

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'allégement 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 efficacité 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 efficace de distribuer gratuitement des fruits et légumes; tout achat sur les marchés de produits conduirait à des dépenses supérieures. La mesure est donc efficace 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.