

COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 6

2009

ISSN 1831-0850

L'AIDE ALIMENTAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE
EN FAVEUR DES PERSONNES DÉMUNIES:
UNE ÉVALUATION DES OBJECTIFS, AINSI
QUE DES MOYENS ET DES MÉTHODES UTILISÉS



FR



Rapport spécial n° 6 // 2009

L'AIDE ALIMENTAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE EN FAVEUR DES PERSONNES DÉMUNIES: UNE ÉVALUATION DES OBJECTIFS, AINSI QUE DES MOYENS ET DES MÉTHODES UTILISÉS

(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE)

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-45410
Fax +352 4398-46410
Courriel: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 6 // 2009

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2009

ISBN 978-92-9207-342-8

doi: 10.2865/24948

© Communautés européennes, 2009
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Belgium

TABLE DES MATIÈRES

Points

I-IX	SYNTHÈSE
1-17	INTRODUCTION
1-7	PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME
8-13	VUE D'ENSEMBLE DES DISPOSITIFS DE GESTION ET DE CONTRÔLE
14-17	CHAÎNE DE DISTRIBUTION: LES ORGANISATIONS CARITATIVES
18-22	ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT
23-75	OBSERVATIONS
23-33	OBJECTIFS ET APPROCHE DU PROGRAMME: LES OBJECTIFS DU PROGRAMME RESTENT-ILS VALABLES ET L'APPROCHE EST-ELLE APPROPRIÉE?
23-24	LA DICHOTOMIE DES OBJECTIFS DU PROGRAMME
25-27	LORSQUE LE NIVEAU DES STOCKS D'INTERVENTION EST BAS, LE LIEN AVEC LES DÉPENSES AGRICOLES EST TÊNU
28-31	L'OBJECTIF SOCIAL DE LA MESURE EST PRÉDOMINANT
32-33	LA COORDINATION AVEC D'AUTRES MESURES DE LA POLITIQUE SOCIALE DEVRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE
34-47	MOYENS ET MÉTHODES UTILISÉS: LES MOYENS SONT-ILS À LA HAUTEUR DES OBJECTIFS ET SONT-ILS MIS EN ŒUVRE DE MANIÈRE SATISFAISANTE?
34-41	MIEUX CIBLER LES BÉNÉFICIAIRES POUR QUE LE PROGRAMME APORTE «UNE CONTRIBUTION NOTABLE»
42-47	LA GAMME DES DENRÉES ALIMENTAIRES MISES À DISPOSITION EST LIMITÉE DU FAIT QUE CELLES-CI PROVIENNENT DES STOCKS D'INTERVENTION, ET LA DISTRIBUTION PEUT PRENDRE DES FORMES TRÈS VARIÉES
48-70	MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DU PROGRAMME: LES PROCÉDURES SONT-ELLES APPLIQUÉES COMME PRÉVU?
48-59	INSUFFISANCES AFFECTANT LES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES ET CELLES RELATIVES À L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE
60-70	LES PROCÉDURES D'APPEL D'OFFRES DOIVENT ÊTRE AMÉLIORÉES ET UNIFORMISÉES
71-75	PROPOSITION DE RÉFORME: UNE INITIATIVE RÉCENTE DE LA COMMISSION, ASSORTIE D'UNE ANALYSE DE L'INCIDENCE DU PROGRAMME
76-85	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS
	ANNEXE I – POPULATION MENACÉE DE PAUVRETÉ
	ANNEXE II – LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET LEUR RÉPARTITION ENTRE LES ÉTATS MEMBRES
	ANNEXE III – PRODUITS DISTRIBUÉS ET BÉNÉFICIAIRES FINAUX — PLAN ANNUEL 2005
	ANNEXE IV – BESOINS COMMUNIQUÉS PAR LES ÉTATS MEMBRES ET QUANTITÉS DE PRODUITS PROVENANT DES STOCKS D'INTERVENTION ALLOUÉS PAR LA COMMISSION
	RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

I.

Le programme d'aide alimentaire en faveur des personnes démunies a été mis en place en 1987. Il devait permettre de sortir des produits disponibles des stocks communautaires d'intervention au profit d'organisations caritatives, afin qu'ils soient distribués gratuitement aux personnes dans le besoin.

II.

Cette mesure poursuit essentiellement deux objectifs: un objectif social (apporter une contribution notable au bien-être des personnes démunies) et un objectif de marché (stabilisation des marchés des produits agricoles grâce à la réduction des stocks d'intervention). Le budget du programme s'élevait à 307 millions d'euros en 2008 (pour 19 États membres); il est passé à 500 millions d'euros en 2009.

III.

La gestion du programme a été confiée aux organismes payeurs, qui sont responsables des stocks d'intervention dans les États membres. Au niveau opérationnel, le programme est géré par des organisations caritatives, qui reçoivent les denrées alimentaires et les distribuent aux personnes démunies. En raison de la forte baisse des stocks d'intervention ces dernières années, la plupart des produits destinés à la distribution ont dû être achetés sur le marché (85 % en 2008).

IV.

L'audit a été centré sur la validité des objectifs visés au regard de l'évolution du marché et de la situation sociale, sur le caractère approprié des moyens mis à disposition, sur l'incidence du programme, ainsi que sur les procédures administratives et de gestion.

V.

Le financement du programme au titre des dépenses de la PAC se justifiait au départ, du fait du recours aux stocks d'intervention. Avec des stocks d'intervention ramenés à un niveau proche de zéro au cours des dernières années, le lien entre le programme et les dépenses agricoles est cependant devenu plus ténu. La participation au programme est facultative, certains États membres considérant que cette mesure ne devrait pas être financée par le budget du FEAGA.

VI.

Cette mesure visait à réduire la pauvreté, non à l'éradiquer. À cet égard, les ressources mises à disposition ne peuvent avoir qu'une incidence limitée sur la situation des personnes démunies prises individuellement, car elles permettent d'offrir en moyenne l'équivalent d'un repas par mois à ses bénéficiaires. Pour renforcer l'efficacité de cette mesure, il est donc nécessaire de mieux cibler l'aide et d'assurer une meilleure coordination avec la politique sociale. En outre, les dispositions en vigueur limitent la gamme des produits à distribuer, et les procédures appliquées dans toute la chaîne de distribution aboutissent à une différence de traitement des bénéficiaires finals en ce qui concerne la quantité de nourriture fournie par personne.

SYNTHÈSE

VII.

L'administration de ce régime constitue véritablement un défi du fait qu'il est géré, au niveau opérationnel, par des milliers d'organisations caritatives, dont le personnel est essentiellement composé de bénévoles et dont la population cible est instable et difficile à contrôler. Il importe d'améliorer les systèmes de suivi et d'information au niveau de la Commission et des États membres, ainsi que la méthode de répartition des ressources financières entre les États membres. Enfin, les procédures d'appel d'offres appliquées par les États membres diffèrent considérablement et ne permettent de garantir ni une égalité d'accès à tous les opérateurs de l'UE ni une concurrence maximale. Le risque existe donc que les meilleures conditions ne soient pas toujours réunies pour les produits retirés des stocks d'intervention ou pour ceux achetés sur le marché libre. Les accords de troc sont également considérés comme des procédures lourdes et difficiles à contrôler.

VIII.

La Commission a récemment fait une proposition de réforme du programme qui permettrait de résoudre, dans une certaine mesure, les faiblesses relevées lors de l'audit de la Cour.

IX.

Étant donné que l'autorité budgétaire privilégie la poursuite du programme, la Cour formule une série de recommandations concernant l'opportunité du financement du programme au titre des dépenses de la PAC, la nécessité d'améliorer l'incidence de la mesure, l'intégration du programme dans le cadre de politique sociale, l'élargissement de la gamme de produits distribués, la nécessité d'améliorer les méthodes de distribution, ainsi que la gestion, le suivi et les procédures d'appel d'offres.

INTRODUCTION

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME

1. Le programme en faveur des personnes démunies remonte à 1987, année où l'Europe a connu un hiver exceptionnellement froid qui a eu des conséquences particulièrement graves pour les personnes les plus vulnérables, à savoir les personnes démunies. Afin de pallier l'urgence humanitaire, la Communauté a adopté des mesures visant à mettre différentes denrées alimentaires, notamment des produits agricoles provenant des stocks communautaires d'intervention¹, à la disposition d'organisations caritatives, afin qu'elles soient distribuées gratuitement aux personnes dans le besoin.
2. La mesure a été largement saluée et a suscité une forte demande. Elle est ensuite devenue permanente² et est toujours en vigueur aujourd'hui.
3. Le programme était novateur pour l'UE, car sa principale caractéristique était de venir en aide aux personnes les plus démunies en permettant la distribution d'une aide alimentaire par l'intermédiaire d'organisations caritatives, sous la forme de plats préparés pour consommation immédiate ou de colis.
4. La définition des personnes les plus démunies mentionnée dans les dispositions juridiques régissant ce programme figure ci-après³ (voir **encadré 1**).

¹ Produits agricoles achetés en intervention publique en vue de stabiliser les marchés et d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole.

² Règlement (CEE) n° 3730/87 du Conseil (JO L 352 du 15.12.1987, p. 1).

³ Article 1^{er} du règlement (CEE) n° 3149/92 de la Commission (JO L 313 du 30.10.1992, p. 50).

ENCADRÉ 1

DÉFINITION DE LA NOTION DE «PERSONNES LES PLUS DÉMUNIES»

[...] on entend par «personnes les plus démunies», des personnes physiques, individus ou familles ou groupements composés de ces personnes, dont la situation de dépendance sociale et financière est constatée ou reconnue sur la base de critères d'éligibilité adoptés par les autorités compétentes, ou est jugée par rapport aux critères pratiqués par les organisations caritatives et approuvés par les autorités compétentes.

5. Cette définition rend difficile la quantification du groupe cible du programme. Pour allouer les fonds du programme aux États membres, la Commission utilise une catégorisation connue sous le nom de population «menacée de pauvreté». Il s'agit d'une mesure relative, définie pour chaque État membre comme correspondant aux personnes dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu moyen⁴. Le groupe cible est en outre considérable, une personne sur six étant classée dans la catégorie des personnes «menacées de pauvreté» dans l'ensemble de l'UE (voir **encadré 2**).
6. Le programme était doté de 216 millions d'euros en 2005, 264 millions d'euros en 2006, 274 millions d'euros en 2007 et 307 millions d'euros en 2008⁵, années sur lesquelles l'audit a porté. Pour 2009, la dotation est de 500 millions d'euros.
7. Malgré l'augmentation des crédits budgétaires, le montant disponible par personne ces trois dernières années était de 6,24 euros/personne en 2006, de 5,73 euros/personne en 2007 et de 5,83 euros/personne en 2008 (voir **annexe II**). Ces chiffres modestes par bénéficiaire en puissance permettent de situer l'incidence potentielle du programme dans son contexte.

⁴ Techniquement, il s'agit du nombre de personnes statistiquement identifiées comme disposant d'un revenu inférieur au seuil de 60 % du revenu médian standardisé. Les données correspondantes sont collectées et fournies par Eurostat.

⁵ Les crédits budgétaires alloués au programme sont inscrits à la ligne budgétaire 05 02 04 01 du budget de l'UE.



ENCADRÉ 2

PERSONNES DÉMUNIES DANS L'UE

Dans l'Union européenne, quelque 80 millions de personnes, soit 16 % de la population de l'EU-27, sont considérées comme menacées de pauvreté (voir **annexe I** pour de plus amples détails), tandis qu'environ 43 millions de personnes sont menacées de pauvreté alimentaire⁶.

⁶ Analyse d'impact SEC(2008) 2436/2 accompagnant la proposition de règlement du Conseil en ce qui concerne la distribution de denrées alimentaires au profit des personnes les plus démunies de la Communauté, page 11.

Le taux de personnes menacées de pauvreté alimentaire constitue un indicateur d'Eurostat défini comme le pourcentage de personnes qui ne peuvent pas se permettre de prendre un repas avec de la viande, du poulet ou du poisson tous les deux jours.

VUE D'ENSEMBLE DES DISPOSITIFS DE GESTION ET DE CONTRÔLE

8. Les conditions et procédures à respecter pour la mise en œuvre du programme sont exposées dans le règlement (CEE) n° 3730/87, intégré ensuite dans le règlement n° 1234/2007 du Conseil et dans le règlement (CEE) n° 3149/92⁷ portant modalités d'application. Au fil des ans, les règles du programme ont été modifiées. Suite à une modification apportée en 1992, les produits distribués n'ont plus dû nécessairement être ceux retirés des stocks d'intervention et le transfert de stocks d'intervention entre États membres a été rendu possible. En 1995, il a été décidé que, si un produit était temporairement indisponible dans les stocks communautaires d'intervention, les États membres pouvaient acheter des produits similaires directement sur le marché communautaire.
9. La participation des États membres au programme est facultative. Ceux qui souhaitent participer doivent en informer la Commission chaque année et communiquer leurs besoins perçus. Le nombre d'États membres qui participent au programme a augmenté ces dernières années; ils étaient 10 en 2005, 15 en 2006, 18 en 2007 et 19 en 2008. L'**annexe II** indique le montant des crédits budgétaires et montre leur répartition par État membre pour la période 2005-2008.
10. La Commission établit un plan annuel qui comprend, pour chaque État membre appliquant la mesure, les ressources financières maximales qui seront mises à disposition, la quantité de chaque produit agricole qui sera retirée des stocks d'intervention communautaires et le montant disponible pour l'achat de chaque produit.
11. Les produits retirés des stocks d'intervention ne se trouvent généralement pas sous une forme adaptée à une distribution directe aux destinataires en vue d'être consommés immédiatement; ils doivent dès lors être transformés/échangés contre des produits alimentaires finis (voir **encadré 3**). Cela complique considérablement la gestion du programme, dans la mesure où les opérations nécessaires pour obtenir les produits alimentaires finis (denrées alimentaires transformées contre produits provenant des stocks d'intervention et d'achats) font l'objet de procédures d'appel d'offres organisées par les autorités compétentes des États membres. Les opérations de transport entre les installations du fournisseur et les locaux des organismes bénéficiaires sont également soumises à des procédures d'appel d'offres.

⁷ Règlement (CEE) n° 3730/87 fixant les règles générales, tel qu'intégré dans le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil (JO L 299 du 16.11.2007, p. 1) portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole, et règlement (CEE) n° 3149/92 de la Commission du 29 octobre 1992 portant modalités d'application de la fourniture de denrées alimentaires provenant des stocks d'intervention au bénéfice des personnes les plus démunies de la Communauté (JO L 313 du 30.10.1992, p. 50).

- 12.** Ces dernières années, les quantités de produits présents dans les stocks communautaires d'intervention ont très fortement diminué suite au changement de situation sur le marché⁸. Les stocks d'intervention ne permettent dès lors plus de couvrir les besoins du programme et certains produits destinés à la distribution doivent être achetés directement sur le marché. La valeur des produits achetés en 2006 représentait 18 % des ressources du programme; elle est passée à plus de 85 % en 2008. Pour le plan annuel de 2008, seul le sucre était disponible dans les stocks d'intervention.
- 13.** Dans les États membres, le plan est mis en œuvre sous la responsabilité des organismes payeurs⁹, qui se chargent aussi, directement ou en les déléguant à d'autres services, des tâches de supervision et de contrôle¹⁰.

