

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de l'Union»**

COM(2010) 486 final — 2008/0183 (COD)

(2011/C 84/11)

Rapporteur: **M. Eugen LUCAN**

Le Parlement européen, le 23 septembre 2010, et le Conseil, le 8 octobre 2010, ont décidé, conformément aux articles 43, paragraphe 2, et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de l'Union»*

COM(2010) 486 final — 2008/0183 (COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 décembre 2010.

Lors de sa 468<sup>e</sup> session plénière des 19 et 20 janvier 2011 (séance du 20 janvier 2011 le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 150 voix pour, 4 voix contre et 14 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE voit dans le régime de distribution des denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de l'Union (le PEAD) une preuve de la promotion du développement économique du marché des produits alimentaires et de celle des valeurs européennes (en particulier de celle du principe de solidarité) dans les catégories sociales les plus défavorisées de l'UE. La garantie de l'approvisionnement en denrées alimentaires de l'ensemble des citoyens de l'UE et, plus particulièrement, des catégories défavorisées doit demeurer l'un des objectifs fondamentaux de la politique agricole de l'Union européenne. Le CESE estime que seule une politique agricole favorisant une croissance économique durable dans ce secteur sera à même de venir en aide aux catégories sociales les plus défavorisées de l'UE.

1.2 Le Comité estime la révision du cadre juridique européen opportune et nécessaire au vu des nouvelles dispositions du traité et des évolutions qu'a connues le marché unique s'agissant des prix, des stocks et des politiques de marché mais aussi des besoins spécifiques de chaque État membre.

1.3 Étant donné que, dans l'UE, plus de 80 millions de citoyens <sup>(1)</sup> (plus de 16 % de la population européenne) sont confrontés à la pauvreté, compte tenu des priorités de 2010 - *Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et du fait qu'à cause de la crise économique, toujours plus de citoyens de l'UE risquent de devenir de plus en plus pauvres, le CESE soutient la poursuite de la mise en œuvre du PEAD, ainsi que son financement permanent par le budget de la PAC.

1.4 Le CESE est d'avis que le régime de distribution des denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de l'Union doit devenir un élément permanent de la PAC, étant donné que cet instrument permet d'améliorer la situation des personnes vulnérables confrontées aux fluctuations du marché des produits alimentaires. Dans le même temps, ce régime contribue à l'équilibre et à la stabilisation du marché intérieur en ce qu'il distribue des produits qui proviennent des stocks d'intervention et des achats effectués sur le marché et sont donc des denrées alimentaires issues de l'agriculture européenne. Le Comité souligne la nécessité de maintenir de telles aides indirectes au marché qui font partie de la PAC et sont indispensables tant pour les personnes défavorisées que pour les agriculteurs confrontés à la crise actuelle.

1.5 Compte tenu de l'ampleur du phénomène de la pauvreté alimentaire, qui touche plus de 43 millions de citoyens européens, et de l'impact positif qu'a dans la durée le PEAD sur les catégories sociales les plus défavorisées, le CESE est d'avis que le régime de distribution des denrées alimentaires devrait être doté en permanence d'un budget solide.

1.6 L'évaluation des programmes nationaux et européens d'aide alimentaire devrait s'appuyer sur l'estimation des besoins de toutes les personnes défavorisées, y compris les catégories les plus pauvres (enfants des rues, sans-abri, demandeurs d'asile, travailleurs illégaux ou immigrants clandestins, etc.) qui ne bénéficient d'aucune aide sur la base du critère du revenu minimum garanti ou ne sont d'ordinaire pas reprises dans les statistiques officielles. La prévention et la lutte contre l'exclusion sociale peuvent être réalisées en premier lieu en

<sup>(1)</sup> <http://www.2010againstopoverty.eu/about/?langid=fr>

incluant toutes les catégories de personnes défavorisées. Elles constituent une priorité de l'Année européenne 2010. Le CESE appelle les autorités compétentes dans les États membres à tenir compte des bases de données reprenant des personnes exclues des statistiques officielles lorsqu'elles définissent les catégories de personnes défavorisées. Très souvent, ces données sont disponibles dans les statistiques des ONG ou des organisations caritatives.

