l'expliquer. Elle peut être le fait d'un accident ou bien, une conséquence de la diminution des indemnités de triage et d'emballage, et de l'indemnité de transport jugée insuffisante par les organisations de producteurs.

Par rapport au problème de l'écoulement des retraits, et dans un contexte qui prend de plus en plus en compte les questions environnementales, la mesure est pertinente puisque elle permet l'écoulement dans une certaine proportion - l'évolution des quantités retirées et des quantités distribuées gratuitement montre en effet une corrélation positive entre les évolutions du volume des retraits et du volume des produits distribués - de quantités retirées sans entraîner la destruction des produits.

5.2.2 *Aspect aide sociale*

Le type d'alimentation des personnes en situation précaire a été peu étudié. Néanmoins, différentes études, dont récemment une effectuée en France par le Centre de Recherche et d'Information Nutritionnelle et le Comité Français d'Education pour la santé, ont mis en évidence une moindre consommation de fruits et légumes par les couches de la population percevant les revenus les plus bas. Cette étude française, basée sur un échantillon de 2000 personnes, a montré que la consommation de fruits était une fonction croissante des revenus, et donc que la consommation en fruits des plus pauvres était limitée par leurs revenus.

A la lumière de ces informations, il semble donc pertinent que les associations caritatives distribuant de l'aide alimentaire, y incluent des fruits et légumes. Il est à noter que de plus en plus, les associations caritatives ont comme objectif de distribuer des repas ou paniers-repas équilibrés aux bénéficiaires. Lorsque ces associations ont une taille suffisante, certaines d'entre elles font même appel à des diététiciens pour composer les repas ou panier-repas. Des fruits et légumes (riches en vitamines) en font donc partie au même titre que des pâtes/riz (glucides) et de la viande/produits laitiers (protéines animales). Les sources d'approvisionnement des associations caritatives en fruits et légumes sont multiples:

- dons communautaires,
- dons des producteurs (et organisations de producteurs) pour les produits qui ne font pas l'objet d'indemnités communautaires de retrait,
- dons des grandes surfaces,
- dons en espèces qui permettent l'achat des fruits et légumes sur les marchés.

Il ressort des visites dans les 4 Etats membres évalués que les dons communautaires représentent entre 10 % (associations caritatives jouant un rôle régional ou national) et 50 % (associations caritatives très locales) des sources d'approvisionnement.

Bien entendu, pour que la mesure contribue à une distribution alimentaire équilibrée, il faut que ces produits soient disponibles en quantité suffisante pour justifier la logistique nécessaire à leur distribution. L'annexe 5.5 donne les quantités retirées du marché et leurs destinations par produit, tandis que le tableau 5.3 classe les produits en fonction de leur importance (en pour-cent) dans les retraits et dans la distribution.

TABLEAU 5.3: classement des produits par catégorie d'importance des retraits et de la distribution

	Retrait	Distribution
Groupe 1: produits dont les quantités retirées ou distribuées représentent plus de 10 % du total des produits retirés ou distribués	pommes, oranges douces, pêches	pommes, oranges douces
Groupe 2: produits dont les quantités retirées ou distribuées représentent entre 1 et 10 % du total des produits retirés ou distribués	abricots, choux-fleurs, citrons, nectarines, clémentines, poires de table,	choux-fleurs, pêches
Groupe 3: produits dont les quantités retirées ou distribuées représentent moins de 1 % du total des produits retirés ou distribués	aubergines, mandarines, raisin de table, satsumas	abricots, aubergines, citrons, clémentines, pêches, tomates, mandarines, nectarines, poires de table, raisin de table, satsumas

On peut considérer que les produits retirés appartenant aux groupes 1 et 2 sont en quantités suffisantes pour permettre une distribution gratuite. Les compositions différentes des catégories de produits dans le tableau 5.3, suivant que le retrait ou la distribution sont considérés, seront discutés au point 3 traitant de l'efficacité de la mesure.

5.2.3 Conclusion relative à la pertinence de la mesure

Le régime des retraits permet actuellement de réguler les marchés dans bon nombre de pays appartenant à l'Union européenne et gros producteurs de fruits et légumes. Les nouvelles dispositions du règlement CE 2200/96 tentent de réduire les quantités retirées en fixant des limites de quantités autorisées par produit et diminuent les indemnités communautaires de retrait, afin que les retraits ne soient plus justifiés que par un excès d'offre conjoncturel et non pas structurel. Les caractéristiques de la distribution gratuite et de son mode d'application font qu'elle est fonction des quantités retirées et que les quantités distribuées gratuitement évoluent parallèlement aux quantités retirées (même si le rapport est de 1 à 20). La mesure permettant l'écoulement d'une partie des produits retirés du marché en évitant leur destruction est donc pertinente du point de vue régulation des marchés.

Du point de vue social, la distribution gratuite correspondant bien à un besoin réel des bénéficiaires, la mesure est pertinente puisqu'elle permet de contribuer à l'amélioration de leur situation.

5.3 EFFICACITÉ ET EFFICIENCE

Les visites dans les différents Etats membres (Belgique, Espagne, France et Italie) ont fait ressortir un certain nombre de difficultés et de problèmes que rencontrent les intervenants dans la mise en oeuvre de la mesure. Ces difficultés et problèmes agissent directement sur l'efficacité et l'efficience de la mesure. C'est pourquoi, avant de traiter séparément de l'efficacité et de l'efficience de la mesure, il est proposé de passer en revue ces difficultés et problèmes ainsi que les réponses apportées quand elles existent.

TABLEAU 5.4: difficultés rencontrées et problèmes à résoudre agissant sur l'efficacité et l'efficience de la mesure

Difficultés rencontrées et problèmes à résoudre	Action sur l'efficacité	Action sur l'efficience	Réponses apportées par les différents intervenants	Commentaires
Organisations de producteurs				
Volumes distribués et transportés doivent dépasser un seuil critique répondant à une minimisation des coûts supportés par les OP	RM, S	RM, S	<ul style="list-style-type: none"> o Concentration des quantités transférées par leur centralisation au niveau d'AC jouant un rôle régional ou national (Croix rouge, banques alimentaires, ...) et qui répartissent ensuite entre des AC de terrain. o Concentration des quantités transférées dans le temps. Echelonnement des livraisons avec une fréquence déterminée. 	<ul style="list-style-type: none"> o De loin la réponse la plus efficace et la plus efficiente quand la structure centralisée existe. o Seulement possible quand les retraits sont eux-mêmes concentrés sur une période, que des contrats existent, qu'ils sont respectés et quand les AC possèdent des capacités de stockage ou d'écoulement rapide.
Garantie que les produits distribués gratuitement ne vont pas se retrouver sur les marchés ou ne diminuent pas la production achetée sur les marchés	RM, S		<ul style="list-style-type: none"> o Limitation de la distribution gratuite à des bénéficiaires très ciblés (ex: seulement les bénéficiaires des associations caritatives, et ces dernières peuvent même être l'objet d'une sélection). o Limitation de la distribution gratuite à la distribution de repas dans des cantines communautaires. Interdiction de distribution par le biais de colis-repas 	Les Etats membres visités semblent sensibilisés par cette question et prennent chacun des dispositions afin de limiter le risque.
Circulation de l'information sur les quantités disponibles pour la distribution gratuite	RM, S	RM, S	<ul style="list-style-type: none"> o Contacts directs entre les OP et les AC. o Centralisation de l'information par des institutions ou organismes publics, qui la rendent facilement accessible aux AC. 	<ul style="list-style-type: none"> o Possible au niveau régional et quand le nombre d'OP et d'AC est limité. En général, les quantités ainsi distribuées le sont pour de faibles tonnages. o De loin, ce qui fait défaut dans bon nombre de pays.
Indemnité de transport insuffisante	RM, S		différence à charge soit des OP ou des AC.	L'indemnité de transport ne tient pas compte du produit transporté, de son type de conditionnement, du moyen de transport utilisé, ni de la particularité topographique du pays considéré.
Indemnité de frais de triage et d'emballage insuffisante	RM, S		différence à charge soit des OP ou des AC.	L'indemnité de triage et d'emballage ne tient pas compte de la caractéristique du produit ou du type de conditionnement.
Frais de manutention ne sont pas indemnisés	RM, S		différence à charge des OP	

Légende: RM Régulation de marché;
S Social

Frais administratifs et logistiques ne sont pas indemnisés	RM, S		différence à charge des OP et des AC	La logistique nécessaire pour l'organisation de la distribution et son suivi est importante. S'il est concevable qu'elle soit prise en charge par les AC pour leur partie, c'est plus discutable en ce qui concerne les OP.
Associations caritatives				
Faible capacité de stockage et surtout en chambres froides	RM, S		pas de réponse de manière générale mais plutôt propre à chaque association quand il y en a une.	Problème interne aux AC
Faible capacité de moyens de manutention	RM, S		La CE y a répondu partiellement en introduisant les indemnités d'emballage qui ont permis un conditionnement plus facilement maniable pour les AC.	
La transformation est autorisée mais n'est pas indemnisée. Que quelques AC de taille nationale transforment les produits afin d'augmenter leur longévité et faciliter leur stockage. Néanmoins elles connaissent de sérieuses difficultés pour leur financement (personnel et outils).	RM, S	RM, S	La rémunération du personnel peut être assurée en partie par des aides de l'Etat. Mais le financement et l'amortissement des outils est nettement plus difficile.	La CE refuse de prendre en charge les frais de transformation par peur que les produits transformés ne resurgissent sur les marchés. Cependant, la mise au point d'un système de garantie et de traçabilité du produit proche de celui utilisé pour la distribution des produits du programme d'aide alimentaire aux plus démunis pourrait être étudié.
Décalage entre la période de production et la période d'activité des AC	RM,S			Pas de solution possible

Légende: RM Régulation de marché
S Social

Il ressort du tableau que les difficultés rencontrées et problèmes à résoudre, lorsqu'ils agissent sur l'efficacité ou l'efficience, le font à la fois pour l'aspect régulation des marchés et l'aspect social. Il y a à cela plusieurs explications. Sans les passer toutes en revue, citons les plus importantes:

- la principale est que les difficultés ou problèmes rencontrés ont comme conséquence une diminution des quantités gratuitement distribuées, ce qui joue bien entendu à la fois sur l'écoulement des retraits assurant la régulation des marchés (et évitant la destruction des produits) et sur les résultats sociaux de la mesure;
- le risque que les produits distribués gratuitement ne diminuent la demande solvable, s'il s'avère exact, affectera négativement l'efficacité de la mesure pour ses deux aspects pour des raisons différentes: l'effet d'aubaine diminuera les quantités achetées et donc l'efficacité de la mesure, le mauvais ciblage des bénéficiaires conduira à une mauvaise allocation des ressources.

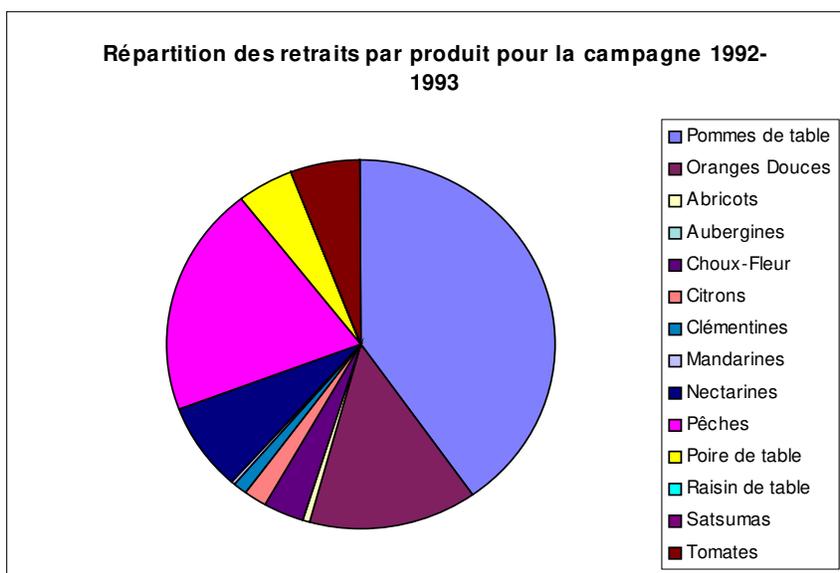
5.4 EFFICACITE

L'objet de ce paragraphe est d'identifier et de mesurer les résultats atteints grâce à la mesure et de se demander si ces résultats sont conformes aux objectifs poursuivis et s'ils apportent une contribution significative à la réalisation de ces derniers.

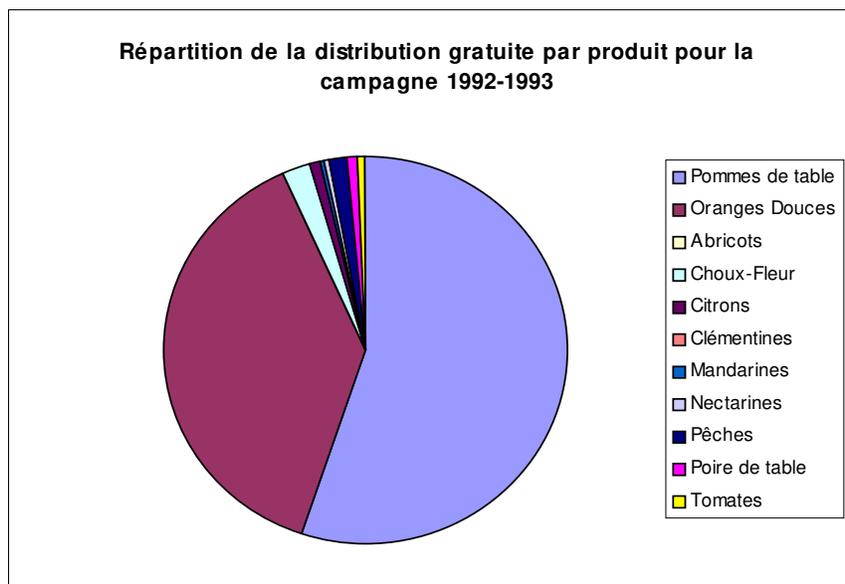
5.4.1 Aspects généraux

Le tableau 5.3 donné dans le chapitre traitant de la pertinence classe les produits par catégorie d'importance dans les retraits et la distribution. Le classement par ordre d'importance des produits distribués gratuitement est très différent de celui des retraits. Ce qui laisse présager que l'efficacité de la mesure est fonction du produit considéré et que le volume distribué n'est pas une fonction simple du volume des retraits. Ceci est également illustré par les graphiques 5.4 à 5.7.