⁸ Pour de plus amples détails, voir le rapport spécial n° 11/2008 — La gestion de l'aide de l'Union européenne aux opérations de stockage public de céréales (<http://www.eca.europa.eu>).

⁹ L'«organisme payeur» est l'organe ou les organes agréé(s) par un État membre conformément au règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 209 du 11.8.2005, p. 1).

¹⁰ L'article 9 du règlement (CEE) n° 3149/92 dispose que les contrôles doivent être effectués par les autorités compétentes à tous les stades du processus d'exécution du plan et à tous les niveaux de la chaîne de distribution. Les contrôles doivent porter sur au moins 5 % des quantités par produit à chaque stade du processus d'exécution, à l'exclusion du stade de la distribution aux personnes les plus démunies. L'article 10 du même règlement dispose que les États membres doivent transmettre à la Commission un rapport annuel sur l'exécution du plan sur leur territoire, précisant également les mesures de contrôle qui ont été appliquées pour s'assurer que les marchandises ont atteint l'objectif assigné ainsi que les destinataires finals.

ENCADRÉ 3

EXEMPLES DE PRODUITS RETIRÉS DES STOCKS D'INTERVENTION ET DE PRODUITS FINIS DISTRIBUÉS

Stocks d'intervention	Produits distribués
Riz	<ul style="list-style-type: none"> • riz étuvé, • riz blanc, • riz au lait, • biscuits de riz.
Céréales	<ul style="list-style-type: none"> • pâtes alimentaires, • biscuits, • céréales pour petit-déjeuner, • farine, • gruaux d'avoine, • couscous.
Beurre	<ul style="list-style-type: none"> • lait, • produits laitiers, • fromage, • beurre.
Sucre	<ul style="list-style-type: none"> • sucre blanc, • confiture.

CHAÎNE DE DISTRIBUTION: LES ORGANISATIONS CARITATIVES

- 14.** L'aide alimentaire est acheminée vers les personnes démunies principalement par l'intermédiaire d'organisations caritatives désignées par les États membres concernés, auxquelles les produits sont remis gratuitement. La structure de ces organisations caritatives s'articule souvent autour de trois niveaux — national, régional et local —; quant à leur structure administrative, elle présente des différences (voir **encadré 4**). À tous les niveaux, plusieurs milliers d'organisations caritatives participent actuellement à la réception et à la distribution des denrées alimentaires aux personnes démunies. À cette fin, le règlement dispose que les organisations caritatives qui prennent soin des bénéficiaires et interviennent directement auprès d'eux sont considérées comme les destinataires finals de la distribution¹¹.

¹¹ Article 5 bis du règlement (CEE) n° 3149/92.

ENCADRÉ 4

LES ORGANISATIONS QUI PARTICIPENT AU PROGRAMME DE L'UE

La structure et les responsabilités des organisations caritatives dans les États membres contrôlés sont les suivantes:

1^{er} niveau: organisations «désignées» par les autorités nationales (par exemple la Croix-Rouge, Caritas, la Fédération des banques alimentaires, etc.). Elles agissent au niveau national en tant que quartiers généraux des organisations de niveau inférieur pour les questions liées à la représentation, aux contacts avec les autorités nationales, à la coordination et à la supervision des activités. Elles ne distribuent pas l'aide aux destinataires finals.

2^e niveau: organisations caritatives qui agissent au niveau régional/local (par exemple les Caritas diocésaines, les banques alimentaires, etc.). La plupart d'entre elles appartiennent au réseau des organisations principales. Elles possèdent les capacités de stockage, reçoivent les denrées alimentaires et les distribuent aux organisations de niveau inférieur et/ou aux bénéficiaires finals.

3^e niveau: organisations qui agissent au niveau local et distribuent l'aide directement aux bénéficiaires. Elles sont jusqu'à plusieurs milliers dans chaque État membre et leurs missions sont étendues et multiples. Très souvent, ces organisations appartiennent à un réseau des organisations caritatives principales, mais il s'agit également parfois d'organisations indépendantes créées à l'initiative de communautés locales.

La Commission ne dispose pas de données relatives au nombre d'organisations caritatives, désignées et autres, qui participent au programme de l'UE. Dans les États membres audités, elles étaient au nombre de 40 000 environ. Quelques précisions sont données ci-après:

Type d'organisation caritative	Espagne	France	Italie	Pologne
Organisations désignées (1 ^{er} niveau)	1	4	7	4
Organisations au niveau régional/départemental (2 ^e niveau)	52	250-300	249	89
Organisations de niveau inférieur qui distribuent les denrées alimentaires aux bénéficiaires finals (3 ^e niveau)	environ 6 000	environ 9 000	14 973	9 366

- 15.** Les organisations caritatives jouent donc un rôle clé dans la mise en œuvre du programme. Le programme contribue à couvrir leurs frais administratifs dans une faible mesure (1 % de la valeur des produits mis à disposition)¹², mais les organisations désignées prennent elles-mêmes en charge la majeure partie de leurs coûts administratifs et de leurs frais de fonctionnement pour la réception, le stockage et la distribution des marchandises aux bénéficiaires finals.
- 16.** De par la nature des organisations caritatives participant au programme, il est difficile de les obliger à rendre compte, au sens administratif courant du terme, car leur personnel est principalement composé de bénévoles et leur population cible est instable et difficile à contrôler. Ces circonstances posent des difficultés particulières pour l'administration du régime.
- 17.** Les quantités de denrées alimentaires fournies dans le cadre du programme de l'UE ne représentent en général qu'une partie des produits alimentaires que les organisations caritatives participantes distribuent gratuitement. Cependant, pour certaines organisations caritatives actives au niveau local, le programme de l'UE constitue l'unique source de denrées alimentaires destinées à la distribution aux personnes démunies. S'agissant des États membres et des organisations caritatives audités, les chiffres ci-après ont été fournis¹³ (voir **encadré 5**).

¹² Les organisations caritatives ont également souligné qu'il conviendrait de renforcer les infrastructures administratives et logistiques (capacités de stockage et de distribution et effectifs correspondants) afin de répondre à la nécessité de distribuer de plus grandes quantités de produits.

¹³ La Commission ne dispose pas de données complètes pour tous les États membres.

ENCADRÉ 5

QUANTITÉS TOTALES DISTRIBUÉES PROVENANT DU PROGRAMME DE L'UE

Espagne: en 2006, les quantités distribuées par les organisations désignées s'élevaient à 60 048 tonnes, dont 32 660 (54 %) provenaient du programme de l'UE et le reste d'autres sources (industrie alimentaire, grossistes, marchés, actions de collecte, etc.).

France: un programme national complète celui de l'UE. Il n'existe pas de données exactes mais, selon les estimations, le programme national représente quelque 6 % et celui de l'UE 30 % des quantités totales distribuées.

Italie: aucune donnée n'est disponible sur la situation au niveau national. Pour deux organisations auditées, le programme de l'UE fournit près de 100 % des quantités distribuées. Pour une autre organisation, la participation de l'UE atteint 60 % environ.

Pologne: il n'existe concrètement pas de chiffres globaux. Le programme couvre environ 60 à 70 % des denrées alimentaires distribuées par les deux organisations auditées (estimation).

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

- 18.** L'objectif de l'audit était d'évaluer le programme «Aide alimentaire de l'Union européenne en faveur des personnes démunies», et notamment le rapport entre les objectifs et les moyens et méthodes utilisés. L'audit a en particulier permis d'examiner si les objectifs du programme étaient encore valables au regard de l'évolution du marché et de la situation sociale. En outre, le caractère approprié des moyens mis à disposition et des systèmes appliqués pour mesurer l'incidence du programme sur les bénéficiaires a également fait l'objet d'une évaluation en termes de valeur, de quantité et de variété des produits offerts et distribués. Enfin, l'audit a porté sur les procédures administratives et de gestion appliquées pour la mise en œuvre des plans annuels.
- 19.** Les principales questions abordées dans le présent rapport sont les suivantes:
- a) Les objectifs du programme restent-ils valables et l'approche est-elle appropriée?
 - b) Les moyens sont-ils à la hauteur des objectifs et sont-ils utilisés de manière satisfaisante?
 - c) Les procédures sont-elles appliquées comme prévu?
- 20.** Pour répondre à ces questions, les travaux d'audit ont porté sur les données permettant de mesurer l'incidence du programme par rapport à chacun des objectifs fixés, sur les critères appliqués pour effectuer la sélection et déterminer l'éligibilité des organisations caritatives participantes et des bénéficiaires finals, sur la mise en œuvre des plans annuels par l'ensemble des parties prenantes concernées, ainsi que sur les mécanismes de distribution des denrées alimentaires considérés sous l'angle de la quantité, de la qualité et de la variété de celles-ci. Enfin, la Cour a examiné le système utilisé pour déterminer les besoins, l'allocation des ressources financières aux États membres et les procédures de passation des marchés relatifs à la fourniture des produits finis aux organisations caritatives en vue de leur distribution.

- 21.** L'audit a porté sur la gestion et sur le suivi du programme à la Commission et dans des États membres sélectionnés. Les travaux d'audit ont été centrés sur l'analyse, la documentation et la mise à l'essai des procédures et des systèmes appliqués, pour gérer le programme, par la Commission, par les autorités nationales compétentes et par certaines des organisations caritatives désignées au niveau national, régional et local qui participent à la distribution proprement dite des denrées alimentaires aux personnes démunies.

- 22.** L'audit a été réalisé dans quatre États membres — l'Espagne, la France, l'Italie et la Pologne — qui représentent plus de 72 % des crédits budgétaires annuels. L'audit a été centré sur les plans des années 2006-2008.



Source: Charitable Organisations.

OBSERVATIONS

OBJECTIFS ET APPROCHE DU PROGRAMME: LES OBJECTIFS DU PROGRAMME RESTENT-ILS VALABLES ET L'APPROCHE EST-ELLE APPROPRIÉE?

LA DICHOTOMIE DES OBJECTIFS DU PROGRAMME

- 23.** Pour cette mesure, les dispositions juridiques¹⁴ fixent le double objectif d'apporter une contribution notable au bien-être des citoyens les plus démunis et de stabiliser les marchés agricoles par l'écoulement d'une partie des stocks d'intervention (voir **encadré 6**).

¹⁴ Règlement (CEE) n° 3730/87 fixant les règles générales, tel qu'intégré dans le règlement (CE) n° 1234/2007.

- 24.** La responsabilité de la mise en œuvre du programme a été confiée aux acteurs qui interviennent généralement dans la gestion des dépenses agricoles, à savoir la direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission et, dans les États membres, l'organisme payeur chargé des paiements agricoles et de la gestion des stocks d'intervention.

ENCADRÉ 6

OBJECTIFS DU PROGRAMME

«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; 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 [...].»

LORSQUE LE NIVEAU DES STOCKS D'INTERVENTION EST BAS, LE LIEN AVEC LES DÉPENSES AGRICOLES EST TÊNU

- 25.** Le programme actuel est en vigueur depuis 1987. Les dispositions prises au départ privilégiaient le financement du programme à l'aide des stocks d'intervention, conformément aux objectifs de la politique agricole commune «de réduction des stocks à un niveau normal»¹⁵. Cependant, la réforme de la PAC de ces dernières années, qui prévoit la suppression progressive des mesures d'intervention pour certains produits, ainsi que la résorption des stocks d'intervention ont considérablement affecté la mise en œuvre du programme; en fait, la majorité des produits doivent à présent être achetés directement sur le marché¹⁶.
- 26.** Un lien ténu est néanmoins maintenu avec les dépenses agricoles dans la mesure où les produits mis à la disposition des personnes démunies restent ceux dérivés de produits agricoles éligibles pour le stockage d'intervention. Cela complique la gestion de la mesure et limite le choix de produits à distribuer. Enfin, la nature de l'aide, à savoir une contribution visant à réduire la pauvreté, est difficile à concilier avec le caractère général des dépenses agricoles de l'UE, dans le cadre desquelles l'aide est axée sur les agriculteurs et/ou le secteur agricole et les bénéficiaires éligibles ont droit à un montant d'aide bien précis.
- 27.** La question de savoir s'il est approprié d'inscrire les dépenses du programme dans le cadre de la politique agricole commune a été soulevée lors des réunions du comité de gestion. Ces dernières années, certains États membres qui ne participent pas au programme alimentaire de l'UE ont voté contre l'approbation des plans annuels parce qu'ils jugeaient cette aide incompatible avec l'objectif et le type de financement de la PAC¹⁷.

¹⁵ Voir encadré 6.

¹⁶ Pour le plan annuel de 2008, seul le sucre était disponible dans les stocks d'intervention et il a fallu se procurer le reste des produits sur le marché. Les prévisions publiées par la DG AGRI en juillet 2007 pour la période 2007-2014 dans le document «Perspectives concernant les marchés et les revenus agricoles dans l'Union européenne» sont les suivantes:

- pour les céréales, les stocks publics vont dans une large mesure disparaître au début de la période de projection,
- pour le sucre, un équilibre devrait être trouvé dès 2010,
- pour le beurre, les stocks d'intervention vides à la fin du premier semestre 2007 le resteront jusque fin 2014,
- pour le lait écrémé en poudre (LEP), le marché devrait rester équilibré tout au long de la période de projection, sans qu'il soit nécessaire d'offrir des produits pour la constitution de stocks d'intervention.

¹⁷ Procès-verbaux des réunions du comité de gestion des céréales (adoption du plan 2008): «Allemagne: estime qu'il n'y a plus de cohérence entre le règlement du Conseil et le règlement portant modalités d'application; Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni: ne veulent pas qu'une mesure sociale soit financée par le budget de la PAC; Pays-Bas: en outre, ils ne veulent pas non plus que le budget communautaire serve à financer une mesure sociale.»

L'OBJECTIF SOCIAL DE LA MESURE EST PRÉDOMINANT

- 28.** Si l'écoulement des stocks d'intervention permettait d'établir un lien entre la contribution au bien-être des citoyens les plus démunis et la stabilisation des marchés agricoles, les évolutions récentes ont fait que l'objectif social de la mesure est devenu beaucoup plus largement prédominant. Dès 1998, la Commission a publié une évaluation des programmes alimentaires de la Communauté européenne, dont les conclusions indiquaient que les aspects sociaux de la mesure étaient considérés comme un objectif plus important que celui d'être un instrument de régulation des marchés (voir **encadré 7**). En fait, l'évaluation met en doute l'efficacité de la mesure en termes de régulation des marchés parce que, d'une part, une partie des produits retirés des stocks communautaires fait dans certains cas indirectement retour à l'intervention et, d'autre part, cette mesure est nettement plus coûteuse que les restitutions à l'exportation pour réduire les excédents structurels.

ENCADRÉ 7

ÉVALUATION EFFECTUÉE PAR LA COMMISSION EN 1998 (PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS)

«L'objectif social de la mesure est très clairement affirmé dans les règlements. [...] Sa pertinence, face à la persistance d'un problème massif de pauvreté en Europe, est attestée par [...] les organisations caritatives [...]. Cette mesure, lorsqu'elle a été instituée, visait également, quoique subsidiairement, à apporter une contribution à l'allègement des volumineux et coûteux stocks d'intervention [...] dans la Communauté [...]. La mesure conserve donc sa pertinence comme instrument de régulation des marchés.»