1.7 Le Comité recommande à la Commission d'encourager les États membres à promouvoir les partenariats entre pouvoirs publics et société civile en vue de permettre la participation du plus grand nombre possible d'ONG ou de bénévoles au processus de distribution des denrées alimentaires. Le CESE considère que les aides alimentaires du PEAD peuvent être complémentaires aux services sociaux fournis dans le cadre de l'insertion sociale des personnes défavorisées.

1.8 Le CESE est d'avis que les ONG et les organisations caritatives qui proposent à la fois aide alimentaire et services de soin ou assistance sociale (surtout celles qui mettent à la disposition des personnes défavorisées des refuges, des cantines sociales ou des centres de jour) devraient voir leurs activités bénéficier d'un soutien pour couvrir leurs frais administratifs.

1.9 Le Comité salue l'initiative de la Commission d'intégrer dans la proposition modifiée l'amendement du Parlement européen qui préconise le remboursement des frais administratifs et de stockage supportés par les organisations caritatives.

1.10 Dans le contexte de la crise économique actuelle, surtout dans les États membres où le revenu par habitant est faible et où les personnes défavorisées sont très nombreuses, le cofinancement national pourrait avoir pour effet de bureaucratiser le programme européen et de le rendre inopérant. Le CESE estime que cela porterait préjudice aux catégories les plus défavorisées de l'UE et irait à l'encontre des principes d'insertion sociale promus dans le cadre de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

1.11 Le Comité considère que le régime d'aide alimentaire envers les personnes défavorisées doit devenir un programme européen, financé à 100 % par le budget de la PAC. Ce sont actuellement les États membres qui, avec les organisations caritatives nationales, supportent les coûts spécifiques liés à la mise en œuvre du programme (coûts du transport des denrées alimentaires vers les lieux de dépôt, coûts administratifs, frais de transport, frais de stockage, TVA, coûts générés par les services sociaux complémentaires aux aides alimentaires).

## 2. L'année «2010 - Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale» a pour priorité l'aide aux personnes défavorisées, y compris celles qui sont menacées de pauvreté alimentaire.

2.1 Dans l'UE, plus de 80 millions de citoyens sont confrontés à la pauvreté<sup>(2)</sup>. 16 % de la population européenne

est vulnérable, et parmi elle, plus de 43 millions de citoyens encourent un risque de pauvreté alimentaire. En 2006, à l'échelle de l'UE, le pourcentage de la population confrontée au risque de pauvreté alimentaire variait entre 2 % (Danemark) et 37 % (Slovaquie). Au sein de l'UE, le taux de pauvreté dépasse 20 % dans au moins sept États membres. La Pologne et l'Allemagne comptent même respectivement 11 et 9 millions de personnes menacées de pauvreté. Ces statistiques constituent la preuve certaine qu'une aide alimentaire est nécessaire.

2.2 Les groupes de personnes les plus exposées à la sous-nutrition ou à la malnutrition en raison d'une alimentation insuffisante ou inadéquate sont les enfants issus de familles pauvres, les personnes âgées, les sans-abri, les demandeurs d'asile et travailleurs immigrants illégaux, les personnes ou enfants présentant un handicap. Dans certains États membres, une partie des bénéficiaires des aides alimentaires bénéficie également d'aides sociales attribuées sur le critère du revenu minimum garanti.

2.2.1 Le CESE attire l'attention sur le fait qu'une grande partie des personnes défavorisées, notamment les sans-abri, les demandeurs d'asile et les travailleurs ou les immigrants illégaux, ne bénéficient d'aucune forme de protection sociale et ne sont pas repris dans les statistiques nationales. Parmi ces personnes, certaines n'ont pas de documents d'identité, si bien qu'il est difficile d'évaluer leurs besoins sociaux et alimentaires. Une évaluation appropriée pourrait être menée en collaboration avec les organisations non-gouvernementales ou caritatives.