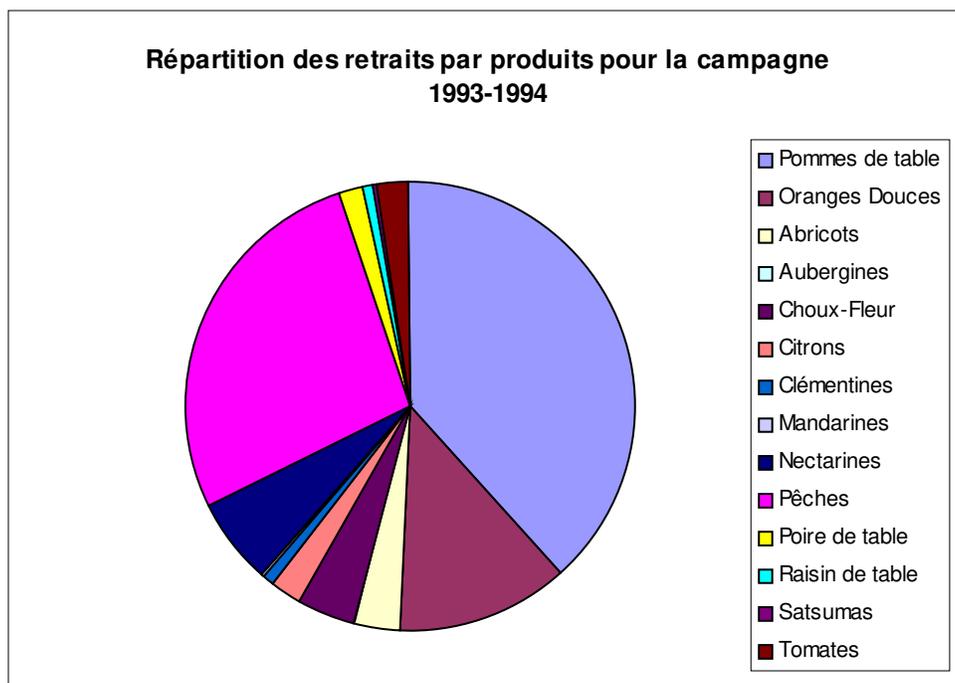
Graphique 5.4



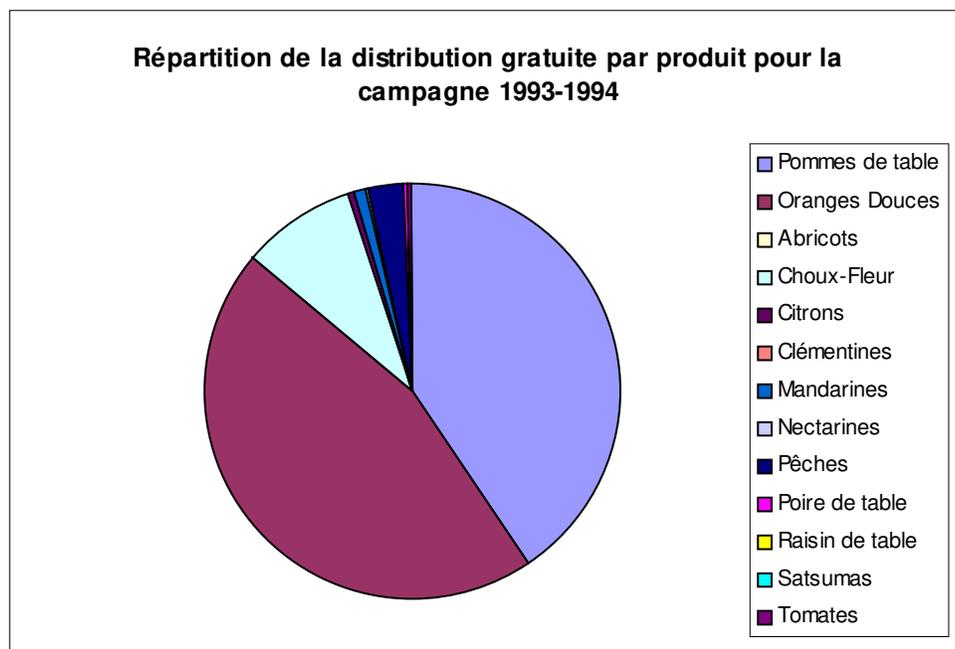
Graphique 5.5



Graphique 5.6



Graphique 5.7



Les pommes et les oranges douces représentent entre 85 et 93% des produits distribués gratuitement. Plusieurs explications peuvent être données:

- ce sont les produits qui font l'objet des plus gros retraits: ils représentent environ 50% des retraits;
- leur récolte est en automne et correspond plus ou moins au démarrage des grosses campagnes alimentaires des associations caritatives;
- ces produits sont ceux qui se conservent le plus facilement et qui donc sont commercialisés pendant une période assez longue, en général 6 mois. Pendant toute cette période, des retraits sont effectués;
- les pommes et les oranges font l'objet de contrats annuels, qui précisent l'organisation du transfert des produits retirés par les producteurs aux associations³⁶.

Néanmoins:

- d'autres produits comme les citrons peuvent être conservés pendant plusieurs mois,
- les choux-fleurs sont produits pendant toute l'année, avec des pics de production en automne et au printemps;
- le volume des retraits des pêches se situe entre celui des pommes et des oranges (636 000 tonnes/an en moyenne sur la période 90/91 - 93/94 contre 776 000 tonnes/an pour les pommes et 331 000 tonnes/an pour les oranges), mais seulement 1260 tonnes/an ont été distribuées sur la même période pour les pêches contre 25 174 tonnes/an pour les pommes et 22 108 tonnes/an pour les oranges.

Si des critères liés aux caractéristiques des produits (durée et conditions de conservation) expliquent en partie la différence entre les résultats pour les pommes et les oranges de ceux des autres produits, il semble néanmoins que l'efficacité de la mesure pourrait être améliorée pour d'autres produits, comme par exemple les choux-fleurs, les pêches et nectarines, et les tomates. Ce manque d'efficacité peut trouver explication dans les difficultés rencontrées par les différents intervenants (cfr. tableau 5.4), et en particulier dans la mauvaise circulation de l'information (tous produits), dans l'insuffisance de l'indemnité d'emballage (choux-fleurs, pêches et nectarines) et dans l'insuffisance de l'indemnité de transport. D'autre part, ces résultats créent également une forte présomption d'efficacité de la contractualisation des relations entre organisations de producteurs et associations caritatives. Pour rappel, l'étude de l'évolution des retraits pour plusieurs produits en Espagne (voir monographie Espagne) amenait à la même observation: les contrats rigidifient l'évolution des quantités distribuées en ne répercutant pas intégralement la baisse des quantités retirées dans les quantités distribuées.

5.4.2 Aspect régulation des marchés

L'annexe 5.5 donne le détail des destinations des retraits et les quantités qui y sont allouées par produit et par année (1990-91 à 1996-97). La distribution gratuite comprend la distribution gratuite à l'intérieur de la Communauté et aux pays tiers. La distribution aux pays tiers est limitée aux pommes et oranges et ne concerne que de faibles quantités. Elle représente moins de 1% des quantités distribuées gratuitement. Le tableau 5.5 résume les destinations des produits pour les années 90-91 à 93-94, période pour laquelle toutes les données des destinations sont connues.

Bien que la distribution gratuite soit présentée par le règlement communautaire comme la destination prioritaire des retraits, dans les faits elle est presque marginale. Les moyennes par produit pour la période 90-91 à 93-94 varient:

³⁶ La monographie pays - Espagne a montré en mettant en graphique l'évolution des retraits et de la distribution gratuite de plusieurs produits que, contrairement aux autres produits, les fluctuations des retraits de pommes et agrumes ne sont répercutées que légèrement sur les volumes distribués.

- pour la distribution gratuite entre 0,03% pour les abricots et 6,68% pour les pommes;
- pour l'utilisation à des fins non alimentaires entre 0,00% pour le raisin de table et 60,83% pour les tomates;
- pour l'utilisation en vue de l'alimentation animale entre 0,06% pour les mandarines et 29,23% pour les clémentines;
- pour la distillation (alcool 80°), de pommes, poires, nectarines et pêches, entre 7,22% pour les pêches et 34,71% pour les nectarines;
- pour la destruction (en champs, compostage, biodégradation, mise à la décharge) entre 20,68% pour les tomates et 97,49% pour les aubergines.

Il apparaît donc clairement que la première destination est la destruction des produits (63%), suivie par l'utilisation à des fins non alimentaires (12,5%), l'utilisation en vue de l'alimentation animale (12,5%), la distillation (9,4%) et la distribution gratuite (2,3%)³⁷.

A priori, l'efficacité de la mesure dans son objectif de régulation de marché est faible, puisqu'elle n'y contribue qu'à hauteur de quelques pour-cent.

Le risque que les quantités distribuées gratuitement jouent sur les prix et donc le niveau de rémunération des producteurs ne peut être ignoré. En effet, bien que les populations visées soient celles des plus démunis, il est impossible de prouver que ces derniers, en l'absence de distribution gratuite communautaire, ne consommeraient pas de produits achetés sur les marchés. Néanmoins les quantités distribuées gratuitement par rapport aux quantités totale produites sont très faibles, et varient entre le millionième (abricot) et le pour-cent (oranges) (voir annexe 5.6). Sachant qu'une partie seulement des quantités distribuées gratuitement auraient pu être l'objet d'achat sur les marchés, l'effet de la mesure sur les marchés du point de vue du prix et de la rémunération des producteurs est sans doute négligeable.

Ajoutons que certains des Etats membres, qui sont libres par la réglementation communautaire de définir eux-mêmes les bénéficiaires de cette mesure, ont adopté des règlements nationaux ou ont pris des mesures afin de limiter le risque que les produits ne se retrouvent sur le marché ou diminuent la consommation de produits achetés. Par exemple la France ne permet pas la distribution gratuite de fruits et légumes aux institutions pénitentiaires et aux colonies de vacances ainsi qu'aux hôpitaux et aux hospices pour vieillards. L'Espagne ne le permet que pour des établissements qui dépendent d'associations caritatives et dont les frais de fonctionnement sont pris en charge par la collectivité ou autre, mais ne sont pas financés par les occupants de ces établissements. D'autre part, l'Espagne ne permet la distribution gratuite de fruits et légumes que par la distribution de repas dans des cantines communautaires, mais pas via des colis-repas. La Belgique a défini des catégories d'institutions et d'organismes caritatifs pour lesquels un plafond a été fixé pour les quantités de fruits et légumes qui peuvent leur être distribuées gratuitement.

Néanmoins, il est vrai que le deuxième tiret du point a paragraphe 1 de l'article 30 autorise les Etats membres à distribuer gratuitement des produits à des institutions abritant des personnes qui ne sont pas toutes dans une situation précaire. Que d'autre part, les institutions pénitentiaires sont à charge de l'Etat, les colonies de vacances peuvent avoir différentes sources de financement (collectivité, entreprises, parents, etc.), les hôpitaux et hospices pour vieillards peuvent être publics ou privés; il pourrait donc être souhaitable que ce tiret soit plus restrictif et que seules les institutions abritant des personnes démunies ne possédant pas les ressources nécessaires pour payer les prestations qu'elles reçoivent puissent bénéficier de la mesure.

³⁷

les pourcentages entre parenthèses sont les moyennes pour la période 90-91 à 93-94 tous produits confondus.

Tableau 5.5: Destination des produits pour les exercices 90-91 à 93-94

Produit	Quantité retirée (tonnes) EUR 12	Art. 30 par. 1a) et 1b)						Art. 30 par. 1c)		Art. 30 par. 2)	
		Distribution gratuite		Utilisation à des fins non alimentaires (usages industriels)		Utilisation en vue de l'alimentation animale		distillation (alcool 80 °)		impropre à la consommation (destruction)	
		(tonnes)	(%)	(tonnes)	(%)	(tonnes)	(%)	(tonnes)	(%)	(tonnes)	(%)
abricots	144869	43,9	0,03%	1037,0	0,72%	842,1	0,58%	NA		110906,9	76,56%
aubergines	1172	0,7	0,06%	2,3	0,20%	20,6	1,76%	NA		1142,6	97,49%
choux-fleur	357789	12350,9	3,45%	59091,8	16,52%	33855,2	9,46%	NA		250841,5	70,11%
citrons	169585	1871,1	1,10%	1908,3	1,13%	4188,4	2,47%	NA		161527,9	95,25%
clémentines	82081	152,0	0,19%	20097,4	24,48%	23994,6	29,23%	NA		37759,9	46,00%
mandarines	25274	988,2	3,91%	13712,9	54,26%	14,1	0,06%	NA		10558,8	41,78%
nectarines	713357	1229,0	0,17%	101535,6	14,23%	16694,1	2,34%	247627,9	34,71%	346270,4	48,54%
oranges	1323946	88433,3	6,68%	203397,7	15,36%	93808,0	7,09%	NA		938307,1	70,87%
pêches	2545105	5039,8	0,20%	224182,5	8,81%	20692,5	0,81%	183817,1	7,22%	2111373,1	82,96%
poires de table	270881	1638,6	0,60%	58449,9	21,58%	46678,6	17,23%	85035,7	31,39%	75622,1	27,92%
pommes	3105470	100693,9	3,24%	169110,2	5,45%	827972,6	26,66%	352156,0	11,34%	1655537,4	53,31%
raisin de table	22654	18,5	0,08%	0,0	0,00%	583,8	2,58%	NA		6761,1	29,85%
tomates	509188	1003,8	0,20%	309722,8	60,83%	88187,3	17,32%	NA		105289,8	20,68%
Total	9271371	213463,6	2,30%	1162248,4	12,54%	1157532,1	12,49%	868636,6	9,37%	5811898,5	62,69%
Moyenne annuelle	2317843	53366		290562		289383		217159		1452975	

Source: - Bilan des opérations d'intervention (campagne 1993/1994) Commission Européenne, Direction Générale VI Agriculture
 Organisation des marchés des produits des cultures spécialisées, VI.E.1 Fruits et légumes frais et transformés
 - Quantités de fruits et légumes mises à l'intervention, DGVI

5.4.3 Aspect aide sociale

Si la réglementation indique clairement que la distribution gratuite de fruits et légumes est la première destination souhaitée pour les retraits, en revanche aucun indicateur objectivement vérifiable n'a été proposé pour la réalisation de l'objectif social de la mesure. L'évaluation de l'efficacité du point de vue social ne pourra donc être que subjective, d'autant plus que nous ne disposons que de peu de données chiffrées. Le nombre de bénéficiaires finaux atteints par la mesure est inconnu. Les Etats membres ne sont en effet pas tenus de communiquer ce chiffre à la Commission européenne, et ne le collectent donc pas automatiquement. La seule information disponible, issue des visites dans les pays mettant en oeuvre la mesure, est que les bénéficiaires de l'aide font partie en priorité des catégories de personnes les plus démunies aidées par les associations caritatives. Cet état de fait est le résultat des diverses politiques nationales qui tentent d'éviter que les produits distribués ne se retrouvent sur les marchés.