«Les États membres [...] font preuve d'une bonne capacité à utiliser efficacement les moyens [...]. En revanche, l'efficacité de la mesure en termes de régulation des marchés peut être mise en doute. [...] une fraction, qui pourrait être importante dans certains cas, des produits retirés des stocks communautaires fait indirectement retour à l'intervention.»

«Incontestablement efficiente comme instrument d'aide sociale, cette mesure est en revanche un moyen nettement plus coûteux de réduire les excédents structurels [...] que ne l'est l'exportation avec versement de restitutions [...].»

«[...] 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. [...] le Conseil [...] a clairement manifesté qu'il donnait la priorité à la dimension sociale de cette mesure relativement à son rôle d'instrument de régulation des marchés.»

- 29.** Dans le règlement (CE) n° 1234/2007, qui consolidait le règlement (CEE) n° 3730/87, ce régime est également considéré comme «une mesure sociale importante»¹⁸.
- 30.** Les autorités de gestion des États membres visités lors de l’audit ont de l’objectif social de la mesure une perception similaire et ont indiqué qu’il importait de bien coordonner le programme au niveau national, notamment en ce qui concerne sa dimension sociale.
- 31.** En outre, pas plus tard qu’en avril 2006, le Parlement européen a adopté une déclaration «sur l’approvisionnement des associations caritatives agréées pour la mise en œuvre du programme européen d’aide alimentaire aux plus démunis». Dans sa déclaration, le Parlement européen considérait que l’aide alimentaire contribuait à la réalisation de l’objectif de réduction de la pauvreté et invitait la Commission et le Conseil à maintenir et à accroître l’aide en procédant à certaines adaptations en matière de mise en œuvre (voir **encadré 8**).

ENCADRÉ 8

PRINCIPAUX POINTS DE LA DÉCLARATION DU PE

- Reconnaître l’existence, dans l’Union européenne, de personnes victimes de sous-nutrition, et affirmer la nécessité de satisfaire leurs besoins alimentaires,
- pérenniser le programme européen d’aide alimentaire et accorder une enveloppe globale pluriannuelle,
- ouvrir la mesure à de nouveaux secteurs comme ceux de la viande porcine, de la volaille et des œufs,
- inclure dans ce programme des mesures innovantes ayant pour objectif la distribution de rations alimentaires équilibrées,
- considérer que l’aide alimentaire contribue à la réalisation de l’objectif de réduction de la pauvreté,
- procéder aux modifications réglementaires permettant:
 - de mettre en place des stocks réservés au programme, c’est-à-dire affectés et destinés aux plus démunis,
 - d’élargir la procédure de troc,
 - d’acheter sur le marché communautaire les produits indisponibles dans les stocks d’intervention.

LA COORDINATION AVEC D'AUTRES MESURES DE LA POLITIQUE SOCIALE DEVRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE

32. Le législateur a clairement indiqué que le programme d'aide alimentaire devait être considéré comme une contribution, importante même, au bien-être de ses citoyens les plus démunis¹⁹ (voir **encadré 6**). Aussi, cette contribution devrait-elle être coordonnée et créer des synergies avec d'autres politiques, régimes et actions mis en place au niveau de la Communauté et des États membres en vue de mieux répondre aux besoins des personnes les plus démunies.

¹⁹ Règlement (CEE) n° 3730/87.

33. Dans les États membres audités, les autorités de gestion sont les organismes payeurs chargés des dépenses agricoles. Aucun des États membres audités, à l'exception de la France, ne disposait d'informations probantes attestant l'existence d'une étroite coopération entre l'organisme payeur et d'autres acteurs clés des actions sociales, comme les ministères des affaires sociales. Cette coopération est nécessaire pour mieux comprendre les organisations caritatives et les personnes démunies, ainsi que pour pouvoir répondre de manière plus appropriée à leurs besoins.

MOYENS ET MÉTHODES UTILISÉS: LES MOYENS SONT-ILS À LA HAUTEUR DES OBJECTIFS ET SONT-ILS MIS EN ŒUVRE DE MANIÈRE SATISFAISANTE?

MIEUX CIBLER LES BÉNÉFICIAIRES POUR QUE LE PROGRAMME APPORTE «UNE CONTRIBUTION NOTABLE»

FAIBLE INCIDENCE DE L'AIDE DE L'UE

34. En raison du grand nombre de bénéficiaires potentiels et du niveau relativement faible des ressources disponibles, il importe de cibler les bénéficiaires pour que la mesure puisse avoir une incidence importante sur la population visée.

35. Comme le montre l'**annexe II**, les crédits budgétaires par bénéficiaire potentiel s'élèvent à quelque six euros par an. Par ailleurs, dans son analyse d'impact, la Commission indique qu'en 2006, plus de 13 millions de personnes dans 15 États membres ont bénéficié du programme et estime que le coût d'un repas offert par les organisations caritatives est d'au moins deux euros. Cela signifie que le programme contribue à la distribution d'un maximum de trois repas par an pour chaque personne démunie potentielle, ou de 12 repas par an en moyenne pour chaque bénéficiaire effectif de l'aide.

36. Si, dans certains États membres, le programme de l'UE représente plus de 50 % des denrées alimentaires distribuées aux citoyens démunis (voir **encadré 5**), la Cour estime peu probable qu'un programme offrant, au maximum, l'équivalent d'un repas par mois en moyenne à ses bénéficiaires réponde aux objectifs du législateur, à savoir apporter «une contribution notable au bien-être de ses citoyens les plus démunis»²⁰.

²⁰ 18^e considérant du règlement (CE) n° 1234/2007.

37. À cet égard, il faudrait idéalement améliorer les critères de sélection des bénéficiaires potentiels et/ou les priorités en la matière, comme le recommande l'analyse d'impact²¹, sinon la contribution du programme au bien-être des personnes les plus démunies sera inévitablement négligeable. Il importe cependant de reconnaître que les organisations caritatives, de par leur nature même, ne peuvent ou ne veulent peut-être pas adopter de politiques de distribution restrictives.

²¹ Point 4 et point 6, paragraphe 5, du document de travail des services de la Commission SEC(2008) 2436/2 accompagnant la proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005 relatif au financement de la politique agricole commune et (CE) n° 1234/2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique») pour ce qui est de la distribution de denrées alimentaires au profit des personnes les plus démunies de la Communauté (COM(2008) 563 final).

CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ ET DE SÉLECTION IMPRÉCIS

38. Pour maximiser l'incidence de l'aide, il est nécessaire de définir des priorités réalistes, tant en matière de sélection des organisations caritatives qui achemineront l'aide alimentaire qu'en ce qui concerne les catégories et/ou les groupes de la population qui en bénéficieront.

39. Les auditeurs ont constaté que, dans la pratique, les États membres avaient désigné, souvent sans appliquer des procédures en bonne et due forme, un petit nombre d'organisations actives au niveau national, dont font partie des organisations de niveau inférieur. Il n'existe pas de données précises sur le nombre d'organisations caritatives désignées avec lesquelles les autorités des États membres coopèrent dans le cadre de la mise en œuvre des plans annuels. Les organisations caritatives actives au niveau régional participent automatiquement au programme de l'UE en tant que membres des organisations caritatives principales. Elles disposent d'une certaine indépendance pour définir les critères appliqués lors de la sélection d'organisations de niveau inférieur en vue de la distribution de l'aide alimentaire.

40. Suivant les dispositions juridiques en vigueur, les critères d'éligibilité des bénéficiaires devraient en outre être fondés sur «une situation de dépendance sociale et financière constatée ou reconnue». En conséquence, les autorités nationales devraient adopter des critères de cette nature ou approuver ceux retenus par les organisations caritatives. Les États membres sont également tenus de communiquer chaque année à la Commission les critères d'éligibilité que les bénéficiaires doivent remplir. La Cour a constaté que les États membres ne fixaient pas de critères d'éligibilité aussi précis. Les critères communiqués annuellement à la Commission²² correspondent davantage à une typologie des personnes aidées qu'à des critères de sélection quantitatifs ou qualitatifs (voir **encadré 9**).

²² En application de l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3149/92.

41. Enfin, la Cour a constaté que la fréquence avec laquelle l'aide était reçue variait considérablement (certaines personnes ne bénéficient qu'occasionnellement de repas tandis que d'autres, qui se trouvent dans des institutions sociales, ou des familles reçoivent régulièrement une aide ou des colis alimentaires).



Source: Charitable Organisations.

ENCADRÉ 9

EXEMPLES DE CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ RETENUS PAR LES ORGANISATIONS CARITATIVES

- Critères économiques: absence de domicile fixe, pauvreté, chômage, etc.
- Critères sociaux: immigrants, personnes âgées, familles nombreuses, etc.
- Critères sanitaires: maladies et handicaps.

**LA GAMME DES DENRÉES ALIMENTAIRES
MISES À DISPOSITION EST LIMITÉE DU FAIT
QUE CELLES-CI PROVIENNENT DES STOCKS D'INTERVENTION,
ET LA DISTRIBUTION PEUT PRENDRE DES FORMES
TRÈS VARIÉES**

42. La distribution des denrées alimentaires par les organisations caritatives aux personnes démunies peut prendre différentes formes, en fonction des activités spécifiques des organisations caritatives (repas offerts dans les cantines publiques, dans les crèches et les hospices, colis alimentaires livrés aux personnes et aux familles, etc.).

²³ Article 4, paragraphe 1, point b, et paragraphe 2, point a, du règlement (CEE) n° 3149/92.

43. En raison de l'origine de la mesure et de son lien avec la distribution de denrées alimentaires traditionnellement disponibles dans les stocks communautaires, certaines règles régissant le programme limitent la gamme de produits finis susceptibles d'être acquis et distribués aux personnes démunies.

²⁴ Elles ont notamment fait état de la nécessité de disposer de produits alimentaires tels que l'huile, la purée de tomate, la viande et les légumes surgelés.

44. Conformément aux dispositions juridiques en vigueur²³, les produits mobilisés sur le marché communautaire doivent appartenir au même groupe de produits que celui temporairement indisponible dans les stocks d'intervention. Jusqu'en septembre 2007, les produits provenant des stocks d'intervention devaient représenter au moins 40 % du poids net des denrées alimentaires à fournir. Au fil des années, certains produits n'ont plus été repris dans les stocks d'intervention (par exemple la viande bovine et l'huile d'olive); de ce fait, le choix de produits disponibles pour la distribution aux personnes démunies est devenu limité.

45. La Cour a constaté que plusieurs organisations caritatives qui participaient à la mise en œuvre du programme considéraient l'élargissement de la gamme de produits offerts comme une priorité, afin qu'il soit possible de préparer des repas équilibrés²⁴.

46. Les auditeurs ont également observé qu'un large éventail de systèmes et de méthodes étaient appliqués pour distribuer les denrées alimentaires des autorités de gestion aux organisations désignées, de ces dernières aux organisations caritatives de niveau inférieur et, enfin, aux personnes démunies (voir **encadré 10**).

ENCADRÉ 10

MODALITÉS DE DISTRIBUTION

Dans les États membres où plusieurs organisations désignées sont actives, la répartition des denrées alimentaires entre elles est fondée sur l'application de pourcentages forfaitaires prédéterminés, qui n'ont pas été révisés depuis de nombreuses années (France, Pologne). En Italie, les organisations désignées n'interviennent pas; les produits finis sont directement distribués aux organisations régionales sur la base de paramètres bien précis (nombre d'interventions et de demandes).

S'agissant de la distribution des denrées par les organisations nationales désignées aux organisations de niveau inférieur, une multiplicité de systèmes et, dans certains cas, de facteurs a de nouveau pu être observée. En Espagne, elle est fondée sur des coefficients fixés par l'organisation désignée. En Pologne, les organisations visitées appliquent leurs propres systèmes. Par exemple une organisation a fixé un objectif quantitatif, qui est de 35 kg de nourriture par personne et par an. En France, chaque organisation désignée applique son propre système. Par exemple une organisation distribue les ressources à 79 organisations de deuxième catégorie sur la base d'un facteur appelé «coefficients K» déterminé «en fonction de certains critères: population du département, nombre de demandeurs d'emploi, nombre de demandeurs d'emploi de longue durée, nombre de RMI (revenu minimum d'insertion)». Une autre organisation assure la distribution des denrées alimentaires à 98 fédérations proportionnellement au nombre de bénéficiaires déclarés.

En ce qui concerne la distribution des denrées alimentaires aux destinataires finals et la fréquence des livraisons, les organisations caritatives se fondent sur des critères qui leur sont propres ainsi que sur leurs capacités logistiques. Dans certains cas, les organisations caritatives proposent des critères. Par exemple, en Pologne, une organisation a proposé des normes pour chaque livraison à une personne, par exemple au moins 15 litres de lait par personne et par livraison et 5 kg de farine par personne et par livraison.

La plupart du temps, les organisations caritatives distribuent ce qu'elles ont reçu en appliquant leurs propres critères et, parfois, le principe de l'égalité de traitement des personnes dans le besoin: cela signifie que la quantité de produits disponibles est répartie à parts égales entre toutes les personnes qui relèvent de l'organisation ou qui sollicitent l'aide.

- 47.** Dans l'ensemble de la chaîne de distribution, aucune norme, ligne directrice ou indication communes n'existe au niveau communautaire ou national, concernant la quantité et la variété des produits à distribuer par personne. La Cour a constaté que les quantités distribuées par personne différaient considérablement d'un État membre à un autre, mais aussi entre les organisations caritatives d'un même État membre. Ce type d'approche variable augmente le risque que la mesure ait une incidence négligeable et entraîne une inégalité de traitement entre les bénéficiaires finals de l'aide (voir **encadré 11**). L'**annexe III** montre les produits et les quantités distribués par État membre et par bénéficiaire final dans le cadre du plan annuel de 2005, pour lequel des données relatives aux bénéficiaires finals sont disponibles.

ENCADRÉ 11

EXEMPLES DE QUANTITÉS DE PRODUITS DISTRIBUÉES PAR PERSONNE

Espagne: les statistiques relatives à la distribution dans le cadre du plan de 2007 montrent qu'en moyenne, 49,88 kg de produits ont été distribués par bénéficiaire recensé, avec un minimum de 28,24 kg/personne dans une banque alimentaire et un maximum de 89,16 kg/personne dans une autre.

Italie: deux organisations actives dans la même région ont distribué les quantités suivantes de pâtes alimentaires à leurs bénéficiaires:

Organisation	2006	2007
A	1,71 kg/personne	9,68 kg/personne
B	2,29 kg/personne	14,44 kg/personne

Pologne: la quantité annuelle moyenne distribuée par personne (2006) était de: 24,95 kg par une organisation désignée; 12,59 kg par une autre organisation.

Une troisième organisation a distribué 6,72 kg par personne dans la région de Dolnoslaskie et 78,03 kg par personne dans la région de Lodzkie.

MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DU PROGRAMME: LES PROCÉDURES SONT-ELLES APPLIQUÉES COMME PRÉVU?