2.2.2 Le CESE recommande que soit accordée une attention particulière aux enfants issus de familles pauvres, car leurs habitudes alimentaires peuvent générer de futurs problèmes de santé, de même qu'un développement réduit des capacités cognitives et une déficience de la capacité d'apprentissage. Aussi le CESE est-il favorable, dans cette perspective, à diversifier les denrées fournies au titre de l'aide alimentaire et à y inclure des fruits et légumes.

2.3 Dans le cadre de 2010 - Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la lutte contre la pauvreté ressortit à la responsabilité collective. La stratégie de promotion de l'insertion sociale et de la lutte contre la pauvreté comporte plusieurs priorités:

- une insertion active, basée sur la garantie d'un revenu minimum, le retour sur le marché du travail, l'offre de services sociaux favorisant la réinsertion;

- la lutte contre la pauvreté des enfants;

- la prévention de l'exclusion des personnes dans l'accès au logement et de l'exclusion des sans-abri<sup>(3)</sup>.

(2) Ibidem.

(3) Ibidem.

Dans cette perspective, les aides alimentaires doivent être offertes de manière à être associées à des services de soins, d'éducation et d'assistance sociale, pour aller dans le sens du processus d'intégration professionnelle et sociale des différentes catégories de personnes défavorisées.

### 3. Proposition de la Commission

3.1 Le régime actuel de distribution de denrées alimentaires est fondé sur la distribution de produits provenant des stocks d'intervention de l'Union, complétés, de façon temporaire, par des achats sur le marché. Toutefois, les réformes successives de la PAC et les évolutions favorables des prix ont entraîné une réduction progressive des stocks d'intervention et une diminution de la variété des produits disponibles. Il convient en conséquence que les achats sur le marché deviennent aussi une source d'approvisionnement permanente pour le régime afin de compléter les stocks d'intervention en cas d'indisponibilité de stocks appropriés.

3.1.1 La proposition de règlement modifiant le règlement de base comprend des dispositions visant l'alignement sur le TFUE ainsi que des amendements de fond en faveur de mesures agricoles proposées afin d'harmoniser la mise en œuvre du programme de distribution des denrées alimentaires dans tous les États membres.

3.1.2 **La Commission propose la modification du cadre juridique sur la base des éléments suivants:** deux sources d'approvisionnement (les denrées alimentaires proviendraient soit des stocks d'intervention, soit du marché), une plus grande variété de produits alimentaires distribués et des priorités plus clairement établies, une perspective à long terme (3 ans), le renforcement des mécanismes de suivi et de rapport, l'introduction du cofinancement (les taux de cofinancement par l'Union seraient de 75 % et de 85 % dans les États membres bénéficiant du Fonds de cohésion pour le plan 2010/2012. Ultérieurement, conformément au programme pour la période 2013-2015, ces taux seraient respectivement de 50 et 75 %).

### 4. Observations générales et particulières

4.1 Le régime de distribution de denrées alimentaires au profit des personnes démunies a cours dans 20 États membres. Dans la majorité de ceux-ci, la distribution d'aliments aux bénéficiaires se fait en partenariat avec les organisations non-gouvernementales et avec leur aide.

4.2 En 2006, plus de 13 millions de personnes ont bénéficié du PEAD (programme européen d'aide alimentaire) dans 15 États membres. En 2008, 19 États membres ont participé à un projet de volontariat doté d'un budget de 305 millions d'euros. Le budget alloué au PEAD a augmenté en 2009 pour atteindre 500 millions d'euros destinés aux 20 États membres participant au programme.

4.3 La crise économique, la baisse du nombre d'emplois, l'augmentation des prix de certaines denrées alimentaires de base ont conduit à une augmentation des groupes de personnes vulnérables. L'on estime que le nombre de personnes défavorisées est en augmentation constante.