Les seules données disponibles sont celles des tonnes distribuées. Ces données sont déjà reprises à différents endroits du rapport et notamment dans le tableau 5.4 et les graphiques 5.1, 5.2 et 5.3. Pour mémoire, les quantités distribuées gratuitement sont de l'ordre de 55 000 tonnes/an entre 1991 et 1994 et de l'ordre de 70 000 tonnes/an entre 1995 et 1997. Nous ne disposons pas malheureusement de données au niveau des besoins réels des bénéficiaires finaux en fruits et légumes, mais seulement des indications que nous ont données les associations caritatives rencontrées lors des différentes missions. Les besoins en fruits et légumes sont supérieurs à ceux distribués gratuitement par la CE, et ce pour quasiment tous les produits. Les produits communautaires ne représentent que 1/10 à 1/2 des approvisionnements des associations caritatives en fruits et légumes. Sachant que les quantités distribuées gratuitement ne représentent qu'un quarantième des quantités retirées, l'efficacité de la mesure du point de vue social pourrait encore être augmentée.

Les autres sources d'approvisionnement des associations caritatives sont:

- les dons par les producteurs et organisations de producteurs en-dehors de la mesure communautaire,
- les dons de grandes surfaces de produits qui ne sont plus commercialisables mais toujours consommables,
- l'achat sur les marchés des produits.

Ces différentes sources d'approvisionnement sont complémentaires les unes aux autres, mais pas substitutives, car en général elles ne concernent pas les mêmes produits. Seuls les dons des grandes surfaces peuvent concerner des produits qui sont également distribués gratuitement par la mesure communautaire. Et bien entendu, lorsque des produits gratuits font défaut, les associations caritatives, si elles possèdent les ressources financières nécessaires, peuvent les acheter sur les marchés.

5.4.4 Conclusion relative à l'efficacité de la mesure

Il a été démontré que l'efficacité de la mesure est minime du point de vue de la régulation des marchés et que son efficacité sociale, pour réelle qu'elle soit, pourrait être améliorée. Le tableau 5.4 répertorie 9 problèmes ou difficultés qui affectent directement l'efficacité de la mesure. Sans les rappeler, elles peuvent être regroupées au niveau de *l'organisation de la distribution gratuite* (réseau des associations caritatives), de la *circulation de l'information*, des *indemnités liées à la distribution gratuite*, des moyens de conservation et de stockage des produits livrés aux associations caritatives, et du *conditionnement des produits (transformation)*. Des principales soulignées, la CE pourrait améliorer l'efficacité de la mesure en indemnisant les producteurs aux coûts réels des prestations et en finançant les coûts de transformation des produits destinés aux plus démunis. Les autres problèmes sont du ressort des Etats membres et des associations caritatives établies dans ces pays.

5.5 EFFICIENCE

L'objet de ce paragraphe est d'analyser la relation activités-résultats de la mesure en étant particulièrement attentif au coût de l'opération (la mesure est-elle un moyen économe d'atteindre les objectifs assignés; est-il possible, le cas échéant, d'améliorer le ratio performance/coût et comment).

5.5.1 Aspects généraux

Etant donné que le FEOGA rembourse toute demande émanant des Etats membres correspondant à une dépense engendrée et remboursable suivant les dispositions des règlements communautaires, il n'existe pas d'enveloppe budgétaire définie pour la mesure. De plus, sachant que la distribution gratuite dépend, bien que ce ne soit pas une fonction simple, des quantités retirées, les dépenses du FEOGA engendrées par la mesure sont très variables d'une année à l'autre (cfr. tableau 5.1 du point 1.2), l'évolution des dépenses au travers du temps sur une période courte n'est pas un critère valable pour juger de l'efficacité de la mesure. L'aspect économique de l'efficacité sera étudié à la fois aux niveaux communautaire, des producteurs, des associations caritatives et du contribuable.

Le manque d'efficacité observé lors des visites dans les pays a été repris dans le tableau 5.4. Il se trouve essentiellement au niveau de l'organisation de l'information sur les quantités disponibles et potentiellement utilisables pour la distribution gratuite, de l'organisation du réseau de distribution gratuite (concentration de la demande qui permet de réduire les coûts supportés par les producteurs), du coût pour les associations caritatives de transformer les produits pour augmenter leur durée de conservation.

5.5.2 Aspect régulation des marchés

Efficacité de la mesure du point de vue du budget communautaire (FEOGA)

Il est clair que le coût pour la Communauté européenne d'une tonne de produits retirée du marché et distribuée gratuitement est plus élevé que celui des autres destinations, puisque en sus de l'indemnité communautaire de retrait, le budget de la CE est grevé des indemnités de transport et de frais de triage et d'emballage. D'autre part, dans le cas d'utilisation des produits à des fins in fine commerciales (distillation, alimentation animale, utilisation à des fins non alimentaires), l'indemnité communautaire de retrait doit être, selon le règlement communautaire, diminuée des recettes nettes réalisées par les organisations de producteurs ou leurs associations. En ne considérant que le point de vue de régulation des marchés et en faisant abstraction de l'objectif social de la mesure et de la question environnementale de la destruction des produits, il apparaît donc que la mesure est la moins efficace du point de vue du budget communautaire des différentes destinations possibles des retraits. Cependant, cette affirmation doit être nuancée dans le cas de la distillation, qui peut conduire à des stocks d'intervention et donc engendrer des coûts supplémentaires au FEOGA.

Efficacité de la mesure du point de vue des producteurs

La question du coût d'une tonne de produits distribués gratuitement par rapport à celle d'une tonne ayant une autre destination se pose également au niveau des producteurs. Le tableau 5.4 énumère les coûts de la distribution gratuite supportés par les producteurs en sus de ceux indemnisés par la CE. Ces coûts sont, pour mémoire, des coûts de transport, de triage et d'emballage, de manutention, administratifs et de logistique. Ces coûts existent partout dans la Communauté mais peuvent, pour certains, varier d'un pays à l'autre, comme par exemple les coûts de transport.

Les coûts de destruction des produits sont également variables d'un pays à l'autre et sont le résultat des politiques nationales en terme d'environnement et du système de taxation de la municipalité responsable de la gestion des décharges publiques.

Prenons, par exemple, le cas de la Belgique. Il peut coûter entre 3,5 et 4,5 francs belges/kg aux producteurs belges qui conduisent les quantités retirées en décharge (soit entre 350 et 450 francs/100 kg alors que l'indemnité communautaire de retrait pour les pommes, poires, choux-fleurs et tomates varie entre 260 et 430 francs/100 kg). Comme les capacités de compostage sont réduites en Belgique, les seules destinations possibles sont l'alimentation animale, l'enfouissement et la distribution gratuite. L'obligation d'organiser le retrait sur les lieux des criées oblige les producteurs à conditionner leurs produits, ce coût et celui du transport jusqu'à la criée sont supportés par les producteurs dans tous les cas de figure. Bien que les organisations de producteurs perçoivent des indemnités de triage et d'emballage, ainsi que de transport qui couvrent partiellement leurs coûts réels, la distribution gratuite, qui induit des coûts supplémentaires, est économiquement moins rentable pour les producteurs belges que l'alimentation animale ou l'enfouissement.

En France, l'autorisation des retraits bord de champs creuse encore davantage l'écart entre les coûts engendrés par la distribution gratuite pour les producteurs et ceux d'une destruction en bord de champs.

La distribution gratuite est donc la moins efficace des destinations autorisées des quantités retirées du point de vue de l'aspect régulation des marchés.

5.5.3 Aspect aide sociale

Efficiences de la mesure du point de vue des Associations Caritatives

Les différentes sources d'approvisionnement des associations caritatives engendrent des coûts différents. Les principaux coûts supportés par les associations pour les produits distribués gratuitement sont:

- des coûts de transport: certains producteurs refusent de prendre en charge les coûts de transport du fait que l'indemnité n'est que partielle et que les délais de remboursement les obligent à faire une avance de trésorerie. Exemple: la Fédération française des banques alimentaires estime que le coût de transport d'une tonne sur une distance de 500 km est de 77 ECU alors que l'indemnité communautaire est fixée à 50 ECU;
- des coûts liés à l'emballage: certains producteurs demandent aux associations caritatives un complément à l'indemnité de triage et d'emballage communautaire. Exemple: une organisation de producteurs française estime son coût de triage et d'emballage de la pomme entre 13 et 14 ECU/100 kg alors que l'indemnité n'est que de 11 ECU/100 kg; une autre organisation de producteurs a des coûts d'emballage de ses choux-fleurs de l'ordre de 10,5 ECU/100 kg alors que l'indemnité n'est que de 7 ECU/100 kg;
- les frais de manutention et de stockage;
- les frais administratifs liés à la mesure.

Les coûts engendrés par les dons des producteurs pour d'autres produits que ceux bénéficiant de l'indemnité communautaire de retrait sont plus ou moins semblables à ceux des produits distribués gratuitement. Les seules différences concernent: (i) les frais de transport qui peuvent être, dans le cas des produits de retrait communautaires, pris en charge partiellement par le budget communautaire et le reste par les producteurs, (ii) les frais d'emballage qui peuvent être faibles lorsque ce sont des emballages récupérables qui sont utilisés dans le cas des dons des producteurs.

Les distances parcourues par les produits donnés par les grandes surfaces sont petites, en général de l'ordre de quelques dizaines de kilomètres. Les coûts de transport sont entièrement à la charge des associations caritatives.

Les coûts liés à l'achat sur les marchés sont bien entendu entièrement à la charge des associations caritatives. Ces achats sont réalisés soit par les associations caritatives de terrain soit par les structures régionales ou nationales quand elles existent.

Considérant que les coûts supportés par les associations caritatives (si ce n'est les coûts administratifs) sont également supportés par ces mêmes associations lorsque les produits proviennent d'autres sources d'approvisionnement, la mesure apparaît efficiente du point de vue de son coût pour ces associations.

Efficiencia de la medida desde el punto de vista del contribuyente europeo

Bien que la CE attribue une valeur nulle aux produits retirés, il peut être intéressant de comparer pour le contribuable européen le coût que représente 1 tonne de produits donnée aux plus démunis par l'intermédiaire des associations caritatives via la mesure de distribution gratuite et via une subvention en espèce des achats des produits sur les marchés. Afin d'établir cette comparaison, nous devons émettre deux hypothèses:

- H1 Les produits distribués gratuitement correspondent aux besoins des bénéficiaires. En absence de la mesure communautaire et si les associations caritatives ont d'autres sources de financement, elles achètent ces mêmes produits. Par conséquent, la subvention directe diminue les retraits en fruits et légumes pour une quantité égale à celle distribuée gratuitement,
- H2 Les associations caritatives achètent directement aux producteurs et organisations de producteurs. Les frais de transport sont donc identiques quel que soit le mode de financement de la distribution des produits aux bénéficiaires.

L'analyse des quantités distribuées gratuitement et des besoins des associations caritatives évoqués lors des visites dans les pays de la Communauté ont montré que les besoins n'étaient pas satisfaits au niveau des quantités distribuées (sauf pour la France pour les pommes). Toutes les associations caritatives sont obligées de trouver d'autres sources d'approvisionnement pour répondre aux besoins des bénéficiaires. Par conséquent, les produits distribués correspondent bien à une demande réelle de la part des bénéficiaires. Seule, la composition du «panier de fruits et légumes» acheté par les associations pourrait différer des produits distribués gratuitement. Au cas où les associations caritatives diversifieraient le panier, en achetant des bananes et des pommes de terre par exemple, l'effet du don en espèces sur les retraits ne serait pas neutre. Des retraits pour une quantité équivalente à ce qui ne serait pas consommé par les bénéficiaires en produits communautaires devraient avoir lieu, et cela à charge du contribuable.

H2 permet de simplifier les calculs qui vont suivre. Dans le cas où des associations caritatives n'achètent pas directement aux producteurs ou organisations de producteurs, les frais de transport seront augmentés. H2 sous-estime donc le coût de distribution de fruits et légumes aux bénéficiaires par l'achat de ces produits sur les marchés.

Suivant le mode de financement de la distribution, le contribuable paie soit:

- au travers de la mesure communautaire: les indemnités communautaires de retrait plus les frais liés à la distribution gratuite (triage et emballage, ainsi que les frais de transport),
- par dons en espèce: l'achat sur les marchés des produits et les frais de transport.

Tableau 5.6: Distribution de fruits et légumes, comparaison du coût pilote pour la communauté (sauf Portugal, France) et du coût de production

	95-96							96-97						
	Q retirée (tonnes)	Q distribuée (tonnes)	Qdist/Qret (%)	P production (ECU/100 kg)	Coût production (ECU) de Qdist	P pilote (ECU/100 kg)	Coût pilote (ECU) de Qdist	Q retirée (tonnes)	Q distribuée (tonnes)	Qdist/Qret (%)	P production (ECU/100 kg)	Coût production (ECU) de Qdist	P pilote (ECU/100 kg)	Coût pilote (ECU) de Qdist
Allemagne	12580	222	1,76%		82873,8		26557,2	20812	219	1,05%		63140,6		21547,8
Autriche	0	0			0		0	0	0			0		0
Belgique	16192	158	0,98%		82664,2		19866,2	22985	169	0,74%		84066,6		22133,6
Danemark	0	0			0		0	0	0			0		0
Espagne	169580	12952	7,64%		4736534		1931728	406170	16149	3,98%		6183249		2528693
Finlande	0	0			0		0	0	0			0		0
Grèce	362078	82638	22,82%		35670303		12702027	652012	24155	3,70%		12183421		3557976
Irlande	577	29	5,03%		1638,9		321	534	31	5,81%		14507,4		4091
Italie	189894	1129	0,59%		492131,7		188451,8	380273	1716	0,45%		718728,2		285293,7
Luxembourg	0	0			0		0	0	0			0		0
Pays-Bas	6098	0,2	0,00%		85,6		29,54	7014	0	0,00%		0		0
Royaume-Uni	8785	0	0,00%		0		0	17905	0	0,00%		0		0
Suède	0	0			0		0	0	0			0		0
TOTAL	765784	97128,2	12,68%		41066231		14868981	1507705	42439	2,81%		19247113		6419734

Sources: Résultat de l'enquête d'information sur la distribution gratuite de fruits et légumes pour les campagnes 1994/95 - 1996/97

Eurostat

Pour établir la comparaison entre ces deux modes de financement, il faudrait pouvoir disposer des prix moyens européens à la consommation des différents produits. Cette donnée n'a pas été trouvée, par contre les prix à la production par pays et par produit³⁸ sont disponibles pour les années 96 et 97. L'utilisation de cet indicateur sous-estimerait donc la réalité, au même titre que H2, mais permettra tout de même de donner la tendance et de justifier ou de mettre en cause l'efficacité de la mesure du point de vue social.