INSUFFISANCES AFFECTANT LES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES ET CELLES RELATIVES À L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

ABSENCE DE SOUS-OBJECTIFS OPÉRATIONNELS

- 48.** Les États membres et la Commission sont également responsables de l'efficacité du programme. L'article 27 du règlement financier (CE, Euratom) n° 1605/2002²⁵ dispose, entre autres, que des objectifs spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés sont fixés pour tous les secteurs d'activité couverts par le budget de l'UE.
- 49.** La Cour a constaté que les objectifs fixés dans la réglementation communautaire en vigueur, qui sont essentiellement des objectifs globaux de haut niveau, n'avaient pas été précisés davantage, ni détaillés en objectifs ou sous-objectifs opérationnels et mesurables.
- 50.** Vu le manque de précision des objectifs, il n'est pas surprenant que, malgré l'obligation juridique²⁶ qui leur est faite, ni la Commission ni les États membres n'aient établi d'indicateurs de performance pour contrôler la réalisation des objectifs²⁷.

²⁵ JO L 248 du 16.9.2002, p. 1.

²⁶ L'article 27 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 (règlement financier) dispose que la réalisation de ces objectifs est contrôlée par des indicateurs de performance établis par activité et que des informations sont fournies à l'autorité budgétaire par les administrations chargées de la dépense. Ces informations, visées à l'article 33, paragraphe 2, point d, sont fournies chaque année dans les meilleurs délais et figurent au plus tard dans les documents accompagnant l'avant-projet de budget.

²⁷ Certains des États membres visités estimaient que les objectifs sociaux fixés par la réglementation communautaire sont davantage des objectifs de «nature philosophique» que de réels objectifs mesurables.

INFORMATIONS DE GESTION COMMUNIQUÉES À LA COMMISSION

- 51.** En vertu de la réglementation communautaire, les États membres sont tenus de transmettre à la Commission un rapport sur la mise en œuvre du plan au plus tard le 30 juin de chaque année (n + 1). Ce rapport doit contenir des informations importantes sur la mise en œuvre du plan et sur son contrôle²⁸.

²⁸ Le rapport doit indiquer les quantités de produits pris en charge auprès des stocks d'intervention, la nature, la quantité et la valeur des marchandises distribuées, les frais de transport et de transfert et le nombre de bénéficiaires. Il doit aussi préciser les mesures de contrôle appliquées, le type et le nombre de contrôles effectués, les résultats obtenus ainsi que les cas où des sanctions ont été infligées. Il doit également mentionner le nombre de bénéficiaires au cours de l'exercice (article 10 du règlement (CEE) n° 3149/92).

52. La Cour a examiné les rapports que les États membres ont dû adresser à la Commission pour la période couverte par l'audit. Elle a constaté que, parfois, ces rapports sont transmis tardivement ou sont incomplets. En outre, aucun élément n'atteste que la Commission les analyse et les utilise de manière appropriée.

²⁹ Dans un État membre, les auditeurs ont également constaté des erreurs dans le nombre de bénéficiaires communiqué par les organisations caritatives.

53. Les auditeurs ont également observé que les chiffres relatifs aux bénéficiaires finals fournis dans les rapports étaient, dans bon nombre de cas, des estimations réalisées par les organisations caritatives et non des chiffres fondés sur des normes ou des définitions communes concernant la notion de bénéficiaires ou sur des critères communs (les bénéficiaires sont enregistrés indépendamment de la nature et de la quantité des denrées alimentaires reçues, ainsi que de la fréquence avec laquelle celles-ci leur sont distribuées)²⁹.

ESTIMATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET RÉPARTITION DES RESSOURCES ENTRE LES ÉTATS MEMBRES

54. La Cour a analysé la procédure appliquée par la Commission pour déterminer les crédits budgétaires nécessaires à la mise en œuvre du programme et pour allouer les ressources aux États membres.

55. Les crédits budgétaires sont alloués aux États membres sur la base de deux critères:

- a) premièrement, les besoins communiqués par les États membres, augmentés des frais administratifs (1 %) et des frais de transport (4 % et 4,5 % à partir de 2008);
- b) deuxièmement, la population considérée comme «menacée de pauvreté», exprimée en pourcentage de la population totale de chaque État membre.

56. Compte tenu de ces deux critères, les dotations définitives des États membres sont ajustées en fonction des crédits budgétaires disponibles. Toutefois, le second critère ne garantit pas nécessairement que les ressources sont utilisées de la manière la plus efficace dans l'ensemble de l'UE. Il est probable que les personnes considérées comme «menacées de pauvreté» dans un pays où le revenu est relativement élevé soient plus aisées que de nombreuses personnes qui ne sont pas classées dans cette catégorie dans des pays où le revenu par habitant est faible.

- 57.** Le règlement³⁰ dispose que la Commission doit tenir compte, lors de la répartition des ressources entre les États membres, des rapports établis par ceux-ci sur l'exécution des plans annuels. Or la Cour n'a relevé que dans un seul cas des éléments probants attestant le respect de cette disposition. En outre, les critères utilisés pour répartir les ressources ne tiennent pas compte des éléments de la population qui ne sont pas inclus dans la définition statistique, par exemple les immigrants et les réfugiés non recensés.
- 58.** Les besoins annuels communiqués à la Commission par les États membres sont en général des estimations réalisées par les plus hautes instances des organes de gestion, sans que les organisations caritatives concernées soient nécessairement consultées. Cela signifie que les demandes de ressources ne sont pas fondées sur les besoins réels, mais qu'elles anticipent plutôt sur les allocations susceptibles d'être obtenues.

³⁰ L'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 3149/92 dispose qu'aux fins de la répartition des ressources entre les États membres, la Commission tient compte des meilleures estimations concernant le nombre de personnes les plus démunies dans les États membres concernés, ainsi que de l'expérience et des utilisations opérées au cours des exercices précédents, en particulier sur la base des rapports prévus à l'article 10 du même règlement.

ENCADRÉ 12

BESOINS ET ALLOCATIONS DES RESSOURCES

Les besoins sont exprimés en quantités de produits dans les stocks d'intervention et la Commission estime leur valeur sur la base du prix d'achat.

Le tableau ci-après montre les besoins exprimés par les États membres participants en termes financiers et le montant total des ressources financières mises à disposition par la Commission (frais administratifs et de transport inclus).

Besoins des États membres comparés aux dotations:

Année	2006	2007	2008
Nombre d'États membres participants	15	18	19
Estimation des besoins (millions d'euros)	307,2	338,7	313,9
Ressources financières allouées (millions d'euros)	259,4	258,9*	294,5**
Pourcentage	84 %	76,4 %	93,8 %

* Dotation initiale.

** Avant l'augmentation de la dotation de 10 millions d'euros décidée en février 2008.

- 59.** La Cour a comparé les besoins communiqués par les États membres aux dotations financières. Elle a également analysé (voir **annexe IV**) les quantités de produits provenant des stocks d'intervention demandées pour la mise en œuvre des plans, ainsi que celles accordées par la Commission. Les montants alloués ces trois dernières années ont été inférieurs à ceux demandés (voir **encadré 12**). S'agissant des produits et des quantités, les États membres ont très rarement obtenu ce qu'ils souhaitaient. Par ailleurs, certains États membres ont reçu des produits qu'ils n'avaient pas demandés au départ (par exemple du beurre et du sucre en 2006 et 2007) et inversement (par exemple du riz et du beurre en 2007). Ces insuffisances posent la question de savoir si le programme est véritablement efficace pour répondre aux besoins prévisibles.

LES PROCÉDURES D'APPEL D'OFFRES DOIVENT ÊTRE AMÉLIORÉES ET UNIFORMISÉES

- 60.** Pour l'approvisionnement en produits finis destinés à la distribution, les autorités nationales compétentes sont tenues de lancer un appel d'offres. Cette procédure est valable pour les deux principaux types de produits nécessaires à la mise en œuvre du plan, à savoir:
- a) les produits retirés des stocks d'intervention en l'état ou après emballage et/ou transformation;
 - b) les produits finis mobilisés sur le marché et payés en produits retirés des stocks d'intervention (troc) ou en valeur monétaire.
- 61.** La Cour a analysé les procédures appliquées en matière d'approvisionnement en produits finis destinés aux organisations caritatives en vue de leur distribution dans les États membres audités. Elle a examiné un échantillon d'appels d'offres lancés ces dernières années tant pour l'utilisation de produits disponibles dans les stocks d'intervention que pour l'achat direct de produits sur le marché.

**INCOHÉRENCES DANS L'APPLICATION DE LA BASE JURIDIQUE
AU NIVEAU DES ÉTATS MEMBRES**

62. Certaines dispositions réglementaires relatives aux procédures d'appel d'offres à appliquer sont fixées dans le règlement (CEE) n° 3149/92 (par exemple le type de produits à mobiliser sur le marché, la teneur de l'appel d'offres, etc.). En vertu dudit règlement, les appels d'offres doivent garantir l'égalité d'accès à tous les opérateurs établis dans la Communauté.

³¹ JO L 134 du 30.4.2004, p. 114.

³² Par exemple le règlement (CEE) n° 2131/93 de la Commission du 28 juillet 1993 fixant les procédures et conditions de la mise en vente des céréales détenues par les organismes d'intervention (JO L 191 du 31.7.1993, p. 76).

63. La directive 18/2004/CE du Parlement européen et du Conseil³¹ établit les principes régissant la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. En outre, des règlements communautaires spécifiques régissent la vente de produits détenus par des organismes d'intervention³². Cependant, ni le règlement (CEE) n° 3730/87 ni le règlement (CEE) n° 3149/92, tels qu'ils ont été régulièrement modifiés, ne se réfèrent précisément à la base juridique que les États membres sont tenus de respecter lorsqu'ils organisent un appel d'offres.

³³ Le ratio pour les opérations d'échange atteignait 85 %, tandis que le ratio pour l'achat direct est estimé à 94 %.

64. Les auditeurs de la Cour ont constaté que tous les États membres audités organisaient des procédures d'appel d'offres. Ils le font en se fondant sur leur législation nationale, dans des conditions qui ne garantissent pas toujours la transparence et l'égalité d'accès aux opérateurs au niveau de l'UE.

**IL EST ÉCONOMIQUEMENT PLUS AVANTAGEUX D'ACHETER LES PRODUITS
SUR LE MARCHÉ QUE DE RECOURIR AUX STOCKS D'INTERVENTION
COMME MOYEN DE PAIEMENT**

65. La Cour a observé que les prix sont généralement plus avantageux en cas d'achat direct de produits sur le marché que lorsque les stocks d'intervention sont utilisés comme moyen de paiement de ces mêmes produits au même moment. Par exemple, en Pologne en 2007, dans le cadre d'une unique procédure d'appel d'offres, des entreprises ont été invitées à remettre une offre en vue de la livraison d'un produit a) en échange de beurre provenant des stocks d'intervention et b) par un achat direct. La comparaison des résultats montre que le prix pour l'achat direct était inférieur de quelque 10 %³³.

- 66.** La Commission dispose d'informations détaillées sur le prix du marché des produits dans le contexte du mécanisme d'intervention³⁴. Cependant, les règles applicables³⁵ dans le cadre du programme alimentaire pour les personnes démunies ne prévoient pas que les services compétents de la Commission soient informés des prix et des conditions obtenus lors des procédures d'appel d'offres qui se déroulent dans les États membres. En conséquence, la Commission n'a aucune garantie que les conditions les plus avantageuses ont été obtenues.

³⁴ La Commission suit et analyse les prix du marché pour une série de produits dans le contexte de l'adoption des procédures d'appel d'offres relatives à la vente de produits agricoles détenus par des organismes d'intervention et de la fixation de prix de vente minimaux à adopter par le comité de gestion correspondant. En outre, Eurostat publie régulièrement les prix du marché.

LES PROCÉDURES D'APPEL D'OFFRES APPLIQUÉES PAR LES ÉTATS MEMBRES DIFFÈRENT CONSIDÉRABLEMENT

- 67.** La Cour a constaté que les procédures d'appel d'offres appliquées étaient nationales plutôt que communautaires. Or ces procédures diffèrent considérablement d'un État membre à un autre et à l'intérieur d'un même État membre, lorsque plusieurs services y sont chargés de l'organisation des appels d'offres (Italie et France). Dans certains cas, les dispositions de l'UE ne sont pas respectées. Les différences concernent des points importants de la procédure d'appels d'offres, comme la publicité accordée à ceux-ci, le délai de soumission des offres, la garantie constituée pour la participation des soumissionnaires, le nombre minimal de participants, ainsi que les méthodes et critères d'évaluation retenus pour attribuer le marché (voir **encadré 13**).

³⁵ L'obligation faite aux États membres d'adresser les modèles des appels d'offres à la Commission (article 4, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 3149/92) a été supprimée en vertu du règlement (CE) n° 1127/2007 de la Commission (JO L 255 du 29.9.2007, p. 18).

ENCADRÉ 13

DIFFÉRENCES ENTRE LES PROCÉDURES ET CONDITIONS D'APPEL D'OFFRES DANS LES ÉTATS MEMBRES AUDITÉS

	Espagne	France ³⁶	Italie ³⁷	Pologne
Publication au JO	Non	Oui	OP1: Oui OP2: Non	Non
Délai de soumission des offres (jours)	15	OP1: 22 OP2: 45	OP1: 8-19 OP2: 10	20
Garantie de participation	2 %	OP1: 5 % OP2: 5 euros/tonne	OP1: 10 % OP2: 15 euros/tonne	50 000 PLN (14 200 euros)
Nombre minimal de participants	Non	Non	Oui (2)	Non
Nombre de soumissionnaires	1-5	OP1: 6-7 OP2: 3-4	2-4	1-9
Évaluation des prix par rapport au marché	Non	OP1: Non OP2: Oui	Les prix/quantités acceptables sont indiqués dans l'appel d'offres	Non

³⁶ France: l'organisme payeur 1 correspond à l'ONIEP (Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions) et l'organisme payeur 2 à l'ONIGC (Office national interprofessionnel des grandes cultures).

³⁷ Italie: l'organisme payeur 1 correspond à l'AGEA (*Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura*) et l'organisme payeur 2 à l'*Ente Nazionale Risi*.

- 68.** Les auditeurs ont constaté que les procédures d'appel d'offres examinées présentaient des déficiences, comme le manque de publicité pour les appels d'offres, le faible nombre de participants — un seul dans certains cas —, le peu de temps accordé entre la publication de l'avis et l'échéance pour la soumission des offres. En outre, l'évaluation de celles-ci et l'attribution des marchés sont principalement fondées sur une comparaison des offres reçues, sans que les données correspondantes soient systématiquement confrontées avec d'autres sources d'information, telles que les prix du marché.
- 69.** En tant que telles, les procédures suivies ne garantissent pas que les appels d'offres sont ouverts, que la concurrence est maximale et que les conditions et les prix les plus favorables sont obtenus. Une analyse des appels d'offres examinés dans certains États membres a montré que les marchés relatifs à plusieurs produits étaient toujours attribués à un nombre limité d'entreprises pendant plusieurs années.
- 70.** Les exemples susmentionnés indiquent que les conditions les plus avantageuses risquent de ne pas être obtenues, notamment lorsque des accords de troc sont passés. Dans ces cas, la contrainte est double:
- a) la nature des accords de troc limite le nombre de parties susceptibles de vouloir participer;
 - b) l'évaluation des offres s'avère difficile dès lors que l'organisme payeur ne peut pas aisément déterminer quels résultats escomptés pourraient être jugés acceptables.