L'annexe 5.7 reprend les données par pays et par produit des quantités retirées, distribuées et du coût de production de ces quantités distribuées, ainsi que des indemnités communautaires de retrait distribuées (coût pilote des quantités distribuées). Elle permet de construire le coût de production et le coût pilote des quantités distribuées, tous produits et tous pays confondus. Ces coûts sont repris dans le tableau de synthèse 5.6.

TABLEAU 5.7: Frais de triage et d'emballage liés à la distribution gratuite

	95-96			96-97		
	Q dist (tonnes)	coût unitaire (ECU/100 kg)	Coût total (ECU)	Q dist (tonnes)	coût unitaire (ECU/100 kg)	Coût total (ECU)
Frais triage et emballage pommes liés à la distribution gratuite	35.884	8,453	3.033.291	26.607	8,453	2.249.090
Frais triage et emballage agrumes liés à la distribution gratuite*	51.260	fonction du produit	3.097.996	6.069	fonction du produit	359.271
Frais triage et emballage autres produits liés à la distribution gratuite*	9.984	fonction du produit	818.889	9.763	fonction du produit	768.380
Total frais de triage et d'emballage	97.128		6.950.176	42.439		3.376.741

* Les coûts unitaires utilisés sont ceux donnés à l'annexe 5.4 et extraits du règlement CE 1363/95. Le coût total par catégorie de produits (agrumes et autres produits) est bien entendu la somme pondérée des quantités par l'indemnité de frais de triage et emballage de chaque produit.

TABLEAU 5.8: Coût théorique de la distribution hors frais de transport et coût de production

	95-96	96-97
Coût théorique de la distribution hors frais de transport (ECU)	21.819.157	9.796.475
Coût de production de cette quantité distribuée (ECU)	41.066.231	19.247.113
Coût dist/coût prod (en %)	53,1%	50,9%

En ajoutant au coût pilote les frais de triage et d'emballage théoriques³⁹ calculés dans le tableau n°5.7, on obtient le coût théorique pour le contribuable pour les années 96 et 97 de la distribution gratuite de fruits et légumes hors frais de transport. Ce coût théorique ainsi que le coût de production des quantités distribuées est repris dans le tableau 5.8.

³⁸ Ces données proviennent d'EUROSTAT. Une définition exacte des prix à la production n'est pas donnée. La mission considère que ce prix comprend tous les coûts de production jusqu'à la vente du produit, y compris donc les frais de triage et d'emballage.

³⁹ Ces frais de triage et d'emballage sont obtenus en multipliant la quantité distribuée déclarée par chaque Etat membre par l'indemnité de triage et d'emballage communautaire.

Le coût théorique de la distribution gratuite hors frais de transport représente environ la moitié du prix de production. Sachant donc que le prix réel payé par les associations caritatives lors d'achat sur les marchés est supérieur à ce prix et tenant compte que H1 et H2 ne sont pas exactes - mais (i) qu'une subvention en espèce des achats sur les marchés conduirait à des achats de produits ne faisant pas partie de la liste des produits autorisés au retrait, et donc que des retraits seraient nécessaires pour assurer la régulation des marchés et (ii) que les frais de transport dans le cas de la distribution gratuite peuvent être inférieurs aux frais induits par la commercialisation des produits -, la mesure communautaire apparaît efficiente au niveau de son coût du point de vue du contribuable.

5.5.4 Conclusion relative à l'efficience de la mesure

Il apparaît que la mesure n'est pas efficiente dans son objectif de régulation des marchés, comparée aux autres destinations possibles des retraits, mais qu'elle l'est au niveau de son objectif social. Il est malheureusement impossible de consolider de manière précise les analyses des efficacités de la mesure au niveau des différents intervenants afin de dégager l'efficience de la mesure au niveau de l'entité «Union européenne», ayant comme objectifs la régulation des marchés et l'aide aux plus démunis. Néanmoins, le calcul de l'efficience de la mesure pour le contribuable est assez proche du calcul de l'efficience pour l'Union européenne. Il faudrait pouvoir y ajouter les suppléments des frais de triage et d'emballage et de transport par rapport aux indemnités communautaires, suppléments supportés par les organisations de producteurs et les associations caritatives, et les frais administratifs engendrés par la mesure pour déterminer les coûts réels de la mesure supportés par tous les intervenants. Ces coûts ne sont malheureusement pas disponibles.

D'autre part, pour des raisons évidentes de manque de temps, nous avons fait abstraction, dans ce chapitre traitant de l'efficience de la mesure, du coût environnemental que cause les retraits. Il serait intéressant de chiffrer les coûts environnementaux engendrés par la principale destination des retraits, à savoir leur destruction. Pour rappel, c'est pour cette raison parmi d'autres que certains pays ne pratiquent pas de retrait. La distribution gratuite de fruits et légumes, au même titre que l'utilisation en vue de l'alimentation animale, l'utilisation à des fins non alimentaire, la distribution gratuite de fruits aux enfants dans les écoles, et la distillation de certains fruits, n'engendre pas de coût environnemental présent ou à venir. Par conséquent, l'efficience de la mesure prise dans sa globalité est améliorée par rapport à celle de la destruction des produits.

5.6 IMPACT

Un impact non négligeable visé par les producteurs est l'amélioration de leur image auprès des consommateurs. La distribution gratuite de fruits et légumes permet en effet de contrebalancer l'effet désastreux que peut avoir auprès du public une surmédiatisation de la destruction de produits. Cette destruction est perçue comme un gaspillage de ressources, d'autant plus que la surproduction est souvent interprétée comme une des conséquences néfastes de la Politique Agricole Commune. La recherche par les producteurs de l'amélioration de leur image a un impact à la fois sur les marchés et leur régulation (une image favorable conduit à la stabilité ou l'augmentation de la consommation) et à la fois social (puisqu'il incite les producteurs à participer à la mesure même si elle engendre des inconvénients et des coûts). Bon nombre d'organisations de producteurs reconnaissent que la principale motivation des producteurs pour participer à la mesure de distribution gratuite est l'amélioration de leur image auprès de la société.

Un autre impact non négligeable est d'ordre environnemental. En effet, en proposant une alternative à la destruction de produits par destruction en bord de champs ou mise à la décharge sans traitement, la distribution gratuite diminue le coût environnemental des retraits et permet de mieux faire accepter par l'opinion publique l'Organisation Commune des Marchés des fruits et légumes frais.

5.6.1 Aspect régulation des marchés

Il n'entrait pas dans le champs de l'évaluation d'étudier l'équilibre offre - demande en fruits et légumes à l'intérieur de la CE, afin d'apprécier l'impact des retraits sur l'équilibre des prix. On se bornera à noter que l'élasticité prix de la demande est certainement faible pour les fruits et légumes comme bon nombre d'aliments. Par conséquent toute augmentation brutale de la production aura comme conséquence un déplacement de l'équilibre offre-demande vers un prix beaucoup moins rémunérateur pour les producteurs et donc pourra conduire à une baisse de leur revenu.

Les retraits enregistrés entre 1990 et 1994 (cfr. annexe 5.6) sont tous, sauf pour les aubergines et les raisins de tables, supérieurs au pour-cent, voire dans certains cas comme les nectarines, les pêches, les pommes et les abricots, supérieurs à 10% (20% certaines années). Ils ont contribué à la régulation des marchés.

L'annexe 5.6 donne également pour les campagnes 1990-91 à 1993-94 les quantités distribuées gratuitement en pour-cent des quantités produites à l'intérieur de la CE. Pour bon nombre de produits (abricots, aubergines, clémentines, nectarines, raisins de tables, satsumas et tomates) les quantités distribuées sont tellement négligeables par rapport à la production (entre 1/100.000 à 1/10.000), que l'impact de la distribution gratuite sur la régulation des marchés peut être considéré comme nul. Pour d'autres produits comme les citrons, les nectarines, les pêches, les poires de table, les mandarines, les quantités distribuées gratuitement représentent entre 1/10.000 à 1/1.000 des quantités produites. Seules les quantités distribuées de choux-fleurs, pommes et oranges participent vraiment à la régulation des marchés. Elles représentent entre 1/1000 et 1 % des quantités produites. L'impact direct de la distribution gratuite sur la régulation des marchés n'est donc vraisemblablement significatif que pour ces trois produits.

5.6.2 Aspect aide sociale

Comme déjà précisé précédemment, il n'existe pas au niveau européen de statistiques précisant le nombre de bénéficiaires de la distribution gratuite de fruits et légumes. Par conséquent, il est impossible au niveau européen d'appréhender l'impact de la mesure sur leur situation alimentaire et sur leur niveau de vie.

Néanmoins, le cas de la France qui est un des pays qui participe le plus à la mesure, après l'Espagne et la Grèce, peut nous aider à apprécier l'impact de la mesure dans un des Etats membres. La distribution gratuite de fruits et légumes utilise en France le même canal que celui des produits distribués dans le cadre de l'aide aux plus démunis. Par conséquent, l'hypothèse que les bénéficiaires de la distribution gratuite de fruits et légumes sont les mêmes que ceux du programme européen d'aide alimentaire aux plus démunis peut être posée et semble réaliste. Pour la campagne 1996-97, la distribution gratuite de fruits et légumes était canalisée au travers de la Fédération des banques alimentaires, du Secours populaire français et des Restaurants du Coeur. Le tableau 5.9 donne les quantités distribuées par organisme et par produits aux plus démunis.

TABLEAU 5.9: Distribution gratuite de fruits et légumes en France pour l'exercice 1996/97

	Fédérations des banques alimentaires (tonnes)	Secours populaire français (tonnes)	Restaurants du Coeur (tonnes)	Total France (tonnes)
Pommes	4100	4406,1	3450	11956,1
Poires		238,5		238,5
Pêches	quelques tonnes	14,2		sup. à 14,2
Nectarines	quelques tonnes			quelques tonnes
Divers (dont choux-fleurs)	quelques tonnes	27		sup. à 27
	sup. à 4100	4685,8	3450	sup. à 12 235,8

Source: *Compte-rendu de la campagne 1996-1997 de l'aide alimentaire européenne aux plus démunis*

Plus de 12 236 tonnes de fruits et légumes ont donc été distribuées gratuitement en France. Sachant que ces associations ont distribué des produits communautaires issues du programme d'aide aux plus démunis à 2 086 422 personnes et sous l'hypothèse précisée ci-dessus, chaque bénéficiaire potentiel aurait reçu en moyenne un peu moins de 6 kg de fruits et légumes sur toute la période considérée, ce qui correspond à une augmentation de sa consommation alimentaire en termes monétaires d'une dizaine d'ECU⁴⁰. Si une quantité de 6 kg semble faible, elle n'en reste pas moins importante. En effet, plusieurs études⁴¹ ont mis en évidence une baisse de la consommation de fruits et légumes avec la baisse de revenus: la proportion des glucides lents est en effet augmentée dans le régime alimentaire des plus démunis par rapport à celui du reste de la population, au détriment des fruits et légumes, poissons, produits laitiers, et dans une moindre mesure viandes. L'impact de la mesure au niveau nutritionnel de la situation alimentaire des plus démunis, bien que modeste, n'est donc pas négligeable.

L'impact financier de la mesure pour les bénéficiaires correspond à une augmentation de leur revenu de l'ordre d'une dizaine d'ECU. Sachant que les bénéficiaires de cette aide sont des personnes dont le revenu est inférieur ou égal au Revenu Minimum d'Insertion, soit 2500 francs/mois (385 ECU/mois) ou 30 000 francs/an (4620 ECU/an), cette aide représente en moyenne 0,2% ou un peu plus de leur ressources.

5.7 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La mesure de distribution gratuite de fruits et légumes existe depuis le début des années septante. Elle contribue aujourd'hui à distribuer gratuitement environ 70 000 tonnes de produits par an aux plus démunis, soit environ 2,3% des quantités retirées. Les pommes et les oranges représentent entre 85% et 90% des quantités de produits distribuées.

⁴⁰ La valeur monétaire ici considérée est le prix d'achat des fruits et légumes pour le consommateur final de ces 6 kg.

⁴¹ Comportements alimentaires et revenus, données du baromètre nutrition CFES-CERIN, Claude Michaud, in *Alimentation et précarité* n° 2 juillet 1998, Centre de Recherche et d'Information Nutritionnelles, Centre Français d'Education pour la Santé
Les pratiques alimentaires des familles démunies en 1990, enquête de la Fédération Française des Banques alimentaires.

Sur la période 1992-1997, le régime des retraits a été appliqué dans toute la Communauté sauf en Autriche, Finlande, Luxembourg, et Suède. Le Danemark ne l'a appliqué que lors de la campagne 1993/94. La mesure de distribution gratuite a été appliquée dans tous les pays effectuant du retrait sauf le Royaume-Uni et parcimonieusement par les Pays-Bas.

Le régime des retraits permet actuellement de réguler les marchés dans bon nombre de pays appartenant à l'Union européenne et gros producteurs de fruits et légumes. Les nouvelles dispositions du règlement CE 2200/96 devraient réduire les quantités retirées en fixant et en diminuant progressivement des limites de quantités autorisées par produit et en diminuant les indemnités communautaires de retrait. Les retraits ne devraient plus être justifiés que par un excès d'offre conjoncturel et non pas structurel. Les caractéristiques de la distribution gratuite et de son mode d'application font qu'elle est fonction des quantités retirées et que les quantités distribuées gratuitement évoluent parallèlement aux quantités retirées (même si la distribution gratuite ne représente de manière historique que 5 % des retraits). La mesure permettant l'écoulement d'une partie des produits retirés du marché en évitant leur destruction est donc pertinente du point de vue de la régulation des marchés.

La moindre consommation de fruits et légumes de la partie de la population à bas revenu par rapport à la moyenne de la population et aux revenus plus élevés laisse présager de la pertinence sociale de la mesure. En apportant gratuitement aux repas des plus démunis des sources de vitamines et de fibres végétales, la mesure contribue à rééquilibrer des repas qui étaient composés essentiellement de glucides lents. En cela, la mesure est complémentaire des autres programmes alimentaires de la Commission, lesquels n'incluent ni fruits, ni légumes frais. De plus sachant que la principale alternative à la distribution gratuite est la destruction des produits, toute quantité mise à la disposition de personnes qui achètent peu ou pas de fruits et légumes, faute d'argent, est socialement pertinente.

L'efficacité de la mesure du point de vue de sa contribution à la régulation des marchés par l'écoulement des produits retirés est faible. Seuls 2,3% des quantités retirées sont distribués gratuitement. Les produits retirés sont en général destinés à la destruction (63%), à l'utilisation à des fins non alimentaires (12,5%), l'utilisation en vue de l'alimentation animale (12,5%) et la distillation (9,4%). L'efficacité sociale de la mesure est difficile à évaluer car aucun indicateur objectivement identifiable n'a été fixé par le passé. Son appréciation ne peut donc être que subjective. D'après nos visites dans certains Etats membres, la mesure communautaire représente entre 10% et 50 % des sources d'approvisionnement des associations caritatives. Comme les quantités disponibles (retirées) sont suffisantes pour permettre de couvrir davantage les besoins des plus démunis, on peut conclure que la mesure n'est que partiellement efficace du point de vue social.

Il est clair que pour le FEOGA, la mesure par rapport aux autres destinations possibles des produits retirés est la moins efficiente; les coûts supportés par le budget sont supérieurs à ceux des autres destinations. Les coûts liés à la distribution gratuite et supportés en partie par les producteurs - coûts de transport, de triage et d'emballage, de manutention, administratifs et de logistiques - diminuent également son efficacité pour les producteurs par rapport aux autres destinations. Du point de vue social, par contre la mesure est efficiente par rapport aux autres sources d'approvisionnement des associations caritatives: les coûts engendrés par la mesure sont du même ordre de grandeur que ceux des autres sources d'approvisionnement gratuit. Du point de vue du contribuable européen, il est plus efficace de donner des fruits et légumes au travers de la mesure que par le biais de dons en espèces qui seraient utilisés par les associations caritatives pour acheter des fruits et légumes sur les marchés, fruits et légumes appartenant à la liste des produits pouvant être l'objet de retrait et autres produits.

Enfin, comparée à d'autres destinations comme la destruction des produits, la distribution gratuite n'engendre aucun coût environnemental présent ou à venir.

L'impact de la mesure sur la régulation des marchés semble limité aux pommes, oranges et choux-fleurs. Pour les autres produits, les quantités distribuées gratuitement représentent une si faible proportion des quantités produites qu'elles influencent peu l'équilibre offre-demande. L'impact social de la mesure est, outre l'amélioration de leur régime alimentaire, sa contribution à l'amélioration des revenus disponibles des plus démunis. La mesure permet également d'améliorer l'image des producteurs en limitant la destruction de produits. Enfin, elle a un impact positif sur l'environnement en offrant une alternative à la destruction des produits.

Il ressort de cette évaluation que la mesure est pertinente dans son entièreté mais est davantage efficace et efficiente dans sa composante sociale que dans sa composante contribution à l'écoulement des quantités retirées. Néanmoins cette constatation ne remet nullement en cause son existence. Au contraire la mission chargée de l'évaluation est d'avis de la poursuivre et propose des recommandations.

Le tableau 5.4 du chapitre efficacité et efficience reprend les difficultés rencontrées et problèmes à résoudre agissant sur l'efficacité et l'efficience de la mesure. De ce tableau découle un certain nombre de recommandations:

- bon nombre de facteurs limitants sont d'ordre financier, l'efficacité et l'efficience de la mesure pourraient être augmentées si la mesure n'engendrait pas de coûts supplémentaires pour les producteurs par rapport aux autres destinations possibles des retraits. Une étude sur les coûts réels engendrés par la mesure et supportés par les producteurs ou les organisations de producteurs en tenant compte des spécificités des produits, de leurs conditionnements pourrait être menée. Elle devrait couvrir les frais de triage et emballage, de manutention, de transport, administratifs et logistiques supportés par les organisations de producteurs;
- l'impact de la transformation des produits retirés pour la distribution gratuite aux plus démunis devrait être étudié. D'après certaines sources, il semblerait que la transformation des produits retirés pourrait multiplier par deux les quantités distribuées gratuitement (à vérifier). Un système proche de celui utilisé dans le programme d'aide aux plus démunis pourrait être utilisé pour permettre le financement de la transformation;
- Le deuxième tiret du point A paragraphe 1 de l'article 30 du règlement CE 2200/96, qui autorise la distribution gratuite de fruits et légumes à des institutions pénitentiaires, colonies de vacance, hôpitaux et hospices, pourrait être amendé afin de diminuer le risque d'effet d'aubaine et de mieux cibler les bénéficiaires.

Les autres problèmes ne sont pas du ressort de la CE, mais des Etats membres et des associations caritatives, les recommandations à leur égard sont:

- L'un des principaux obstacles de la distribution gratuite est la faible organisation des associations caritatives qui ne peuvent réagir rapidement aux retraits non planifiés et qui n'offrent qu'une faible capacité d'absorption. Les associations caritatives doivent s'organiser pour concentrer la demande. Une des manières les plus efficaces est la centralisation ou le passage par des organisations d'envergure nationale, qui par la suite répartissent les denrées entre les antennes locales et les associations caritatives;
- Accroître l'information sur l'existence de la mesure et sur les quantités disponibles.
 - Dans certains pays, toutes les associations caritatives ne connaissent pas encore la mesure, des campagnes d'information pourraient être menées;
 - Les retraits devant être annoncés à l'avance aux pouvoirs publics, ceux-ci pourraient jouer un rôle dans la distribution gratuite en rendant cette information disponible, soit par une ligne téléphonique verte, soit par un site internet mis à jour quotidiennement.

6. AIDE A LA CONSOMMATION DE BEURRE

6.1 DESCRIPTION DE LA MESURE

6.1.1 Dispositions légales

Ce régime d'aide est en vigueur depuis 1978. L'article 1 du règlement N°2990/82 du Conseil autorise les Etats membres «à octroyer une aide permettant l'achat de beurre à prix réduit par les bénéficiaires d'une assistance sociale». L'article 3 bis de ce règlement dispose que le Conseil, sur la base d'un rapport de la Commission, décide de la reconduction des ventes subventionnées dans le cadre dudit régime d'aide avant le 31 décembre de la dernière année d'application de la mesure. De fait, depuis fin 1988, des rapports présentés au Conseil ont amené la Commission à reconduire la mesure de deux ans en deux ans, la prochaine échéance étant à fin 1998.

A l'occasion de ces reconductions de la mesure, le Conseil peut décider d'en modifier les spécifications. C'est ainsi que, depuis 1982, le taux de l'aide a été revu à plusieurs reprises. Initialement fixé à 80 ECU pour 100 kilogrammes de beurre, il a été porté à un maximum de 178 ECU en 1987/88, puis a été de nouveau modifié en plusieurs occasions. Ce taux est actuellement 138,9 ECU par 100 kg pour la période 1997-1998. En outre, la quantité maximale de beurre subventionné éligible par bénéficiaire a été ramenée de 1 Kg par mois à 0,5 Kg par mois pour les années 1997/98.

Cette aide est financée par le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA), section Garantie; elle fait partie des dépenses obligatoires.

Les Etats membres concernés communiquent à la Commission les quantités de beurre à utiliser et le nombre de bénéficiaires prévu ainsi que la période d'application. La Commission approuve les dispositions ou demande une modification. En pratique, l'Irlande a depuis toujours été le seul Etat membre demandant à participer à ce programme. La Belgique, qui avait introduit en 1988 une législation qui lui aurait permis d'appliquer la mesure, ne l'a pas mise en pratique.

6.1.2 Le budget global et sa répartition entre les Etats membres

Le budget alloué à cette mesure est construit sur l'hypothèse des quantités, exprimées en tonnes, qui seront demandées par les Etats membres, du taux de l'aide, exprimé en ECU par tonne et d'un coefficient appelé «switchover» ou «double taux», qui tient compte de l'écart entre l'Ecu agricole et l'Ecu budgétaire.

Les dotations budgétaires et les dépenses effectives au titre de cette mesure ont évolué comme suit depuis le début des années 90 :

Tableau 6.1: AIDE A LA CONSOMMATION DE BEURRE: DOTATIONS BUDGETAIRES ET DEPENSES EFFECTIVES (EN MILLIONS D'ECUS)

Années	Budget initial	Budget disponible	Dépenses effectives
1990			10,700
1991			11,253
1992	25,000	12,000	11,418
1993	17,000	13,000	12,903
1994	17,000	13,100	13,059
1995	16,000	15,000	10,700
1996	14,000	13,000	10,895
1997	13,500	8,500	8,454

Source: Unité de Gestion des dépenses du Feoga-Garantie

On rappelle que seule l'Irlande met en oeuvre ce programme.

6.1.3 Objectifs de la mesure

Le règlement de 1982 qui a institué cette mesure spécifie qu'elle est réservée aux seules personnes bénéficiaires d'une assistance sociale. Toutefois, si ce texte indique, dans ses considérants, "que les mesures prises dans le passé pour la vente de beurre à prix réduit aux bénéficiaires d'une assistance sociale (...) ont permis à ces catégories de consommateurs de consommer des quantités supplémentaires de beurre", il ne fait pas des préoccupations d'aide sociale un objectif explicite de la mesure. Les règlements modificatifs ultérieurs ne font pas davantage référence à des préoccupations d'ordre social.

A lire ces textes on est donc conduit à considérer que le Conseil, en instituant cette mesure, a souhaité avant tout contribuer à un meilleur équilibre du marché communautaire du beurre en stimulant la demande intérieure par une baisse de prix de ce produit. Dans cette perspective, la restriction de la mesure aux seuls bénéficiaires d'une assistance sociale apparaît comme un moyen de concentrer l'aide publique sur les seuls consommateurs dont on peut penser que, en raison des contraintes financières qui pèsent sur leur budget, ils sont amenés à consommer moins de beurre qu'ils ne le souhaiteraient. Ce dispositif viserait donc à éviter que l'efficacité et l'efficience de la mesure ne soient amoindries par un massif 'effet d'aubaine'⁴², c'est-à-dire que l'aide ne bénéficie à des personnes qui, n'étant pas contraintes par la modicité de leurs ressources de limiter leur consommation de beurre, n'en achèteraient pas davantage si elles pouvaient se le procurer à moindre prix.

Cette remarque n'exclut pas a priori que la mesure puisse présenter un intérêt du point de vue social. Elle vise seulement à souligner que la restriction de la mesure aux seuls allocataires sociaux ne permet pas de conclure que le Conseil a souhaité assigner un objectif social à cette mesure. En cela, l'aide à la consommation de beurre se démarque des deux autres mesures étudiées dans ce rapport.

6.1.4 Mise en oeuvre de la mesure

Les personnes remplissant les conditions d'éligibilité établies par les autorités irlandaises reçoivent du Department of Community and Social Welfare (DCSW) des bons de réduction en échange desquels elles peuvent acheter un demi kilogramme de beurre par mois au prix de détail normal diminué du montant de la subvention⁴³. Ces bons sont valables pendant le mois d'émission et au cours des deux mois suivants. Les commerçants détaillants utilisent ces bons pour régler leurs factures auprès des laiteries qui les fournissent, lesquelles à leur tour transmettent ces bons au DCSW pour vérification. Enfin, le DCSW adresse les bons au Department of Agriculture, Food and Fisheries (DAFF), qui verse leur contre-valeur au crédit des laiteries et présente une demande de remboursement au FEOGA. Environ 80% des bons émis sont utilisés.

⁴² On parle d'effet d'aubaine lorsqu'une personne ou une institution perçoit une aide publique au titre d'une action (consommer un produit, investir, embaucher, etc.) qu'elle aurait accomplie et avec la même intensité en l'absence de cette aide. L'effet d'aubaine a pour conséquence une totale inefficacité de l'aide publique.

⁴³ 1 kilogramme jusqu'en 1996.

Sont éligibles à l'attribution de bons de réduction, les personnes allocataires, au titre de la section 118 du chapitre III de la loi irlandaise sur la sécurité sociale de 1993 (Social Welfare Consolidation Act), de l'une ou l'autre des prestations d'assistance sociale suivantes:

- allocation de chômage (Unemployment Assistance);
- allocation de pré-retraite (Pre-retirement Allowance);
- allocation minimum vieillesse (Old Age - non contributory - Pension);
- allocation aux non-voyants (Blind Pension);
- allocation minimum aux veuves et orphelins (Widow's and Orphan's - non-contributory - Pension);
- allocation aux épouses abandonnées (Deserted Wife's Allowance);
- allocation aux épouses de prisonniers (Prisoner's Wife Allowance);
- allocation de parent isolé (Lone Parent's Allowance);
- allocation aux personnes dispensatrices de soins (Carer's Allowance);
- allocation de revenu minimum (Supplementary Welfare Allowance);
- allocation de reprise d'emploi (Back to Work Allowance);
- allocation de famille mono-parentale (One Parent Family Allowance);
- allocation aux handicapés (Disability Allowance).

Il s'y ajoute les personnes recevant du Ministère de la Santé:

- l'allocation aux personnes victimes de maladies infectieuses (Infectious Diseases - maintenance - Allowance).

Toutes ces allocations sont servies sous conditions de ressources.

Le nombre total des bénéficiaires de la mesure était en 1997 de 899.000 personnes, soit le quart de la population irlandaise.

6.2 PERTINENCE

6.2.1 Aspect régulation des marchés

Dans la mesure où elle vise à accroître la demande intérieure de beurre en évitant les effets d'aubaine et, par suite, sans altérer les mécanismes de marché, l'aide communautaire à la consommation de beurre était incontestablement pertinente en regard des problèmes que posait à la Communauté dans les années 80 l'accumulation de beurre dans les stocks d'intervention. Début 1987, les stocks publics de beurre dans la Communauté s'élevaient à 1,3 million de tonnes.