PROPOSITION DE RÉFORME: UNE INITIATIVE RÉCENTE DE LA COMMISSION, ASSORTIE D'UNE ANALYSE DE L'INCIDENCE DU PROGRAMME

- 71.** En février 2008, la Commission a entrepris une analyse détaillée du régime en vue d'élaborer une proposition de réforme du programme. Un groupe de pilotage interservices a été créé, auquel 17 directions générales ont été invitées à participer, et une vaste consultation avec les États membres, les organisations caritatives, les experts scientifiques en la matière, ainsi qu'une enquête publique en ligne ont eu lieu.

72. En conséquence, la Commission a adopté, en septembre 2008, une proposition de modification du règlement du Conseil³⁸ et a publié un rapport d'analyse de l'incidence du programme. Cela devrait permettre d'aboutir à un nouveau cadre juridique pour le programme 2010.

³⁸ Proposition de règlement du Conseil COM(2008) 563/3.

73. Les principaux éléments des propositions de la Commission sont les suivants:

- a) deux sources d'approvisionnement: les stocks d'intervention ou l'achat de produits directement sur le marché, la priorité étant accordée à l'utilisation des stocks d'intervention adéquats;
- b) une plus grande variété de denrées alimentaires à distribuer: la distribution ne serait plus limitée aux seuls produits concernés par l'intervention;
- c) perspective à long terme: afin d'améliorer son efficacité, le plan de distribution des denrées alimentaires de la Communauté serait établi pour une durée de trois ans;
- d) des priorités plus claires: les États membres fonderaient leurs demandes d'aide sur des programmes nationaux de distribution alimentaire, établissant leurs objectifs et priorités;
- e) cofinancement: l'introduction du cofinancement renforcerait la dimension cohésive du régime, garantirait une planification adaptée et renforcerait les synergies entre les divers acteurs;
- f) renforcement de la surveillance et de la communication de données: les obligations en matière de communication des données à différents niveaux seraient renforcées.

³⁹ Les règles de la PAC et, en particulier, celles relatives aux mesures de soutien des marchés, entraînent certaines difficultés déjà relevées par la Commission, comme la planification pluriannuelle, qui est difficilement compatible avec le financement du FEAGA, et l'impossibilité de reporter les crédits inutilisés aux exercices suivants.

74. La Cour reconnaît l'utilité des propositions de la Commission, dont certaines, si elles sont mises en œuvre, contribueraient à remédier à certaines des faiblesses relevées pendant l'audit, telles que la nécessité de mieux cibler l'aide de l'UE, l'intégration du programme dans une politique sociale plus large, l'extension de la gamme de produits destinés à la distribution et le besoin d'améliorer les systèmes administratifs et de gestion, notamment les procédures d'appel d'offres. Cependant, la Cour souligne que la réforme de la plupart des marchés dans le cadre de la PAC et la baisse du niveau des stocks d'intervention ces dernières années semblent indiquer qu'il convient de réfléchir à l'opportunité de continuer à financer cette mesure par des dépenses au titre de la PAC³⁹.

- 75.** À cet égard, la Cour souhaite également attirer l'attention sur le fait que le programme, tel qu'il est mis en œuvre, n'«octroie» aux personnes démunies aucun droit à l'aide de l'UE. Cela ne cadre pas avec l'aide traditionnellement apportée par la PAC à la communauté agricole. En outre, l'incidence du programme en termes d'intervention sur le marché serait moindre du fait que les achats sur le marché ne distinguent pas les produits communautaires des produits importés. Or une mesure contribuant directement à l'achat de produits importés n'est pas conforme aux objectifs de la PAC.



Source: Charitable Organisations.



Source: Charitable Organisations.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

LES OBJECTIFS DU PROGRAMME RESTENT-ILS VALABLES ET L'APPROCHE EST-ELLE APPROPRIÉE?

L'OBJECTIF SOCIAL PRÉDOMINANT RESTE VALABLE,
BIEN QUE LE LIEN AVEC LES STOCKS D'INTERVENTION ET,
PAR SUITE, AVEC LES DÉPENSES AGRICOLES SOIT TÊNU...

- 76.** L'aide alimentaire aux personnes démunies a été introduite pour la première fois en 1987 en raison des conditions auxquelles les personnes démunies étaient confrontées au cours d'un hiver particulièrement rude. Le programme avait le double objectif d'apporter une contribution «notable» au bien-être des citoyens les plus démunis et de stabiliser les marchés agricoles en permettant l'écoulement d'une partie des stocks d'intervention, qui étaient considérables; cependant, son objectif premier était d'être une mesure sociale. La Commission l'a d'ailleurs reconnu dans l'évaluation de la mesure qu'elle a publiée en 1998. Il a été estimé que la mesure devait être mise en œuvre «durablement jusqu'à la réduction des stocks à un niveau normal».
- 77.** L'autorité budgétaire estime que l'aide est encore nécessaire en tant que mesure sociale. D'après les estimations, quelque 16 % de la population de l'Union, soit 80 millions de citoyens, correspondent en effet à la définition de «personnes démunies» utilisée par la Commission. Dans une déclaration en 2006, le Parlement européen a appelé au maintien et à l'augmentation de l'aide dans le cadre des efforts déployés pour lutter contre la pauvreté.
- 78.** La proposition de réforme formulée par la Commission en septembre 2008 vise à améliorer l'exécution et la bonne gestion financière du programme et contient des éléments qui, s'ils sont mis en œuvre, remédieront à certaines des faiblesses mises en évidence dans le présent rapport. Dans le cadre de la réforme, il est cependant proposé de continuer à utiliser les fonds agricoles pour une mesure qui n'est pas destinée aux agriculteurs ou à la communauté agricole et dont plusieurs caractéristiques, telles que la nature pluriannuelle et non obligatoire de l'aide aux personnes démunies, ne sont pas compatibles avec la PAC et notamment avec le financement du FEAGA.

RECOMMANDATION N° 1

La Commission devrait se poser la question de savoir s'il convient de continuer à financer une mesure de cette nature au titre de la politique agricole commune.

... L'INTÉGRATION DU PROGRAMME AUX POLITIQUES SOCIALES AINSI QUE LA COORDINATION AVEC DES MESURES SIMILAIRES PERMETTRAIENT D'AMÉLIORER L'APPROCHE EN LA MATIÈRE

- 79.** En général, la coordination et la coopération avec d'autres acteurs clés des actions sociales dans les États membres dans le cadre du programme ont été insuffisantes. Cette coopération est nécessaire pour pouvoir mieux comprendre les besoins des organisations caritatives chargées de la mise en œuvre du programme et des personnes démunies, et y répondre de manière plus appropriée.

RECOMMANDATION N° 2

La Commission devrait encourager les États membres à prendre les mesures nécessaires pour inscrire le programme dans le cadre de la politique sociale et améliorer la coordination et la coopération avec d'autres acteurs clés des actions sociales, afin de renforcer la synergie entre les organismes qui ont de l'expérience dans la gestion de programmes de cette nature.

LES MOYENS SONT-ILS À LA HAUTEUR DES OBJECTIFS ET SONT-ILS UTILISÉS DE MANIÈRE SATISFAISANTE?

L'ÉTABLISSEMENT DE PRIORITÉS ET LE CIBLAGE DES BÉNÉFICIAIRES PERMETTRAIENT D'ACCROÎTRE L'INCIDENCE DU PROGRAMME...

- 80.** La mesure a principalement été adoptée pour rendre la situation des personnes les plus démunies moins difficile. Elle ne visait pas l'éradication de la pauvreté en matière d'alimentation. L'incidence de ce régime est globalement limitée, puisqu'il ne permet d'offrir que l'équivalent d'un repas par mois à ses bénéficiaires.

- 81.** S'agissant des personnes démunies, aucune priorité permettant de cibler précisément l'aide n'a été établie. En outre, les organisations caritatives qui gèrent le programme sur le plan opérationnel, dont le personnel est essentiellement composé de bénévoles, s'adressent à un groupe cible qui n'est pas suffisamment stable, de sorte qu'il leur est plus difficile de rendre pleinement compte de l'aide perçue.

RECOMMANDATION N° 3

Afin d'accroître l'incidence de la mesure, la Commission devrait définir des priorités réalistes en vue de sélectionner les bénéficiaires et les intermédiaires de l'aide, en tenant dûment compte des spécificités des mécanismes de livraison. En effet, ceux-ci font intervenir des organismes bénévoles et des groupes cibles instables auxquels il est difficile d'appliquer les procédures administratives et de contrôle généralement admises.

... LA VARIÉTÉ DES PRODUITS DISTRIBUÉS EST LIMITÉE DU FAIT QUE LE PROGRAMME EST FONDÉ SUR LE RECOURS AUX PRODUITS ÉLIGIBLES AUX MESURES DE STOCKAGE PUBLIC...

- 82.** Les dispositions juridiques autorisent l'achat de denrées alimentaires sur le marché communautaire si les produits en cause sont temporairement indisponibles dans les stocks d'intervention en vue d'une distribution gratuite aux personnes démunies. Cependant, les denrées alimentaires ainsi achetées sur le marché doivent appartenir au même groupe de produits que celui des stocks d'intervention, ce qui restreint le choix de produits susceptibles d'être distribués.

RECOMMANDATION N° 4

Il conviendrait de revoir le point de la réglementation qui limite les denrées alimentaires destinées à la distribution aux seuls produits éligibles pour le stockage d'intervention, le but étant d'augmenter la diversité, la complémentarité et la valeur nutritionnelle des denrées alimentaires fournies.

... ET LA DISTRIBUTION PREND DES FORMES TRÈS VARIÉES

- 83.** Les systèmes appliqués dans la chaîne de distribution, qui va des autorités de gestion aux organisations caritatives pour aboutir aux personnes démunies, sont très divers. Il n'existe aucune norme ni ligne directrice commune au niveau européen ou national concernant la quantité et la variété de produits à distribuer par personne. Cela augmente le risque que l'incidence soit faible et, partant, que les bénéficiaires de l'aide ne soient pas traités de manière équitable.

RECOMMANDATION N° 5

Pour accroître l'incidence de l'aide et garantir un traitement plus équitable des bénéficiaires, la Commission devrait envisager d'introduire un certain degré de normalisation compatible avec les caractéristiques des organisations caritatives et du groupe cible.

LES PROCÉDURES SONT-ELLES APPLIQUÉES COMME PRÉVU?

LES PROCÉDURES DE GESTION ET DE SUIVI DOIVENT ÊTRE AMÉLIORÉES...

- 84.** La Commission et les États membres n'ont pas traduit les objectifs globaux du programme en objectifs ou sous-objectifs spécifiques, mesurables et réalisables. Étant donné que, dans plusieurs cas, les rapports des États membres sur la mise en œuvre sont incomplets ou contiennent des données incohérentes, les informations de gestion dont la Commission dispose concernant l'état d'avancement du programme par rapport à ses objectifs généraux ne sont pas suffisamment fiables.

RECOMMANDATION N° 6

La Commission devrait encourager les États membres à fixer des objectifs spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés pour la mise en œuvre du programme, ainsi qu'à définir des indicateurs de performance permettant de contrôler la réalisation de ces objectifs. La Commission devrait en outre revoir le système de communication des données relatives au programme afin de garantir que des informations précises et d'actualité sur le groupe cible et sur la mise en œuvre soient disponibles.

**... LES PROCÉDURES D'APPEL D'OFFRES DOIVENT
ÊTRE AMÉLIORÉES ET UNIFORMISÉES**

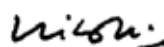
- 85.** Des procédures d'appel d'offres très différentes sont mises en œuvre dans les États membres, ce qui empêche de garantir une égalité d'accès à tous les opérateurs de l'UE, une concurrence maximale, ainsi que l'obtention des conditions et des prix les meilleurs. En outre, les accords de troc reposant sur l'utilisation des stocks d'intervention sont inappropriés et pas toujours rentables.

RECOMMANDATION N° 7

Pour garantir une concurrence plus large et l'obtention des meilleurs prix sur le marché, la Commission devrait mieux définir la base juridique et ses modalités d'application en matière d'approvisionnement en produits alimentaires destinés aux personnes démunies. Par ailleurs, les accords de troc devraient être supprimés. Il conviendrait également d'envisager l'écoulement des stocks d'intervention sur le marché et d'affecter les recettes ainsi dégagées à l'achat des produits finis nécessaires.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 14 mai 2009.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Président

POPULATION MENACÉE DE PAUVRETÉ¹

État membre	Population totale (millions)	Population menacée de pauvreté (en %)	Population menacée de pauvreté (millions)	États membres participants: population menacée de pauvreté (millions)	Pourcentage du budget
Belgique	10,511	15 %	1,577	1,577	3,00 %
Bulgarie	7,719	15 %	1,158	1,158	2,20 %
République tchèque	10,251	10 %	1,025	1,025	1,95 %
Danemark	5,427	12 %	0,651		
Allemagne	82,438	13 %	10,717		
Estonie	1,345	18 %	0,242	0,242	0,46 %
Irlande	4,209	20 %	0,842	0,842	1,60 %
Grèce	11,125	20 %	2,225	2,225	4,23 %
Espagne	43,758	20 %	8,752	8,752	16,63 %
France	62,886	13 %	8,175	8,175	15,53 %
Italie	58,752	19 %	11,163	11,163	21,21 %
Chypre	0,766	16 %	0,123		
Lettonie	2,295	19 %	0,436	0,436	0,83 %
Lituanie	3,403	21 %	0,715	0,715	1,36 %
Luxembourg	0,460	13 %	0,060	0,060	0,11 %
Hongrie	10,077	13 %	1,310	1,310	2,49 %
Malte	0,404	15 %	0,061	0,061	0,12 %
Pays-Bas	16,334	11 %	1,797		
Autriche	8,266	12 %	0,992		
Pologne	38,157	21 %	8,013	8,013	15,23 %
Portugal	10,570	20 %	2,114	2,114	4,02 %
Roumanie	21,610	18 %	3,890	3,890	7,39 %
Slovénie	2,003	12 %	0,240	0,240	0,46 %
Slovaquie	5,389	13 %	0,701		
Finlande	5,256	12 %	0,631	0,631	1,20 %
Suède	9,048	9 %	0,814		
Royaume-Uni	60,393	18 %	10,871		
TOTAL	492,852	16 %	79,292	52,627	100,00 %

¹ Définition d'Eurostat: taux de risque de pauvreté (seuil: 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux).

Source: Eurostat, juillet 2006.

LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET LEUR RÉPARTITION ENTRE LES ÉTATS MEMBRES

Poste budgétaire 05 02 04 01	2005 (euros)	2006 (euros)	Augmentation 2005/2006	2007 (euros)	Augmentation 2006/2007	2008 (euros)	Augmentation 2007/2008	
Crédits budgétaires	216 000 000	264 000 000	22,2 %	274 000 000	3,8 %	307 000 000	12,0 %	
État membre	Allocation 2005 (euros)	Allocation 2006 (euros)	Augmentation 2005/2006	Allocation 2007 (euros)	Augmentation 2006/2007	Allocation 2008 (euros)	Augmentation 2007/2008	Pourcentage des allocations 2008
Belgique	3 047 791	3 064 940	0,6 %	5 817 428	89,8 %	8 461 691	45,5 %	2,8 %
Bulgarie						7 007 310		2,3 %
République tchèque						155 443		0,1 %
Estonie				324 813		192 388	-40,8 %	0,1 %
Irlande		355 874		217 997	-38,7 %	155 965	-28,5 %	0,1 %
Grèce	5 704 637	7 127 822	24,9 %	6 689 132	-6,2 %	13 228 830	97,8 %	4,3 %
Espagne	42 544 686	53 793 470	26,4 %	50 340 744	-6,4 %	50 419 083	0,2 %	16,5 %
France	48 620 337	48 059 949	-1,2 %	49 940 164	3,9 %	50 982 533	2,1 %	16,7 %
Italie	60 294 489	73 538 420	22,0 %	70 764 888	-3,8 %	69 614 288	-1,6 %	22,8 %
Lettonie		2 096 236		18 446	-99,1 %	153 910	734,4 %	0,1 %
Lituanie		2 489 508		3 273 261	31,5 %	4 456 991	36,2 %	1,5 %
Luxembourg	68 537	34 959	-49,0 %	80 707	130,9 %	81 091	0,5 %	0,0 %
Hongrie		6 764 115		7 896 638	16,7 %	8 169 224	3,5 %	2,7 %
Malte	347 642	401 030	15,4 %	384 898	-4,0 %	378 242	-1,7 %	0,1 %
Pologne	35 504 167	43 408 602	22,3 %	42 884 522	-1,2 %	49 971 042	16,5 %	16,4 %
Portugal	12 527 718	13 306 532	6,2 %	14 904 058	12,0 %	13 182 946	-11,5 %	4,3 %
Roumanie				16 649 889		24 258 046	45,7 %	8,0 %
Slovénie		1 334 827		1 929 341	44,5 %	1 499 216	-22,3 %	0,5 %
Finlande	2 825 645	3 637 860	28,7 %	2 709 509	-25,5 %	2 741 323	1,2 %	0,9 %
TOTAL	211 485 649	259 414 144	22,7 %	274 826 435	5,9 %	305 109 562	11,0 %	100,0 %
Population menacée de pauvreté (millions)	40,61	42,29		47,96		52,63		
Crédits par personne menacée (euros/personne)	5,32	6,24		5,73		5,83		

Source: règlements de la Commission (tels qu'ils ont été modifiés).

**PRODUITS DISTRIBUÉS ET BÉNÉFICIAIRES FINALS
PLAN ANNUEL 2005**

État membre	Bénéficiaires (million)	Produits distribués (tonnes)				Total
		Céréales	Riz	Beurre	Lait en poudre	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Belgique	0,221	6 000	3 500	318	410	10 228
Grèce	n.d.	6 972	4 346		2 087	13 405
Espagne	0,941	68 721	29 452	9 547		107 720
France	2,509	60 905	31 412		18 143	110 460
Italie	2,300	98 153	22 575	14 446		135 174
Malte	n.d.	1 383	553			1 936
Pologne	3,594	17 758	26 835	6 772	3 749	55 114
Portugal	0,485	8 588	14 708	2 594	480	26 370
Finlande	0,360	15 000			600	15 600
TOTAL	10,410	283 480	133 381	33 677	25 469	476 007

État membre	Bénéficiaires (million)	Produits distribués par bénéficiaire (kg)				Total
		Céréales	Riz	Beurre	Lait en poudre	
	(1)	(2)/(1)	(3)/(1)	(4)/(1)	(5)/(1)	(6)/(1)
Belgique	0,221	27,15	15,84	1,44	1,86	46,28
Grèce	n.d.					
Espagne	0,941	73,03	31,30	10,15	0,00	114,47
France	2,509	24,27	12,52	0,00	7,23	44,03
Italie	2,300	42,68	9,82	6,28	0,00	58,77
Malte	n.d.					
Pologne	3,594	4,94	7,47	1,88	1,04	15,34
Portugal	0,485	17,71	30,33	5,35	0,99	54,37
Finlande	0,360	41,67	0,00	0,00	1,67	43,33
TOTAL	10,410	27,23	12,81	3,24	2,45	45,73

BESOINS COMMUNIQUÉS PAR LES ÉTATS MEMBRES ET QUANTITÉS DE PRODUITS PROVENANT DES STOCKS D'INTERVENTION ALLOUÉS PAR LA COMMISSION

(en tonnes)

Plan 2006 (y compris le règlement modificatif (CE) n° 153/2006 de la Commission)

État membre	Céréales		Riz		Beurre		Sucre					
	Besoins (a)	Quantité allouée (b)	(b)/(a)	Besoins (a)	Quantité allouée (b)	(b)/(a)	Besoins (a)	Quantité allouée (b)	(b)/(a)			
Belgique	9 000	12 121	135 %	2 800	2 800	100 %	300	450	150 %			
Irlande					120	100 %						
Grèce	35 000		0 %	5 000	7 500	150 %	3 250		0 %			
Espagne	70 000	73 726	105 %	25 000	28 000	112 %	15 000	13 560	90 %			
France	68 959	75 851	110 %	55 129	55 000	100 %		10 564				
Italie	100 000	115 253	115 %	15 000	20 000	133 %	16 000	6 833	43 %			
Lettonie	35 000	19 706	56 %									
Lituanie	16 000	16 000	100 %	5 000	5 000	100 %						
Hongrie	100 000	63 587	64 %									
Malte	2 500	1 877	75 %	1 000	600	60 %						
Pologne	80 000	85 608	107 %	30 000	20 000	67 %	7 600	7 230	95 %			
Portugal	20 000	17 287	86 %	17 600	14 000	80 %	5 000	2 743	55 %			
Slovénie	1 350	1 262	93 %	540	600	111 %	135		0 %			
Finlande	18 500	18 500	100 %									
TOTAL	556 309	500 778	90 %	157 069	153 500	98 %	47 405	41 500	88 %	270	12 847	4 758 %

Autres produits demandés mais non alloués:
 huile d'olive (Portugal 4 000 tonnes),
 viande bovine (Italie 5 000 tonnes, Malte 60 tonnes, Portugal 1 500 tonnes, Slovaquie 270 tonnes et Finlande 1 000 tonnes),
 lait écrémé en poudre (Belgique 400 tonnes, France 18 302 tonnes, Luxembourg 18 tonnes, Malte 100 tonnes, Pologne 4 750 tonnes, Portugal 1 500 tonnes, Slovaquie 135 tonnes et Finlande 500 tonnes).

Plan 2007 (y compris le règlement modificatif (CE) n° 937/2007 de la Commission)

(en tonnes)

État membre	Céréales			Riz			Beurre			Sucre		
	Besoins (a)	Quantité allouée (b)	(b)/(a)	Besoins (a)	Quantité allouée (b)	(b)/(a)	Besoins (a)	Quantité allouée (b)	(b)/(a)	Besoins (a)	Quantité allouée (b)	(b)/(a)
Belgique	12 000	12 000	100 %	2 800		0 %	1 115		0 %	2 000	2 000	100 %
République tchèque	270		0 %				26		0 %	50		0 %
Estonie	3 000	3 000	100 %	2		0 %	2		0 %			
Irlande					80	100 %						
Grèce		11 760		30 000	2 755	9 %						
Espagne	100 000	110 000	110 %	17 000		0 %	15 000	12 000	80 %	5 000	6 443	129 %
France	66 330	82 641	125 %	51 940	23 641	46 %	11 700	6 500	56 %	3 338	3 338	100 %
Italie	100 000	122 465	122 %	15 000	20 000	133 %	25 000	3 570	14 %	6 000	6 847	114 %
Lettonie	3 280	173	5 %									
Lituanie	12 000	12 000	100 %	5 000		0 %				3 000	2 760	92 %
Hongrie	52 000	52 000	100 %							900	900	100 %
Malte	2 500	1 550	62 %	1 000		0 %						
Pologne	100 000	120 433	120 %	20 000		0 %	13 000	2 400	18 %	15 000	11 522	77 %
Portugal	22 000	20 000	91 %	17 500	14 000	80 %	5 000	3 160	63 %	2 500	1 435	57 %
Roumanie	non définis	96 712								non définis	11 986	
Slovénie	9 000	3 610	40 %	3 000		0 %				1 500	653	44 %
Finlande	16 500	14 651	89 %					422		500		0 %
TOTAL	498 880	662 995	133 %	163 242	60 396	37 %	70 923	28 132	40 %	39 788	47 884	120 %

Autres produits demandés mais non alloués:
viande bovine (Italie 5 000 tonnes, Malte 60 tonnes, Portugal 1 500 tonnes et Finlande 1 000 tonnes),
lait écrémé en poudre (République tchèque 10 tonnes, Grèce 3 514 tonnes, Hongrie 800 tonnes, Malte 100 tonnes, Portugal 2 000 tonnes,
Slovénie 800 tonnes et Finlande 500 tonnes).

Plan 2008 (y compris le règlement modificatif (CE) n° 182/2008 de la Commission

(en tonnes)

État membre	Céréales			Riz			Beurre			Sucre		
	Besoins (a)	Quantité allouée (b)	(b)/(a)	Besoins (a)	Quantité allouée (b)	(b)/(a)	Besoins (a)	Quantité allouée (b)	(b)/(a)	Besoins (a)	Quantité allouée (b)	(b)/(a)
Belgique	16 000		0 %	2 000		0 %				3 000	4 154	138 %
Bulgarie	20 000		0 %	12 000		0 %				6 500	6 385	98 %
République tchèque	360		0 %				24			67	67	100 %
Estonie	1 800		0 %									
Grèce	25 000		0 %									
Espagne	110 000		0 %	12 000		0 %	13 000			6 500	6 500	100 %
France	97 044		0 %	39 280		0 %	13 966			4 193	3 718	89 %
Italie	120 000		0 %				25 000			7 000	7 000	100 %
Lettonie	1 440		0 %									
Lituanie	25 000		0 %	7 000		0 %				5 000	2 889	58 %
Hongrie	60 000		0 %							1 800	1 620	90 %
Malte	2 500		0 %	500		0 %				1 800	397	22 %
Pologne	200 000		0 %				11 000			18 130	15 552	86 %
Portugal	22 000		0 %	17 500		0 %	5 000			3 000	1 707	57 %
Roumanie	200 000		0 %							20 000	15 898	79 %
Slovénie	2 000		0 %	800		0 %				900	806	90 %
Finlande	16 000		0 %									
TOTAL	919 144	0	0 %	91 080	0	0 %	67 990	0	0 %	77 890	66 693	86 %

Autres produits demandés mais non alloués:

huile d'olive (Grèce 2 285 tonnes),

viande bovine (Belgique 664 tonnes et Malte 60 tonnes),

lait écrémé en poudre (Belgique 1 603 tonnes, République tchèque 13 tonnes, Grèce 3 435 tonnes, Lituanie 700 tonnes,

Luxembourg 44 tonnes, Hongrie 1 000 tonnes, Malte 200 tonnes, Portugal 2 000 tonnes, Slovaquie 500 tonnes et Finlande 500 tonnes).

RÉPONSE DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

II.

Dès le début, le programme en faveur des personnes les plus démunies était pleinement ancré dans la politique agricole commune (PAC). Comme le rappelle la Cour, les deux objectifs du programme étaient, à l'époque déjà, de contribuer à la sécurité alimentaire des plus démunis parmi les citoyens de l'Union et d'assurer un débouché de substitution pour les stocks d'intervention. Ces deux objectifs, qui trouvent leur justification dans le traité, sont alignés sur les objectifs de la PAC énoncés à l'article 33.

Au fil des années, les plans de distribution des denrées alimentaires mis en œuvre dans le cadre du régime ont contribué avec succès à la réalisation de ces deux objectifs.

III.

L'état des stocks publics de l'UE varie en fonction de l'évolution des marchés et du niveau des prix. Alors qu'elles ont fait l'objet d'une vaste réforme, les interventions restent opérationnelles pour toute une série de produits agricoles essentiels, notamment les céréales, le lait écrémé en poudre et le beurre. La baisse des stocks d'intervention ces dernières années a pris fin en 2008. En effet, pour certains produits comme les céréales et le beurre, les stocks d'intervention sont en cours de reconstitution.

V.

Ces quatre dernières années, du fait de la baisse des stocks d'intervention, les plans annuels mettant en œuvre ce programme ont dû recourir plus largement aux achats sur le marché. Cependant, cette tendance observée au cours des dernières années a récemment pris fin et les stocks d'intervention pour certains produits augmentent à nouveau.

Les États membres soutiennent cette mesure dans leur grande majorité, de même que le Parlement européen, qui a exprimé le

RÉPONSE DE LA COMMISSION

souhait de voir le programme continuer à être financé par le budget du FEAGA¹.

VI.

L'efficacité opérationnelle du régime ne se mesure pas au nombre de repas offerts par bénéficiaire, mais à sa capacité à procurer un débouché stable pour les produits issus des stocks d'intervention et une source fiable de denrées alimentaires pour les organisations caritatives participant à l'aide aux plus démunis. Dans ce contexte, le programme a porté ses fruits, comme en témoigne la part qu'il représente dans le total de l'aide alimentaire distribuée (voir l'encadré 5 du rapport de la Cour). Toutes les parties prenantes reconnaissent que l'incidence du régime est considérable.

En outre, la mesure a eu un puissant effet de levier en permettant le développement de réseaux d'organisations caritatives et en facilitant la coordination avec les pouvoirs publics.

VII.

La Commission considère que, globalement, le régime est géré de manière satisfaisante, bien que certaines améliorations supplémentaires soient possibles. Elle a présenté une proposition visant à réformer le programme en 2008, qui tient compte de plusieurs idées de la Cour².

La Commission a déjà modifié le mode de calcul des dotations des États membres dans le plan annuel de 2009 afin de tenir compte du niveau de richesse relatif (revenu national brut exprimé en standard de pouvoir d'achat par habitant), avec l'appui unanime des États membres participants.

En ce qui concerne les procédures d'appel d'offres, il ressort des audits effectués par la Commission que les procédures appliquées par les États membres sont conformes à la directive sur les marchés publics de l'UE³. L'analyse d'impact qui accompagne la proposition de réforme de 2008⁴ contient néanmoins certaines propositions visant à améliorer encore la publicité des appels d'offres et à accroître ainsi la participation, qui seraient mises en œuvre une fois la proposition adoptée.

La Commission est prête à réexaminer les accords de troc en vigueur dans le cadre des nouvelles modalités d'application après l'adoption du nouveau règlement du Conseil qui est en cours de discussion.

¹ Résolution législative du Parlement européen du 26 mars 2009 (TA/2009/188) sur la proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005 relatif au financement de la politique agricole commune et (CE) n° 1234/2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique») pour ce qui est de la distribution de denrées alimentaires au profit des personnes les plus démunies de la Communauté [COM(2008)0563 — C6-0353/2008 — 2008/0183(CNS)].

² Proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005 relatif au financement de la politique agricole commune et (CE) n° 1234/2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique») pour ce qui est de la distribution de denrées alimentaires au profit des personnes les plus démunies de la Communauté [COM(2008) 563 final].

³ Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (JO L 134 du 30.4.2004, p. 114).

⁴ Document de travail des services de la Commission accompagnant la proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005 relatif au financement de la politique agricole commune et (CE) n° 1234/2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique») pour ce qui est de la distribution de denrées alimentaires au profit des personnes les plus démunies de la Communauté — Analyse d'impact, SEC(2008) 2436/2.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

5.

Le nombre total de personnes «menacées de pauvreté» ne constitue pas le groupe cible de cette mesure. En vertu de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 3149/92, la catégorie de population «menacée de pauvreté» est l'indicateur statistique utilisé dans le calcul des dotations des États membres car il est considéré comme la meilleure estimation dont on dispose sur le nombre de personnes les plus démunies. La notion de population «menacée de pauvreté» repose sur les critères convenus en décembre 2001 lors de la réunion du Conseil européen à Laeken.

Pour le plan annuel de 2009, la Commission a déjà appliqué une nouvelle méthode combinant des indicateurs relatifs (RNB — revenu national brut — par habitant exprimé en standard de pouvoir d'achat) et absolus (population menacée de pauvreté).

La population effectivement visée par ce régime, qui est définie par les administrations des États membres en étroite collaboration avec les organisations caritatives, correspond aux personnes et aux familles ayant besoin d'une aide alimentaire.

7.

L'un des objectifs du programme est de garantir une source fiable et stable de denrées alimentaires aux organisations caritatives qui se chargent de procurer une aide alimentaire aux personnes les plus démunies de la Communauté. À cet égard, l'encadré 5 du rapport de la Cour montre clairement l'incidence considérable qu'a le programme, puisqu'il fournit entre 30 et 70 % du total des denrées alimentaires distribuées dans l'UE aux plus démunis.

En outre, le programme a un effet de levier sur le développement d'actions menées par des organismes privés (organisations caritatives) et les pouvoirs publics (au niveau national et local), comme le montre l'analyse d'impact qui accompagne la proposition de la Commission de 2008 visant à réformer le programme.

La Commission considère que le montant en euros par bénéficiaire d'une aide effective, calculé sur la base des informations figurant dans les rapports nationaux sur la mise en œuvre, constitue un indicateur plus pertinent.

9.

La Commission estime que le nombre croissant d'États membres participant au programme constitue la preuve de sa valeur ajoutée.

11.

Un des grands objectifs du régime est de procurer un débouché pour les stocks d'intervention.

À l'heure actuelle, la plupart des produits d'intervention sont échangés contre des denrées alimentaires et font de moins en moins l'objet d'une transformation avant leur distribution aux plus démunis. Les procédures d'appel d'offres ne sont pas influencées par le fait que les produits d'intervention sont transformés ou échangés, mais ce facteur a une incidence sur la charge du contrôle.

La tendance à recourir davantage à des produits alimentaires transformés résulte d'une demande des ONG, qui souhaitent obtenir des denrées alimentaires mieux adaptées aux conditions de vie des personnes démunies et distribuer une gamme élargie de produits garantissant un régime alimentaire plus équilibré.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

OBSERVATIONS

12.

La situation des stocks publics évolue chaque année en fonction des conditions du marché, notamment du niveau des prix. Alors qu'elles ont fait l'objet d'une vaste réforme ces dernières années, les interventions restent opérationnelles pour toute une série de produits agricoles essentiels, notamment les céréales, le lait écrémé en poudre et le beurre, et les stocks peuvent être rapidement reconstitués lorsque les prix à la production sont faibles. À cet égard, il est très probable que, pour le plan annuel de 2010, on se fonde plus largement sur les stocks d'intervention que lors des deux années précédentes.

17.

Le programme de l'UE représente généralement une part très élevée dans le total des denrées alimentaires distribuées par chaque organisation, même si la situation varie considérablement d'une organisation caritative à l'autre. L'importance du régime et de sa contribution au bien-être des plus démunis a été examinée dans l'analyse d'impact qui accompagne la proposition de nouveau règlement du Conseil.

25.

Bien que les mécanismes d'intervention aient été réformés récemment, les interventions restent en place pour toute une série de produits agricoles essentiels, comme les céréales, le lait écrémé en poudre et le beurre. Les stocks d'intervention peuvent être reconstitués à l'avenir, en cas de baisse des prix à la production, de sorte qu'une part plus importante de produits d'intervention contribuera au régime. Dans les faits, pour certains produits, les stocks d'intervention sont en train d'augmenter à nouveau.

26.

La mesure d'aide alimentaire en faveur des démunis reste étroitement liée à la PAC aussi longtemps qu'elle contribue à réaliser les objectifs de cette politique, notamment dans le domaine de la stabilisation des marchés.

La proposition de nouveau règlement du Conseil présentée par la Commission vise à ce que les produits distribués ne soient plus limités aux denrées éligibles à l'intervention.

27.

La Commission ne souhaite pas préjuger de l'issue des discussions politiques qui se déroulent actuellement à la suite de la présentation de sa proposition de nouveau règlement du Conseil.

Elle tient à souligner qu'une majorité écrasante d'États membres vote régulièrement en faveur de l'approbation des plans annuels.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

28.

Depuis le début, le régime a eu une double dimension complémentaire: la stabilisation du marché et l'aspect social. Le rapport coût/efficacité du régime doit être évalué sur la base de la réalisation simultanée de ces deux objectifs.

L'évaluation de 1998 mentionnée par la Cour avait été effectuée par un consultant indépendant. Le contrôle de qualité que la Commission a opéré sur ce rapport comprend des observations critiques portant principalement sur la méthodologie employée, la robustesse de l'analyse et la crédibilité des résultats.

Les différents passages cités par la Cour font ressortir la composante sociale du régime, sans toutefois mettre en question sa dimension agricole.

29.

Même si la dimension sociale de ce régime est dûment reconnue, la Commission tient à souligner que le règlement (CE) n° 1234/2007 est un texte clé de la politique agricole commune, reposant sur les articles 36 et 37 du traité instituant la Communauté européenne.

33.

Il ressort des réunions régulières que la Commission tient avec les autorités des États membres et les organisations caritatives dans le cadre de sa gestion du régime que le degré de satisfaction est généralement élevé de part et d'autre en ce qui concerne la manière dont les consultations sont menées au niveau national.

La Commission convient toutefois que des améliorations peuvent être apportées; dans l'analyse d'impact qui accompagne sa proposition, de 2008, de nouveau règlement du Conseil, elle formule des idées visant à améliorer le lien entre le régime et d'autres actions au niveau des États membres, par exemple, au moyen de l'établissement de programmes nationaux de distribution de denrées alimentaires. Leur mise en œuvre interviendrait après l'adoption du nouveau règlement du Conseil.

34.

Les notions de «bénéficiaires potentiels» et de «population visée» se distinguent l'une de l'autre en ce sens que la première constitue un indicateur statistique servant exclusivement au calcul des dotations des États membres, tandis que la population effectivement visée est définie au niveau géographique approprié par les autorités de gestion des États membres en coopération avec les organisations caritatives (article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement n° 3149/92).

Pour la dotation budgétaire 2009 du plan, on a appliqué une nouvelle méthode combinant le nombre de personnes «menacées de pauvreté» au RNB par parité de pouvoir d'achat pour chaque État membre. Cela démontre en outre que le nombre de personnes menacées de pauvreté ne correspond pas au nombre de bénéficiaires potentiels.

35-36.

La mesure d'aide alimentaire ne saurait régler par elle-même la question de l'insécurité alimentaire dans l'UE. Il s'agit d'une contribution à la solution d'un problème qui exige non seulement la participation de la Communauté mais aussi la mobilisation des autorités des États membres à différents niveaux et de la société civile.

Dans ce contexte, l'un des objectifs du programme est de garantir une source fiable et stable de denrées alimentaires pour les organisations qui procurent une aide alimentaire aux personnes les plus démunies.

En conséquence, les estimations relatives au nombre de repas fournis aux bénéficiaires de l'aide ne constituent pas le meilleur indicateur de l'incidence du programme, même si la distribution d'environ 156 millions de repas par an est à considérer comme très significative.

La valeur ajoutée de cette mesure dans l'amélioration des conditions de vie des plus démunis est mieux démontrée par les estimations figurant dans l'encadré 5 du rapport de la Cour, selon lesquelles le régime de l'UE fournit entre 30 et 70 % du total des denrées alimentaires distribuées dans la

RÉPONSE DE LA COMMISSION

Communauté aux plus démunis, en fonction des organisations caritatives et des États membres. Cela représente effectivement une «contribution notable au bien-être de ses citoyens les plus démunis».

37.

À l'heure actuelle, les critères de sélection et le ciblage sont déterminés par les administrations des États membres en coopération avec les organisations caritatives, ces dernières devant respecter ces critères pour pouvoir participer au régime.

Lors de la consultation publique sur l'avenir du programme, qui s'est déroulée dans le cadre de l'analyse d'impact qui accompagne la proposition de la Commission de nouveau règlement du Conseil, un large consensus s'est dégagé pour qu'on ne limite pas le choix de la population pouvant bénéficier de l'aide à certaines catégories parmi les plus démunies. La Commission est d'avis qu'en vertu du principe de subsidiarité, ce choix devrait être laissé aux États membres.

Selon les exemples cités par la Cour dans l'encadré 5, le régime de l'UE fournit entre 30 et 70 % du total des denrées alimentaires distribuées dans la Communauté aux plus démunis, en fonction des organisations caritatives et des États membres, ce qui n'est pas négligeable.

38-40.

L'une des caractéristiques propres à ce régime réside dans le rôle essentiel joué par les ONG et les organisations caritatives grâce à leurs chaînes de distribution et à leur connaissance des problèmes qui touchent les populations les plus démunies de la Communauté. En vertu du principe de subsidiarité, il appartient aux autorités des États membres de déterminer les procédures et les critères qui conviennent pour désigner les organisations devant participer à la mise en œuvre des plans annuels.

Dans le même ordre d'idées, la sélection des bénéficiaires de l'aide alimentaire relève de la responsabilité des États membres en vertu du principe de subsidiarité.

La proposition de la Commission de nouveau règlement du Conseil prévoit un système en vertu duquel les États membres communiqueraient des données plus complètes à la Commission, système dont les modalités précises devraient être fixées dans les nouvelles dispositions d'application correspondantes.

41.

Les variations dans la fréquence avec laquelle l'aide est reçue ne signifient pas que le régime a une faible incidence. Les besoins alimentaires des plus démunis varient considérablement d'une personne à l'autre et au fil du temps. Dans un souci d'efficacité, le régime doit être doté d'un degré de flexibilité considérable afin qu'il puisse s'adapter à un vaste éventail de situations.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

44-45.

Au fil des années, la Commission a adapté les dispositions d'application du régime afin d'assouplir les critères applicables aux produits à distribuer. Une description complète de ces adaptations figure dans l'analyse d'impact qui accompagne la proposition de nouveau règlement du Conseil présentée par la Commission.

Dans ladite proposition, la gamme de produits alimentaires pouvant être distribuée n'est plus limitée aux familles de produits éligibles à l'intervention.

47.

L'objectif de la mesure n'est pas de fournir le même niveau d'aide à tous les bénéficiaires puisque leurs besoins sont eux aussi différents, de même que le coût des denrées alimentaires d'un État membre à l'autre. L'absence de quantités uniformes distribuées par personne ne crée pas nécessairement un risque de faible incidence ou d'inégalité de traitement entre les bénéficiaires de l'aide.

49-50.

La Commission fera de son mieux, dans les limites inhérentes à la nature et aux spécificités de cette mesure, pour garantir qu'après l'adoption du nouveau règlement du Conseil, les nouvelles dispositions d'application fixent des objectifs et des indicateurs conformément aux lignes directrices applicables.

À cet effet, une série d'objectifs mesurables et d'indicateurs mesurables et harmonisés ont été proposés dans l'analyse d'impact qui accompagne la proposition de nouveau règlement du Conseil présentée par la Commission.

52.

Comme le prévoit l'article 2 du règlement n° 3149/92 en ce qui concerne l'allocation des ressources aux États membres, la Commission procède à un examen approprié des rapports transmis par ces derniers, qui s'inscrit dans le contexte du mécanisme de suivi et qui s'ajoute aux contacts réguliers avec ces États membres, notamment dans le cadre du comité de gestion.

De plus, l'analyse d'impact qui accompagne la proposition de nouveau règlement du Conseil présente différentes constatations issues de l'étude des rapports nationaux, comme par exemple le nombre de bénéficiaires de l'aide. Cela prouve que la Commission analyse et utilise ces rapports.

53.

En application du principe de subsidiarité, il incombe aux États membres d'arrêter la définition des bénéficiaires qui correspond le mieux à la situation particulière de leurs populations les plus démunies. Par conséquent, la Commission est d'avis que l'établissement de normes communes ou une définition commune des bénéficiaires n'améliorerait en rien l'efficacité du programme.

Dans l'analyse d'impact qui accompagne la proposition de nouveau règlement du Conseil, la Commission a manifesté son intention de renforcer les obligations des États membres en matière de communication d'informations. Les modalités précises seront fixées dans les nouvelles dispositions d'application après l'adoption du nouveau règlement du Conseil.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

56.

Pour le plan de 2009, la Commission a appliqué une nouvelle méthode de calcul des dotations nationales, qui prend en considération les écarts de pouvoir d'achat entre les États membres. Ce calcul est décrit plus précisément à l'annexe de l'analyse d'impact qui accompagne la proposition de nouveau règlement du Conseil.

57.

La Commission tient compte d'une sous-exécution importante de la part des États membres. L'absence d'ajustement au cours de la période considérée (plans 2006-2008) tient au fait que les États membres participants ont atteint un niveau d'exécution élevé.

La Commission souligne que toute méthode de calcul doit reposer sur les statistiques officielles dont disposent les États membres.

58.

La définition des besoins nationaux relève de la responsabilité des États membres selon leurs propres procédures, notamment la consultation des organisations caritatives concernées. En ce sens, la Commission a toujours activement encouragé les États membres à faire participer ces organisations au lancement du programme.

La proposition de la Commission de nouveau règlement du Conseil prévoit que les États membres cofinancent le programme, ce qui va encourager davantage les États membres à veiller à l'adéquation nécessaire entre les demandes et les besoins effectifs (cf. annexe 14 de l'analyse d'impact accompagnant la proposition de la Commission).

59.

S'il est exact que les besoins des États membres ne peuvent pas toujours être satisfaits à 100 %, essentiellement en raison d'un manque de ressources, la Commission met tout en œuvre pour répondre aussi largement que possible aux demandes des États membres.