Dans ce contexte, le fait qu'elle n'ait jamais été appliquée qu'en Irlande ne constitue pas un argument à l'encontre de la pertinence de la mesure. D'une part parce que l'Irlande est un des principaux exportateurs nets de beurre de la Communauté, mais aussi et surtout parce que le coût d'entretien et d'élimination de ces stocks pèse sur le budget de la Communauté quelle que soit leur localisation. Les officiels irlandais s'étonnent d'ailleurs, et on peut partager leur étonnement, que seule l'Irlande ait effectivement mise en pratique l'aide à la consommation de beurre.

Face à cette situation, qui reflétait une situation structurellement excédentaire de la production laitière de la Communauté, le Conseil a institué à partir de la campagne 1984/85 des quotas de production laitière, répartis entre les Etats membres et à l'intérieur des Etats membres entre producteurs ou entre laiteries. En cas de dépassement du quota national, le dépassement des quotas individuels est sanctionné par un prélèvement supplémentaire, qui ampute la rémunération des producteurs.

A cette mesure d'ajustement de l'offre par le prix se sont ajoutées des mesures de nature plus structurelle, notamment des primes versées aux éleveurs qui décidaient d'abandonner définitivement la production laitière ou de réduire le volume de leur production.

Ces mesures se sont notamment traduites par un plafonnement de la production communautaire de beurre autour de 1,8 million de tonnes à partir de 1992. Comparativement à une demande intérieure de l'ordre de 1,65 à 1,70 million de tonnes, cela laisse un disponible net de 100.000 à 150.000 tonnes. Compte tenu d'un flux d'importations, en provenance principalement de Nouvelle-Zélande, inférieur à 100.000 tonnes par an, il suffit à la Communauté d'exporter 250.000 tonnes de beurre annuellement vers des pays tiers pour stabiliser ou réduire les stocks d'intervention de ce produit (Voir tableau 6.2 ci-après). Or ce chiffre est inférieur aux limites que l'accord du GATT, dit de l'Uruguay Round, impose aux exportations subventionnées de beurre de la Communauté (366.700 tonnes de beurre et butter oil pour l'année 2000).

**TABLEAU 6.2: Bilan d'approvisionnement en beurre de l'Union Européenne
(en milliers de tonnes)**

	1995	1996	1997	1998	1999
(1) Production utilisable	1.729	1.790	1.850	1.820	1.850
(2) Importations	60	70	80	85	90
(3) Utilisation intérieure	1.660	1.651	1.714	1.736	1.700
(4) Variations de stocks	- 125	69	-58	-11	-10
(5) Exportations					
(5) = (1) + (2) + (3) - (4)	254	140	274	180	250

Source: FEOGA-Garantie. Avant-Projet de budget pour 1999

De fait, les stocks publics de beurre étaient revenus au 30 Septembre 1994 en-deça de 100.000 tonnes et ont continué à diminuer dans les années suivantes⁴⁴. Au 30 Septembre 1997 ils n'étaient plus que de 28.000 tonnes, dont plus de la moitié localisée en Irlande. Le projet de budget pour l'exercice 1999 du FEOGA Garantie prévoyait que les stocks publics de beurre de la Communauté s'établiraient fin 1998 autour de 5.000 tonnes et auraient été totalement éliminés fin 1999.

Est-ce à dire que l'aide à la consommation de beurre, qui avait une réelle pertinence en termes de régulation des marchés lorsqu'elle a été instituée au début des années 80, n'en a plus aujourd'hui ? Ce serait le cas si l'équilibre entre l'offre et la demande s'opérait par le seul jeu des prix de marché, sans intervention publique. Or tel n'est pas le cas. Les quelques 200.000 à 250.000 tonnes de beurre exportées vers les pays tiers le sont pour l'essentiel grâce au versement aux exportateurs de subventions dites "restitutions", tandis que la demande intérieure elle-même est soutenue par des subventions versées aux industries alimentaires pour les inciter à utiliser du beurre de préférence à d'autres matières grasses dans leurs fabrications. Dans ces conditions, en dépit de la disparition des stocks d'intervention, il demeure sur le marché communautaire du beurre un déséquilibre structurel au sens donné à ce terme dans cette étude⁴⁵. L'aide à la consommation de beurre, en tant qu'elle est un instrument parmi d'autre de régulation du marché, conserve donc sa pertinence.

⁴⁴ Le niveau des stocks d'intervention varie de mois en mois. La date du 30 Septembre a été choisie pour le seul fait qu'elle marque pour le Feoga la fin de l'exercice budgétaire

⁴⁵ Voir chapitre 3, note 1

6.2.2 Aspect social

On a noté plus haut que la contribution que l'aide à la consommation de beurre pouvait éventuellement apporter à l'amélioration de la situation des personnes bénéficiaires d'une assistance sociale ne semble avoir été à aucun moment un objectif de cette mesure. La pertinence d'une mesure de politique devant être appréciée en regard des objectifs qu'elle poursuit, on pourrait considérer que la question de la pertinence de l'aide à la consommation de beurre en regard de sa dimension sociale n'a pas lieu d'être posée.

Il n'en reste pas moins que toute aide en nature allouée à des personnes à faibles ressources peut contribuer à améliorer leur situation. Voulu ou non, la dimension sociale existe donc potentiellement.

Par ailleurs, lorsque cette mesure a été instituée au début des années 80, l'Irlande était un des pays de l'Union où le problème de la pauvreté était le plus aigu. Avec 21,4% des ménages, regroupant 25,6% de la population, dont les dépenses de consommation étaient inférieures à 50% de la moyenne communautaire, l'Irlande affichait en 1985 un taux de pauvreté comparable à celui de la Grèce ou de l'Espagne; seul le Portugal présentait alors des résultats plus préoccupants encore⁴⁶.

Depuis lors, à la faveur d'une forte croissance économique, le revenu moyen par tête en Irlande, tel qu'on peut l'appréhender à travers le PIB par tête, s'est rapproché de la moyenne européenne. Mais la répartition des fruits de la croissance est restée très inégale. L'enquête sur la pauvreté réalisée par Eurostat en 1993 révèle que 21% des ménages irlandais et une proportion équivalente de la population, soit 238.000 ménages et 759.000 personnes, vivaient alors sous le seuil de pauvreté évalué conventionnellement à 50% du revenu mensuel moyen par tête⁴⁷.

Dans ce contexte, l'utilisation à des fins d'aide sociale des excédents de beurre de la Communauté Européenne peut être considérée comme pertinente, notamment en Irlande. Le fait que les ménages irlandais aient été, au moins jusqu'à ces dernières années, de gros consommateurs de beurre, légitime par ailleurs l'association entre aide sociale et consommation de beurre.

On notera que, selon les autorités irlandaises, le nombre des personnes bénéficiant de l'aide à la consommation de beurre s'est accru d'année en année jusqu'en 1996, passant de 419.000 en 1980 à 650.000 en 1985, 720.000 en 1990 et 928.000 en 1996. Un léger tassement a été enregistré en 1997 à 899.000. Ce dernier chiffre représente le quart de la population de l'Irlande et dépasse le nombre des pauvres (759.000) au sens de l'enquête communautaire sur la pauvreté. Certes, la définition de la pauvreté fait débat parmi les spécialistes européens et le seuil de pauvreté retenu dans l'enquête communautaire est purement conventionnel. On ne peut donc conclure de la comparaison de ces deux chiffres que le gouvernement irlandais ferait preuve de laxisme dans la sélection des bénéficiaires de la mesure. Au demeurant, ceux-ci, nous l'avons noté plus haut, sont bénéficiaires d'une allocation servie sous condition de ressources et ont donc, par définition, un faible niveau de revenu. Il n'en reste pas moins que le champ d'application en Irlande de l'aide à la consommation de beurre apparaît très vaste et s'étend sans nul doute très largement au-delà des seuls 'plus démunis' qui sont les bénéficiaires des deux autres mesures évaluées dans cette étude.

⁴⁶ La pauvreté en chiffres: L'Europe au début des années 80.- Eurostat, 1990

⁴⁷ Répartition du revenu et pauvreté dans l'Europe des douze en 1993.- Eurostat, Statistiques en bref, Population et conditions sociales, n°6/1997.

6.2.3 *Conclusions relatives à la pertinence*

Dès lors que subsiste sur le marché communautaire du beurre un déséquilibre structurel, qui impose le versement de restitutions à l'exportation vers les pays tiers et des subventions de prix visant à soutenir la demande de beurre des industries alimentaires, l'aide à la consommation de beurre conserve sa pertinence comme instrument de régulation du marché du beurre en dépit de la quasi disparition des stocks d'intervention de ce produit.

Bien que le Conseil, en instituant cette mesure, ne lui ait pas assigné d'objectif social, l'aide à la consommation de beurre n'est pas sans pertinence de ce point de vue, particulièrement en Irlande, seul pays où elle est appliquée. Il reste que dans cette optique on pourrait souhaiter un ciblage plus précis de la mesure, qui bénéficie aujourd'hui au quart de la population irlandaise.

6.3 *EFFICACITE*

6.3.1 *Aspect régulation des marchés*

L'aide à la consommation de beurre vise à diminuer les excédents structurels de beurre en soutenant la consommation des ménages bénéficiaires de cette mesure. Son efficacité est donc fonction du supplément de demande intérieure qu'elle induit.

La mesure agissant par le biais d'une baisse de prix, on ne peut lui attribuer la totalité des tonnages achetés avec des bons de réduction. Les ménages bénéficiaires de cette mesure auraient assurément acheté du beurre en l'absence de cette aide, mais en moindre quantité. Le supplément de demande induit par la mesure est donc fonction de la sensibilité de la demande des consommateurs aux variations de prix, ce que les économistes appellent l'élasticité-prix de la demande.

La seule estimation de l'élasticité-prix de la demande de beurre en Irlande que nous ayons pu trouver est relativement ancienne. Elle est tirée d'un article de M. Keane et E. Pitts publié en 1986⁴⁸. Ces auteurs estiment l'élasticité-prix de la demande de beurre en Irlande à -0.33. En d'autres termes, une diminution de 10% du prix du beurre induirait une augmentation de 3,3% de la demande pour ce produit. Cette élasticité relativement faible est dans la ligne de ce que l'on observe pour la quasi totalité des produits alimentaires.

Les bons de réduction conduisent à un allègement de prix du beurre d'environ 30% pour les ménages bénéficiaires. Sur la base de l'élasticité estimée par Keane et Pitt, cette baisse de prix induirait une augmentation de la demande des ménages bénéficiaires de l'ordre de 10%. On serait donc amené à conclure que sur les 7.500 tonnes de beurre achetées au milieu des années 90 avec bons de réduction, 750 tonnes étaient imputables à l'aide communautaire tandis que le complément, soit 6.750 tonnes, aurait été acheté même en l'absence de cette aide.

Ce calcul souffre toutefois de faiblesses très sérieuses.

D'une part, l'élasticité estimée par Keane et Pitt s'appuie sur des données relatives à la totalité de la consommation de beurre, y compris celle qui est le fait de ménages à revenus moyens ou élevés. Or on peut penser que des ménages à faible revenu, qui subissent une contrainte budgétaire forte, présentent une plus grande sensibilité aux variations de prix.

⁴⁸

'Demand for Butter, Margarine and Cheese in the EEC with Policy Implications' par Michael Keane et Eamonn Pitts, dans 'International Dairy Federation Bulletin', n° 197, 1986.

D'autre part, le marché des matières grasses jaunes a été profondément modifié par l'apparition de produits substitutifs du beurre, notamment les beurres à faible teneur en matières grasses et les mélanges de matières grasses. En Irlande notamment, sur fond de diminution tendancielle de la consommation de beurre et matières grasses jaunes, les mélanges de matières grasses ont vu leur part de marché s'accroître de 22,7% du tonnage total en 1987 à 45,4% dix ans plus tard. Outre des motivations de prix, ce phénomène renvoie sans doute à des considérations diététiques. Il reste qu'en abaissant le prix du beurre au niveau de celui des produits substitués, l'aide communautaire freine ou interrompt le phénomène de substitution. De fait, on observe que la part de marché du beurre, qui était en très rapide déclin à la fin des années 80, s'est stabilisée à partir du début des années 90 autour de 25% des tonnages de beurre et matières grasses jaunes.

Enfin, l'approche par l'élasticité-prix suppose implicitement que la demande à prix subventionnés ne subit aucune restriction. Or ce n'est pas le cas puisque, au contraire, celle-ci est soumise à des quotas individuels. Le calcul peut en être gravement faussé. Au milieu des années 90, le quota étant de 1,0 Kg par mois et par bénéficiaire, 7.500 tonnes de beurre étaient achetées avec bons de réduction; l'approche par l'élasticité conduit à estimer à 750 tonnes la part de ces achats correspondant à un accroissement de la consommation et à 6.250 tonnes les achats qui auraient eu lieu même en l'absence de subvention. En 1997, le quota ayant été ramené à 0,5 Kg par personne et par mois, les achats subventionnés sont tombés à 4.500 tonnes. Le même calcul conduirait à estimer à 450 tonnes les achats additionnels et, par suite, à 4.050 tonnes la demande qui se serait manifestée en l'absence d'aide communautaire. Ainsi, le volume des achats qui auraient eu lieu en l'absence d'aide communautaire, dont rien ne permet de penser qu'il a changé significativement entre le milieu et la fin des années 90, est évalué dans un cas à 6.250 tonnes et dans l'autre à 4.050 tonnes.

Une toute autre approche s'appuie sur les résultats d'une enquête budgétaire réalisée en 1994/95 par l'Institut irlandais de Statistique⁴⁹. Cette enquête permet d'estimer à 3,4 Kg par an la consommation moyenne de beurre par tête en Irlande en 1994/95. Elle indique par ailleurs que la consommation moyenne de beurre par tête dans les ménages à revenu moyen et élevé n'était à cette même date que de 2,75 Kg. On sait enfin que les achats de beurre avec bons de réduction sont actuellement de 5,0 Kg par bénéficiaire et par an.

Une estimation, alternative à l'approche par l'élasticité, de la consommation additionnelle de beurre induite par l'aide communautaire repose sur l'hypothèse que, en l'absence d'aide communautaire, les ménages aujourd'hui bénéficiaires de cette aide abaisseraient leur consommation de beurre au niveau observé dans les ménages à revenu moyen et élevé. Sous cette hypothèse, la consommation additionnelle de beurre induite par la mesure serait égale à 2.025 tonnes, soit $(5,00\text{Kg} - 2,75\text{Kg}) * 900.000$ bénéficiaires.

On notera que, dans cette seconde hypothèse, la consommation de beurre des bénéficiaires augmenterait de 45,0% en réaction à une baisse de prix de 30%, ce qui suppose une élasticité-prix de la demande de beurre des bénéficiaires de la mesure de -1,5. Une telle élasticité se situe dans la frange haute des élasticité-prix communément observées pour les produits alimentaires.

6.3.2 *Aspect social*

L'aide à la consommation de beurre se singularise par deux traits: elle est soumise à des conditions de ressources et elle est porte sur un bien de consommation alimentaire.

Le dispositif d'aide est organisé de telle sorte qu'il est réservé à des personnes dont on peut penser, étant donné qu'elles sont bénéficiaires d'une prestation d'assistance sociale, qu'elles ont de faibles ressources. Le fait que les bons de réduction soient distribués par les services de l'aide sociale constitue à cet égard une garantie suffisante de ce qu'ils vont bien aux seules personnes éligibles. Rien n'exclut toutefois que les bénéficiaires tirent avantage de la mesure en revendant une partie de leurs bons à des personnes qui n'en sont pas bénéficiaires. Ceci toutefois affecterait l'efficacité de la mesure, mais non son efficacité sociale. Quant au risque de contrefaçon des bons de réduction il est limité, tant par la valeur relativement faible de ces bons que par des mesures techniques, en l'occurrence l'impression des bons avec des encres fluorescentes qui rendent impossible de les photocopier.

Par opposition à une aide monétaire directe, la distribution de bons de réduction se distingue par le fait que ces bons ne peuvent être utilisés que pour l'achat de beurre, alors que le bénéficiaire est libre de l'utilisation qu'il fait d'une aide monétaire.

On fait parfois valoir que cette pré-affectation de l'aide permet d'éviter que les bénéficiaires d'une aide sociale ne l'utilisent à des fins jugées inadéquates: achats d'alcool ou de tabac, jeux d'argent, etc. Cet argument n'est guère recevable. D'une part, en effet, il peut paraître abusif de prétendre imposer aux bénéficiaires d'une aide sociale l'utilisation qu'ils doivent en faire. La Combat Poverty Agency, en charge de la lutte contre la pauvreté en Irlande, souligne en outre que l'opinion selon laquelle les allocataires sociaux feraient un mauvais usage de l'aide qu'ils reçoivent est dénuée de fondement.

Enfin et surtout, l'attribution d'une aide en nature, en allégeant les dépenses que le bénéficiaire aurait dû consacrer au poste correspondant de son budget, libère des ressources dont l'utilisation est libre. En dernier ressort, une aide en nature n'est donc guère plus contraignante qu'une aide monétaire, quand bien même ceux qui l'attribuent voudraient qu'elle le soit.

Ceci étant posé, on pourra dire que l'aide à la consommation de beurre est socialement efficace si elle répond à l'une ou l'autre des deux conditions suivantes: soit elle permet aux personnes qui en bénéficient de mieux satisfaire leur demande de consommation de beurre, qui aurait été à défaut de la mesure contrainte par l'étroitesse de leur budget, soit encore, en diminuant les dépenses de ces personnes pour des achats de beurre, elle libère des ressources qui leur permettent de faire face dans de meilleures conditions à d'autres besoins.

L'enquête nationale sur les budgets des ménages de l'Institut irlandais de la Statistique apporte des éléments de réponse à cet égard. Les résultats de l'enquête sont fournis pour dix catégories de ménages classées par déciles sur la base de leur dépenses totales de consommation. Cette catégorisation des ménages n'aboutit pas nécessairement à un classement des ménages par niveau de revenu dans la mesure où, le nombre des personnes par ménage variant d'une catégorie à l'autre, un faible niveau de dépenses par ménage peut s'expliquer par la faible taille du ménage tout autant que par la faiblesse de son revenu. De fait, la taille des ménages composant le premier décile (1,20 personne par ménage) est nettement inférieure à la taille moyenne des ménages (3,28 personnes par ménage).

Afin de contourner cette difficulté nous avons calculé les consommations moyennes par tête dans chacun des déciles et procédé à un traitement graphique et à un traitement économétrique de ces données.

Le tableau ci-après indique pour dix catégories de ménages classées en fonction de leur niveau de dépenses totales par tête pris comme un indicateur de revenu, quels sont, en livres irlandaises par semaine et par personne, le montant de leurs achats de beurre et le montant de leurs achats de spécialités laitières à tartiner (communément, mais improprement, dénommées 'beurre allégé')⁵⁰.

TABLEAU 6.2: Dépenses totales de consommation, achats de beurre et achats de spécialités laitières à tartiner (en livres irlandaises par personne et par semaine)

Dépenses totales	62,42	62,97	67,01	70,66	72,44	85,10	91,78	105,26	124,12	154,49
Beurre	0,33	0,29	0,37	0,24	0,53	0,21	0,18	0,20	0,19	0,20
'Beurre allégé'	0,22	0,20	0,22	0,21	0,26	0,22	0,21	0,20	0,21	0,20
Population (milliers)	284,6	368,0	197,0	396,1	129,9	403,7	434,0	429,7	439,4	465,4

Source: CSO: National Household Budget Enquiry 1994/95

On notera que les trois premières classes de revenu, qui représentent ensemble 850.000 personnes, soit un peu moins que le nombre des bénéficiaires de l'aide à la consommation de beurre, ont un niveau de dépense pour ce produit supérieur à celui des autres classes de revenu. Mais on note aussi une pic de consommation difficilement explicable dans une classe de revenu intermédiaire.

Le graphique de la page suivante visualise ces résultats. Il suggère que si la consommation de spécialités laitières à tartiner est relativement indépendante du niveau de la consommation totale par tête, la consommation de beurre est sensiblement plus élevée dans les catégories à faible revenu que dans les couches plus aisées de la population. Or il s'agit ici de consommation en valeur. Si les catégories de population à faible revenu achètent du beurre à un prix diminué par l'aide communautaire, le surcroît de consommation de beurre de ces catégories de la population est encore plus prononcé, en termes de quantités, que ne le suggère ce graphique.

Cette appréciation est confortée par la consommation moyenne par tête des bénéficiaires de la mesure. En effet, les achats de beurre des quelque 800.000 bénéficiaires s'élevaient en 1994 à 7.900 tonnes, soit en moyenne près de 10 Kg par personne et par an. Avec la diminution de l'allocation mensuelle à 0,5Kg, ce ratio est passé à 5,0 Kg par tête en 1997. Par comparaison, la consommation moyenne de beurre par tête n'était en 1994, sur la base de l'enquête budgétaire de l'institut de statistique, que de 3,4Kg par an pour l'ensemble des ménages et de 2,75Kg par an pour les seuls ménages à revenu moyen ou élevé.

Enfin, l'analyse économétrique tend à corroborer ces observations. La meilleure régression obtenue est la suivante:

$$\text{Log (Consommation de beurre)} = 5,006 + 2,73 * \text{Log (Consommation de spécialités)} - 0,48 * \text{Log (Consommation totale)}$$

(3,54) (2,91) (2,03)

$$R^2 = 0,74 \quad DW = 1,09$$

Cette régression suggère que la consommation de beurre, si elle va de pair avec la consommation de spécialités à tartiner, est négativement corrélée avec la consommation totale.

⁵⁰

On notera que, pour répondre aux besoins de cette évaluation, l'institut irlandais de la statistique a accepté d'effectuer un traitement complémentaire des données de son enquête afin de distinguer les achats de beurre de ceux des spécialités laitières à tartiner (dairy spreads). Les auteurs de l'étude l'en remercient vivement.

Ces résultats doivent être considérés avec prudence compte tenu de la taille restreinte de l'échantillon et du traitement effectué sur les données de base pour passer de données par ménage à des données par tête. On peut néanmoins avancer que ces résultats font peser un doute sur l'efficacité de la mesure d'un point de vue social.

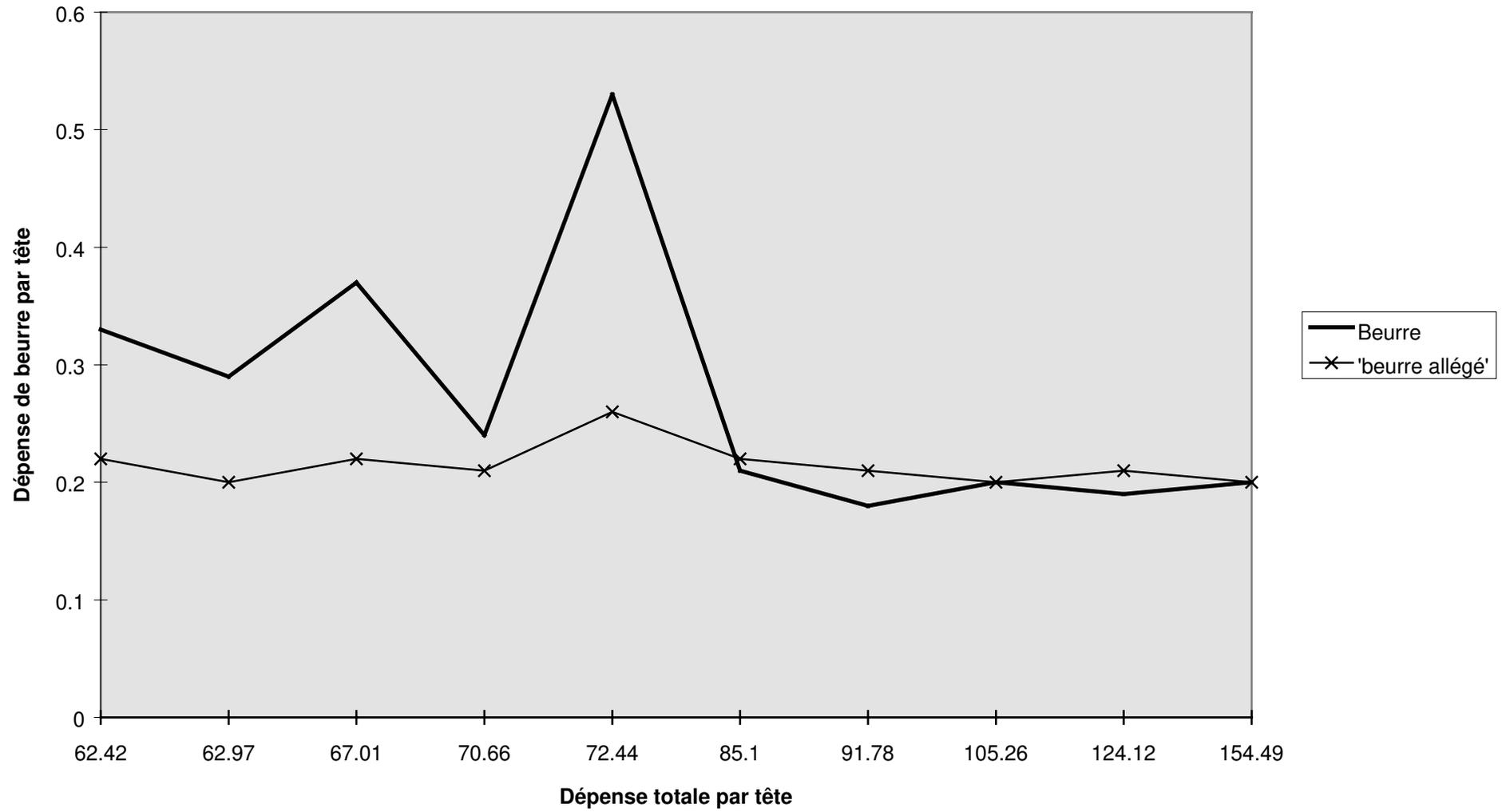
En définitive, il apparaît que les modalités de distribution des bons de réduction permet un ciblage efficace des bénéficiaires de l'aide. Par contre, l'aide ne paraît pas justifiée par une insuffisance de la consommation de beurre des ménages qui en bénéficient. Bien au contraire, plutôt que de libérer des ressources pour d'autres emplois, l'aide à la consommation semble induire chez les ménages bénéficiaires une surconsommation de beurre comparativement aux ménages plus aisés.

6.3.3 Conclusions relatives à l'efficacité

L'aide à la consommation de beurre a incontestablement un effet positif sur la demande intérieure de ce produit. L'ampleur de cet effet est toutefois difficile à mesurer. On retiendra dans la suite de l'analyse le chiffre de 2.025 tonnes dont on a noté plus haut qu'il se situait très vraisemblablement dans le haut des fourchettes d'estimation envisageables.

En termes d'efficacité sociale, les modalités pratiques de mise en oeuvre de la mesure garantissent que les bons de réduction vont bien aux seuls ménages qui satisfont aux conditions d'éligibilité de la mesure. Mais celle-ci, plutôt que d'assouplir la contrainte budgétaire qui pèse sur ces ménages, semble conduire, de manière paradoxale, à une surconsommation de beurre de ces ménages comparativement à la moyenne de la population irlandaise.

Consommation de beurre et de 'beurre allégé' en fonction de la dépense totale par tête



6.4 EFFICIENCE

6.4.1 Aspect régulation des marchés

L'aide à la consommation de beurre est un moyen parmi d'autres d'éviter que ne s'accroissent dans l'Union Européenne les stocks publics de beurre, lesquels entraînent des coûts importants d'ordre technique, de nature financière et liés à la dépréciation du produit stocké. Le principal moyen alternatif utilisé en vue du même objectif est le versement de restitutions aux exportateurs européens qui vendent du beurre sur les marchés des pays tiers, le montant de ces restitutions compensant la différence entre le prix intérieur du beurre dans l'Union Européenne et son prix sur le marché mondial. Une autre mesure alternative est le versement de subventions visant à encourager les entreprises de pâtisserie et de production de crèmes glacées à utiliser du beurre dans leurs fabrications. L'efficacité de l'aide à la consommation de beurre en termes de régulation du marché peut donc être appréciée en comparant le coût de cette mesure pour le budget communautaire par tonne de beurre soustraite au stockage public au coût induit par les deux autres mesures pour atteindre le même résultat.