Les États membres indiquent à la Commission les produits qu'ils souhaitent obtenir. Ces demandes initiales sont examinées à la fois dans le cadre du comité de gestion et lors de contacts bilatéraux. En conséquence, les demandes initiales sont ajustées. Par exemple, le riz et le beurre ont été remplacés par d'autres produits. Cependant, on ne peut pas en conclure que les États membres avaient reçu des produits qu'ils ne souhaitent pas. Le fait est que les États membres ont accepté que leur demande initiale puisse ne pas être satisfaite et qu'en contrepartie, ils reçoivent des produits qu'ils n'avaient pas demandés à l'origine. Néanmoins, tous les États membres ont accepté ces décisions et se sont déclarés satisfaits des produits qu'ils ont finalement reçus.

63.

Les dispositions législatives de l'UE et des États membres sur les marchés publics s'appliquent aux appels d'offres organisés dans le cadre de ce régime, sans que ces dispositions doivent être explicitement mentionnées dans la réglementation.

64.

Voir la réponse de la Commission au point 63.

La Commission a effectué six audits entre 2006 et 2007 sans constater de lacune grave dans les procédures appliquées par les États membres pour organiser les appels d'offres. En outre, elle a relevé que des opérateurs établis dans un État membre différent s'étaient vu attribuer des marchés de fournitures, ce qui montre qu'il y a une concurrence entre opérateurs de différents États membres. D'une façon générale, la manière dont les États membres gèrent les appels d'offres s'est révélée conforme aux dispositions de la directive 2004/18/CE.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

65.

L'un des objectifs du programme est d'éliminer les stocks d'intervention. S'il en existe, ces stocks constituent la source d'approvisionnement prioritaire pour le programme. En outre, l'élimination des stocks d'intervention par le biais de ce régime permet à la Communauté de faire l'économie des coûts de stockage qui, autrement, devraient être pris en charge par le budget de l'UE.

66.

Les appels d'offres sont organisés par les États membres sous leur autorité. Voir la réponse de la Commission au point 64.

La Commission suit principalement l'évolution des prix du marché des produits agricoles non transformés, tandis que les appels d'offres portent sur des produits alimentaires prêts à être consommés. Aucune conclusion opérationnelle ne peut se fonder sur des comparaisons entre les deux types de prix.

67.

Voir la réponse de la Commission au point 64.

La directive 2004/18/CE qui régit les procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services s'applique dans tous les États membres. Même si, dans un État membre, les dispositions qui réglementent les procédures d'appel d'offres diffèrent, elles restent conformes à la directive.

Le chapitre VI de la directive contient des dispositions sur la publicité des appels d'offres. Ceux-ci doivent être publiés dans les journaux officiels nationaux, ainsi qu'au Journal officiel de l'UE. Dans certains États membres dans lesquels s'est rendue la Cour, les appels d'offres sont également publiés au moyen de l'internet.

Les dispositions relatives aux délais de soumission des offres, qui figurent à l'article 38 de la directive, peuvent varier selon les modalités de mise en œuvre retenues, conformément à l'article 36.

Les critères d'attribution des marchés sont décrits à l'article 53, à savoir l'offre la plus avantageuse en termes de quantité proposée/coût du transport ou l'offre ayant le prix le plus bas.

68.

La Commission a elle aussi constaté que le nombre de participants qui soumettent des offres est parfois faible, mais elle n'a pas pu établir l'existence d'un lien entre une faible participation et la manière dont les dispositions de la directive ont été mises en œuvre.

En raison de la diversité des produits à fournir en termes à la fois de quantité et de qualité, il n'est pas possible de comparer les prix obtenus dans le cadre des appels d'offres avec les prix du marché. En conséquence, aucune conclusion ne peut être tirée sur cette base au sujet de la «qualité» des offres soumises.

69.

Il ressort également des audits de la Commission que plusieurs entreprises se sont vu attribuer des marchés pendant plusieurs années, mais rien ne prouve l'existence d'un lien entre une faible participation et la manière dont les dispositions de la directive ont été mises en œuvre.

70.

Dès ses débuts, le régime visait à réduire les stocks d'intervention, de manière à faire baisser les dépenses de stockage de l'UE. Cet effet économique supplémentaire devrait être pris en compte.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

a)

Ce programme étant foncièrement lié aux stocks d'intervention, le troc était jusqu'à une date récente l'élément central du régime.

b)

Presque tous les États membres, notamment ceux dans lesquels s'est rendue la Cour, disposent de comités chargés d'établir des références en matière de troc.

74.

Tout en appréciant l'évaluation positive par la Cour de divers éléments de la proposition de nouveau règlement du Conseil présentée par la Commission, cette dernière ne souhaite pas préjuger du résultat des discussions politiques qui se déroulent actuellement sur cette base.

De plus, la Commission tient à souligner que l'avis du Parlement européen⁵ ne met pas en question la possibilité de continuer à faire financer cette mesure par les ressources de la PAC.

Comme il est mentionné au point 25 ci-dessus, les stocks d'intervention pour certains produits sont en train d'augmenter sous l'effet des conditions actuelles du marché.

⁵ Résolution législative du Parlement européen du 26 mars 2009 (TA/2009/188) sur la proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005 relatif au financement de la politique agricole commune et (CE) n° 1234/2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique») pour ce qui est de la distribution de denrées alimentaires au profit des personnes les plus démunies de la Communauté [COM(2008)0563 — C6-0353/2008 — 2008/0183(CNS)].

75.

La Commission est d'avis que la participation des États membres devrait rester volontaire.

Le fait de fixer des obligations quant à l'origine du produit non seulement créerait de graves difficultés en matière de contrôle, mais imposerait aussi une charge de travail considérable aux administrations des États membres sans apporter une quelconque amélioration de l'efficacité du régime, bien au contraire.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

76.

Cette mesure poursuit deux objectifs complémentaires: la stabilisation du marché et la contribution au bien-être des plus démunis.

Le rapport d'évaluation que mentionne la Cour avait été élaboré par des consultants indépendants et il convient de lire ses conclusions en tenant compte des observations critiques de la Commission quant à la qualité de l'étude, notamment en ce qui concerne la méthodologie employée, la robustesse de l'analyse et la crédibilité des résultats.

77.

Le Parlement européen vient de rendre public son avis⁶ qui, sous réserve de certains amendements, soutient la proposition de la Commission de nouveau règlement du Conseil, qui vise à adapter la mesure aux nouvelles conditions en vigueur.

La poursuite de la mise en œuvre du programme a été décidée sur la base des avantages que procure la mesure tant pour sa dimension sociale que sur le plan de la stabilisation du marché.

⁶ Voir note de bas de page 5.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

78.

Bien qu'elle apprécie l'évaluation positive de la Cour au sujet de sa proposition de nouveau règlement du Conseil, la Commission ne souhaite pas court-circuiter le débat en cours au niveau du Conseil sur le financement qu'il convient d'apporter à l'avenir à cette mesure.

L'avis susmentionné du Parlement européen témoigne du soutien de cette institution à la poursuite du financement de la mesure par la politique agricole commune.

Recommandation n° 1

Après avoir réalisé une vaste étude des aspects techniques, politiques et juridiques du programme (voir l'analyse d'impact à l'appui de la proposition de la Commission de nouveau règlement du Conseil), la Commission a conclu que la PAC était le cadre approprié pour la poursuite du régime.

79.

La Commission est d'avis que la mise en œuvre du programme par les États membres connaît un niveau satisfaisant de coordination et de consultation avec tous les acteurs compétents, bien que de nouveaux progrès dans ce domaine soient toujours à réaliser.

Recommandation n° 2

Pendant des années, le programme a eu un puissant effet de levier sur le développement d'initiatives dans le domaine alimentaire ou de mesures connexes prises par des organismes privés (organisations caritatives) et les pouvoirs publics (au niveau des États membres et au niveau local).

Ce rôle peut être promu davantage encore. Tenant dûment compte du principe de subsidiarité, l'analyse d'impact a étudié plusieurs options visant à améliorer le lien entre le régime et d'autres actions similaires, et certaines de ces options ont été intégrées dans la proposition de la Commission de nouveau règlement du Conseil.

80.

L'un des objectifs de cette mesure est de fournir aux organisations caritatives une source stable et fiable de denrées alimentaires pour venir en aide aux personnes les plus démunies. À cet égard, l'incidence du programme ne se mesure pas simplement au nombre moyen de repas que celui-ci fournit, mais à sa capacité à contribuer effectivement à l'approvisionnement des organisations caritatives. Cet objectif est largement atteint puisque le programme fournit entre 30 et 70 % du total des denrées alimentaires distribuées dans la Communauté aux plus démunis, en fonction des organisations caritatives et des États membres.

81.

En vertu du principe de subsidiarité, les États membres définissent les critères applicables à la population ayant accès à l'aide alimentaire distribuée par le biais de cette mesure.

Recommandation n° 3

La Commission a déjà étudié cette question dans le cadre de l'analyse d'impact qui accompagne sa proposition de nouveau règlement du Conseil. Elle a conclu que le respect du principe de subsidiarité allait de pair avec une efficacité accrue du régime lorsque le ciblage des bénéficiaires restait du ressort des États membres. Ce point de vue, qui est partagé par une majorité écrasante de parties prenantes, coïncide avec le résultat d'une consultation publique réalisée au moyen de l'internet, qui a obtenu plus de 14 000 réponses.

La proposition de la Commission de nouveau règlement du Conseil intègre l'obligation pour les États membres d'élaborer des programmes nationaux de distribution de denrées alimentaires qui comprendraient des informations complètes sur les bénéficiaires et les organisations caritatives participant au programme. Les modalités précises seront fixées dans les dispositions d'application après l'adoption de la proposition de la Commission.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

82.

Au fil des années, la Commission a adapté les dispositions d'application du régime afin d'assouplir les critères applicables aux produits à distribuer. Une description complète de ces adaptations figure dans l'analyse d'impact qui accompagne la proposition de nouveau règlement du Conseil présentée par la Commission.

Recommandation n° 4

La proposition de la Commission de nouveau règlement du Conseil⁷ prévoit la suppression de cette restriction.

83.

De par sa nature même, ce régime doit s'adapter à des situations très différentes qui existent dans les divers États membres participants. Pour cette raison, la diversité des régimes est une condition préalable essentielle au bon fonctionnement de la mesure.

Les besoins en matière d'aide alimentaire varient considérablement d'un bénéficiaire à l'autre et au fil du temps. Les différences dans les quantités de produits alimentaires distribués à chaque bénéficiaire ne peuvent donc pas être présentées comme une inégalité de traitement.

L'établissement de normes communes ne se traduirait pas nécessairement par une amélioration de l'incidence de la mesure qui, comme il ressort de l'encadré 5 du rapport de la Cour, est très importante au vu de la part des produits alimentaires distribuée par les ONG approvisionnées par le programme de l'UE.

⁷ Proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005 relatif au financement de la politique agricole commune et (CE) n° 1234/2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique») pour ce qui est de la distribution de denrées alimentaires au profit des personnes les plus démunies de la Communauté [COM(2008) 563 final].

Recommandation n° 5

L'instauration de normes au niveau communautaire pourrait faire obstacle à la flexibilité nécessaire que le programme doit préserver afin de s'adapter aux situations variées des plus démunis.

La Commission considère que le mode de gestion actuel du programme, qui intègre un vaste élément de subsidiarité, permet d'avoir une incidence considérable et d'obtenir une égalité de traitement entre tous les bénéficiaires de l'aide.

84.

La Commission peut affirmer, également sur la base de ses audits, que la mise en œuvre par les États membres est globalement satisfaisante, même si des améliorations sont encore possibles dans certains secteurs.

La méthode d'allocation des ressources financières est transparente, reposant sur les meilleures données statistiques disponibles. Année après année, les États membres participants donnent leur aval à cette méthode en votant en faveur des plans annuels au sein du comité de gestion.

Recommandation n° 6

Une série d'objectifs mesurables a été proposée dans l'analyse d'impact qui accompagne la proposition de nouveau règlement du Conseil. La Commission envisagera d'introduire les indicateurs de performance correspondants dans le cadre de la révision des dispositions d'application après l'adoption du nouveau règlement du Conseil.

La Commission a également manifesté son intention de renforcer les obligations des États membres en matière de communication d'informations, notamment par le biais des nouveaux programmes nationaux de distribution de denrées alimentaires, afin d'assurer un meilleur suivi du régime et d'améliorer sa planification et sa gestion dans le temps.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

85.

La directive 2004/18/CE relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services constitue une base juridique commune dans toute l'Union européenne. Les audits effectués par la Commission permettent de conclure que les appels organisés par les États membres sont conformes à la directive. Les différences dans les modalités observées chez les États membres sont prévues par la directive. Il arrive que des opérateurs participent aux appels d'offres organisés dans d'autres États membres.

Recommandation n° 7

La Commission a déjà étudié la question des procédures d'appel d'offres dans le cadre de l'analyse d'impact qui accompagne sa proposition de nouveau règlement du Conseil, y

compris certaines idées visant à améliorer la publicité pour les appels d'offres à l'échelle de l'UE. Les modalités précises pourront être fixées dans les nouvelles dispositions d'application après l'adoption du nouveau règlement du Conseil.

La Commission examinera la proposition de la Cour concernant l'adaptation des accords de troc sans toutefois mettre en cause la possibilité de mobiliser des stocks d'intervention puisque cette pratique est un élément central du régime.

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 6/2009

**L'aide alimentaire de l'Union européenne en faveur des personnes démunies: une évaluation des objectifs,
ainsi que des moyens et des méthodes utilisés**

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2009 — 56 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-342-8

doi: 10.2865/24948

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

Publications payantes:

- sur le site de l'EU Bookshop: <http://bookshop.europa.eu>;
- chez votre libraire, en lui donnant le titre, le nom de l'éditeur et/ou le numéro ISBN;
- en contactant directement un de nos agents de vente. Vous obtiendrez leurs coordonnées en consultant le site: <http://bookshop.europa.eu> ou par télécopie au numéro suivant: +352 2929-42758.

Publications gratuites:

- sur le site de l'EU Bookshop: <http://bookshop.europa.eu>;
- auprès des représentations ou délégations de la Commission européenne. Vous obtiendrez leurs coordonnées en consultant le site: <http://ec.europa.eu> ou par télécopie au numéro suivant: +352 2929-42758.

DANS CE RAPPORT, LA COUR ÉVALUE LA GESTION, LES RESSOURCES ET L'INCIDENCE DU PROGRAMME D'AIDE ALIMENTAIRE DE L'UE EN FAVEUR DES CITOYENS LES PLUS DÉMUNIS. CETTE MESURE, INTRODUITE POUR LA PREMIÈRE FOIS EN 1987, REPOSE SUR L'UTILISATION DE PRODUITS AGRICOLES PROVENANT DES STOCKS PUBLICS D'INTERVENTION ET EST TOUJOURS EN VIGUEUR DANS CERTAINS ÉTATS MEMBRES.

LE RAPPORT DÉMONTRE QUE LES OBJECTIFS DU PROGRAMME, NOTAMMENT L'APPORT D'UNE «CONTRIBUTION AU BIEN-ÊTRE» DES CITOYENS LES PLUS DÉMUNIS, RESTENT VALABLES. LA COUR FORMULE ÉGALEMENT UNE SÉRIE DE RECOMMANDATIONS VISANT À ACCROÎTRE L'INCIDENCE DE LA MESURE.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9207-342-8