Pour les années 1997/98 le taux de l'aide à la consommation de beurre est de 1389 ECU par tonne. Dans l'hypothèse où la consommation additionnelle de beurre induite par la mesure serait de 2.025 tonnes, le coût de la mesure par tonne soustraite aux stocks d'intervention serait de: $1389 \text{ ECU} \times 4500 \text{ tonnes} / 2025 \text{ tonnes}$, soit 3.085 ECU par tonne.

S'agissant des restitutions, le projet de budget du FEOGA section Garantie pour l'année 1999 évalue le montant moyen des restitutions par tonne de beurre exportée vers les pays tiers à 1.815 ECU par tonne en 1998. La prévision budgétaire pour 1999 table sur un montant de 1.800 ECU par tonne.

Ainsi, quand bien même adopterait on une hypothèse haute quant à l'efficacité de l'aide à la consommation de beurre, celle-ci induirait un coût budgétaire par tonne de beurre additionnelle consommée dans l'Union Européenne largement supérieur au coût budgétaire de l'exportation d'une tonne de beurre vers des pays tiers avec versement de restitutions aux exportateurs.

L'argument a été avancé que, dans le cas où l'aide à la consommation de beurre serait supprimée, l'augmentation des exportations de beurre vers les pays tiers qui en résulterait affecterait l'équilibre des marchés extérieurs, entraînant une baisse du cours mondial et, par suite, une augmentation du taux des restitutions. Cette augmentation du taux des restitutions affectant non pas seulement les tonnages additionnels, mais les 250.000 tonnes exportés vers les pays tiers, le coût budgétaire de la tonne marginale exportée pourrait être alors exorbitant. Vu les tonnages en présence, de l'ordre de 2.000 tonnes d'un côté, 250.000 tonnes de l'autre (et même 450.000 tonnes si l'on prend en compte l'ensemble des exportations mondiales hors échanges intra-communautaires⁵¹), il n'y a en réalité aucun risque qu'un transfert vers l'exportation des tonnages actuellement absorbés par l'aide à la consommation altère le niveau des prix sur le marché mondial.

On doit toutefois noter que les perspectives de marché du beurre à moyen et long termes donnent à penser que l'Union Européenne, pour prévenir un nouveau gonflement des stocks d'intervention, sera amenée à augmenter dans les prochaines années ses exportations de beurre vers les marchés tiers. Si le volume de ces exportations subventionnées semble devoir rester compatibles avec le plafond fixé dans les accords du Gatt, il n'est pas en revanche certains que la capacité d'absorption des marchés sera suffisante pour offrir le débouché requis aux exportations communautaires⁵².

⁵¹ Selon les statistiques publiées par le Ministère de l'Agriculture des Etats-Unis (USDA)

⁵² Voir sur ce point, le chapitre 3, § 3.1.2

Le projet de budget du Feoga-Garantie pour 1999 évalue par ailleurs à 624 millions d'ECU les dépenses encourues par la Communauté en 1998 pour subventionner les achats de 500.000 tonnes de beurre par les industriels de la pâtisserie et des crèmes glacées, ce qui correspond à un taux moyen de subvention de 1.250 ECU par tonne. La prévision pour l'année 1999, soit 565 millions d'ECU pour 478.000 tonnes d'achats subventionnés, conduit à un taux moyen de subvention par tonne de 1.180 ECU.

Mais il en va de cette mesure comme de l'aide à la consommation de beurre: les industriels concernés auraient, même en l'absence de subvention, acheté du beurre pour leurs fabrications. Le coût budgétaire de cette mesure doit donc être rapporté, non pas à la totalité des tonnages achetés avec subvention, mais à la seule demande additionnelle induite par la subvention. En l'absence de données relatives à l'élasticité-prix de la demande industrielle de beurre, toute estimation de l'effet de cette mesure sur la demande intérieure de beurre dans la Communauté serait hautement hasardeuse.

6.4.2 Aspect social

Le coût de la mesure pour le budget communautaire s'est établi en 1997 à 8,5 millions d'ECU⁵³. Cette somme est en même temps le montant du transfert social alloué aux bénéficiaires de la mesure.

En confiant la distribution des bons de réduction au Ministère des Affaires Sociales (Department of Community and Social Welfare), en charge de la distribution des aides sociales, le gouvernement irlandais a minimisé les coûts propres d'administration du dispositif. Selon les indications qui nous ont été fournies, ces coûts se détaillent comme suit (en livres irlandaises):

<i>Ministère des Affaires Sociales</i>	
Personnel (3 employés et un cadre à temps partiel)	100.000
Impression des bons de réduction	100.000
Envoi des bons de réduction par la poste	500.000
Divers	20.000
<i>Ministère de l'Agriculture</i>	
Employés et cadres à temps partiel	20.000
<i>Secteur privé</i>	
Personnel administratif des laiteries à temps partiel	300.000
 Total	 1.040.000

Au taux de change courant de la livre irlandaise ce montant équivaut à 1,3 million d'ECU.

Le coût d'administration de la mesure ressort donc à 15% du transfert alloué aux bénéficiaires. On notera, à titre de comparaison, que le Ministère irlandais des Affaires Sociales évalue à environ 4% des transferts le coût d'administration de l'assurance sociale et à environ 6% le coût d'administration des programmes publics d'aide sociale soumis à conditions de ressources.

Le coût d'administration de l'aide à la consommation de beurre paraît donc en première approche relativement élevé. Mais on doit souligner qu'une large partie des coûts supportés par le programme d'aide à la consommation de beurre sont, sinon fixes, du moins non directement proportionnels au volume de l'aide. Ces coûts n'étaient sans doute guère plus élevés lorsque l'allocation était proche de 8.000 tonnes de beurre qu'ils ne le sont aujourd'hui pour 4.500 tonnes. Réciproquement, le coût d'administration relativement faible de l'assurance sociale tient à ce qu'elle porte sur un montant d'aide très important et bénéficie donc d'économies d'échelle. La comparaison n'est donc pas

⁵³ Ce chiffre de 8,5 millions d'Ecus en 1997 nous a été fourni par l'Unité de Gestion du Feoga-Garantie (Cf. Tableau 6.1) . Le rapport de la Commission au Conseil sur l'application de la mesure d'aide à la consommation de beurre fait état quant à lui d'une dépense de 6,25 millions d'Ecus pour cette même année. De semblables divergences entre les données issues du Feoga-Garantie et celles que présente le rapport au Conseil existent également pour les années antérieures.

pleinement pertinente, sinon pour souligner qu'un dispositif du type de l'aide à la consommation de beurre risque d'être d'autant plus coûteux à administrer qu'il porte sur des montants plus faibles.

Une question importante en termes d'efficience sociale est le risque de détournement de l'aide. Nous avons noté plus haut que les dispositions prises par le gouvernement irlandais garantissaient que les bons de réduction allaient bien aux bénéficiaires d'une allocation d'assistance sociale et à eux seuls. Rien ne garantit toutefois que ceux-ci ne cèdent pas tout ou partie de ces bons de réduction ou du beurre acheté à prix réduit à des personnes qui ne répondent pas aux conditions d'éligibilité. Un tel mécanisme de détournement de l'aide, s'il existe, échapperait à tout contrôle.

Pour ce qui concerne les années 1994/95, les données de l'enquête budgétaire laissent planer une présomption de détournement en raison de l'ampleur de l'écart entre la consommation apparente de beurre des bénéficiaires de la mesure (9,9 Kg par tête et par an) et la consommation moyenne en Irlande (3,4 Kg) ou plus encore la consommation des ménages à revenu moyen ou élevé (2,75 Kg). Cette présomption est renforcée par le constat qu'en 1994 les 800.000 bénéficiaires de cette mesure, soit le quart de la population irlandaise, achetaient avec bons de réduction quelque 7.900 tonnes de beurre, effectuant ainsi près des deux-tiers du total des achats de beurre (12.100 tonnes).

L'évolution enregistrée en 1997, suite à la réduction de 1 Kg à 0,5 Kg par mois l'allocation mensuelle aux bénéficiaires, va dans le même sens. Si les achats de beurre subventionnés ont alors chuté de 2.500 tonnes, passant de 7.000 tonnes en 1996 à 4.500 tonnes en 1997, les achats de beurre à plein tarif ont en revanche augmenté de 2.130 tonnes passant de 4.900 tonnes à 7.030 tonnes. Cela signifie, soit que les ménages pauvres ont accru leurs achats de beurre non subventionné pour maintenir un niveau de consommation sensiblement supérieur à celui du reste de la population, soit encore, et plus vraisemblablement, que quelque 2.000 tonnes de beurre étaient jusqu'alors achetées à prix réduit par des ménages qui n'étaient pas éligibles à l'aide communautaire.

Pour autant qu'il y ait eu détournement de l'aide, la réduction de l'allocation mensuelle aux bénéficiaires aura sérieusement réduit l'ampleur de celui-ci.

6.4.3 Conclusions relatives à l'efficience

En termes de régulation des marchés, l'aide à la consommation de beurre apparaît comme un moyen nettement plus coûteux que l'exportation avec restitution d'accroître les débouchés de la production de beurre de l'Union Européenne.

L'administration de cette mesure s'avère relativement lourde ce qui tient tout à la fois aux modalités de mise en oeuvre (impression, distribution, puis collection de bons de réduction) et à son volume restreint qui, à la différence des programmes d'assistance sociale, limite les économies d'échelle qu'il est possible de réaliser. En outre, les données disponibles laissent planer une suspicion de détournement de l'aide au bénéfice de personnes non éligibles.

6.5 *IMPACT*

L'impact de l'aide à la consommation de beurre en termes de régulation des marchés a été examiné plus haut. On peut évaluer cet impact à un surcroît de demande de l'ordre de 2.025 tonnes dans une hypothèse haute.

En termes d'impact social, le transfert de revenu opéré au bénéfice des ménages éligibles est équivalent au coût budgétaire de la mesure, soit 8,5 millions d'ECU en 1997, ou encore un peu moins de 7,0 millions de livres irlandaises. Ce chiffre peut être comparé au montant total des transferts sociaux perçus par les ménages irlandais, soit 3.225 millions de livres, auxquels s'ajoutent 925 millions au titre des retraites. L'aide à la consommation de beurre représenterait ainsi environ 0,2% des transferts totaux.

Les responsables irlandais soulignent toutefois qu'au-delà de ces chiffres, l'aide à la consommation de beurre, parce qu'elle est en application depuis 20 ans et bénéficie aujourd'hui au quart de la population, est devenue une composante familière du paysage social irlandais. Les gouvernants y font fréquemment référence comme étant un des exemples des actions entreprises conjointement par le gouvernement et l'Union Européenne pour pallier les difficultés des personnes à faibles ressources. Réciproquement, cette mesure est positivement perçue par les bénéficiaires à qui elle donne le sentiment que l'Etat se préoccupe très concrètement de leurs difficultés d'existence et s'efforce de les alléger. Cette mesure tend par ailleurs à suggérer que la Communauté Européenne, qui engage des sommes considérables pour le soutien du revenu agricole, se préoccupe également des autres catégories sociales en difficulté. Enfin, l'Irlande est un pays traditionnellement gros producteur et gros consommateur de beurre, de sorte qu'une mesure centrée sur ce produit s'intègre d'une certaine manière dans le système culturel national.

6.6 *CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS*

L'analyse de l'aide à la consommation de beurre conduit aux observations suivantes:

En termes de régulation des marchés, aussi longtemps que persiste dans l'Union Européenne une situation de déséquilibre structurel du marché du beurre, toute mesure visant à soutenir la demande de ce produit sur le marché intérieur, et donc l'aide à la consommation de beurre, demeure pertinente. L'aide à la consommation de beurre contribue en effet à l'augmentation de la demande intérieure de beurre. Mais elle le fait dans une proportion qu'il est difficile d'évaluer et qui, en tout étant de cause, est très sensiblement inférieure au total tonnage bénéficiant de l'aide. Cela a pour conséquence que, en terme d'efficacité, ce moyen d'alléger les stocks communautaire est coûteux comparativement au moyen alternatif qu'est l'exportation vers les marchés tiers avec restitution, ceci à tout le moins dans les conditions actuelles de marché.

Du point de vue social, on doit d'abord souligner que le Conseil n'a pas assigné des visées de cet ordre à l'aide à la consommation de beurre. Il n'en reste pas moins que l'utilisation de cette mesure à des fins d'aide sociale est justifiée par l'existence d'un problème de pauvreté en Europe, notamment en Irlande, seul pays à mettre en oeuvre cette mesure et par ailleurs fort consommateur de beurre jusqu'à une date récente. Si les modalités adoptées par le gouvernement irlandais pour distribuer cette aide garantissent qu'elle bénéficie bien, conformément à la réglementation communautaire, à des personnes bénéficiaires d'une allocation d'assistance sociale, les données disponibles laissent planer un doute sur la réalité des besoins rencontrés par cette aide, du moins à l'échelle large où elle est appliquée, et sur sa contribution à l'amélioration de la situation des bénéficiaires. Par ailleurs, l'administration de cette aide est relativement coûteuse et risque de le devenir d'autant plus que le budget de l'aide est en forte diminution. Enfin, des présomptions de détournement existent, au moins antérieurement à 1997.

Ces observations plaident pour une suspension de la mesure.

On doit toutefois prendre en compte que l'aide à la consommation de beurre, notamment parce qu'elle est mise en application en Irlande depuis 1978 et bénéficie au quart de la population irlandaise, a acquis une dimension de politique sociale qui dépasse largement son strict impact financier. Une suspension de la mesure sans préalable serait dans ces conditions de nature à soulever des problèmes politiques et sociaux délicats. Un désengagement progressif paraît dès lors mieux approprié à moins que la suspension de la mesure ne s'accompagne d'une augmentation compensatrice d'autres transferts sociaux au bénéfice des personnes qui en seraient affectées. Ce désengagement pourrait s'opérer par diminutions graduelles de l'allocation mensuelle, déjà ramenée en 1998 de 1 Kg à 0,5Kg par mois, et/ou par un ciblage plus restrictif des populations bénéficiaires. On doit toutefois souligner que la réduction progressive du volume des crédits affectés à la mesure est de nature à renchérir son coût d'administration exprimé en pourcentage des crédits alloués.

Peu avant l'achèvement de ce travail, il a été indiqué aux chargés d'étude que la décision avait été prise pour 1999 de reconduire la mesure pour une durée d'un an avec un taux de subvention ramené de 138,9 Ecus à 100,0 Ecus par 100 Kg.