#### 4.4 Financement à 100 % ou cofinancement?

4.4.1 Selon la Commission, l'introduction du cofinancement contribuerait à la dimension cohésive du régime, garantirait une planification adaptée et renforcerait les synergies. La Commission souhaite un équilibre budgétaire et une augmentation du niveau de responsabilité des États membres. Elle se félicite du fait que l'introduction du principe de cofinancement dotera le régime d'un budget plus substantiel.

4.4.2 La Commission européenne intègre dans son calcul la variable que constituent les donations privées des organisations caritatives, lesquelles pourraient être considérées comme une partie du cofinancement des États membres. Le CESE considère dans le même temps le travail bénévole des organisations caritatives comme quantifiable et éligible pour le principe de cofinancement.

4.4.3 Le Parlement européen propose que le régime de distribution des denrées alimentaires soit financé à 100 % par le budget de l'UE, dans la mesure où certains États membres ne pourront pas participer au programme si celui-ci exige que soient appliqués des seuils de cofinancement. Le CESE considère que les États membres qui ne peuvent garantir le niveau de cofinancement demandé par manque de ressources ne pourront pas concrétiser les objectifs du programme, à savoir la stabilisation du marché et le volet social.

4.4.4 Le CESE considère qu'avec un système de cofinancement, les bénéficiaires les plus pauvres issus d'États membres où le revenu par habitant est bas pourraient être exclus de ce régime d'aide alimentaire.

4.4.5 Le CESE attire l'attention sur le fait qu'un des objectifs de l'Année européenne 2010 est précisément la «lutte contre l'exclusion». Or, le cofinancement peut mener à l'exclusion sociale de certains groupes défavorisés, précisément durant l'année européenne où l'un des objectifs est l'insertion sociale.

4.4.6 Le CESE souligne que, si la solution du cofinancement était retenue, les problèmes sociaux et le phénomène de pauvreté alimentaire iraient en s'accroissant. Dans ce cas de figure en effet, en raison de la libre circulation à l'intérieur de l'Union, une partie des personnes les plus démunies migreraient vers les États plus prospères au sein de l'UE. En pratique, les problèmes de pauvreté alimentaire de certains citoyens européens seraient transférés des régions les plus pauvres vers des régions où le revenu par habitant est supérieur.

4.4.7 Dans la situation actuelle de crise économique, le CESE considère que le régime d'aide alimentaire envers les personnes démunies devrait constituer un programme européen, financé à 100 % par le budget de la PAC.

4.5 Le CESE est favorable à la proposition de la Commission d'acquiescer les denrées alimentaires uniquement sur le marché européen afin de soutenir simultanément, de manière indirecte, les agriculteurs européens.

#### 4.6 La diversification des produits offerts dans le cadre du régime d'aide alimentaire

4.6.1 Bien qu'il soit difficile de parvenir à un équilibre nutritionnel dans la mesure où la plupart des aides alimentaires proviennent des stocks d'intervention, le CESE est favorable à ce que soient fournis des aliments les plus variés et les plus sains possibles, en tenant compte des recommandations nutritionnelles et des lignes directrices relatives au régime alimentaire de la population de l'UE.

4.6.2 Le CESE est favorable à ce que les mesures d'aide alimentaire soient associées à des mesures d'assistance sociale et recommande de distribuer fréquemment (et non à titre exceptionnel) l'aide alimentaire surtout dans les endroits où les organisations non-gouvernementales et les pouvoirs publics offrent des services complémentaires (accueil, soins, éducation, formation professionnelle, insertion sociale, etc.).

### 5. La participation et le rôle de la société civile, des organisations caritatives et des bénévoles

5.1 Le 30 juin 2010, la Commission européenne a organisé une réunion des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du PEAD. Ont participé à cette réunion les représentants de 18 organisations non-gouvernementales actives dans 15 États membres, les représentants d'un organisme européen (Alliance européenne pour la santé publique – EPHA), ainsi que des représentants des agences de services et de paiement.

5.2 Il existe en Europe des organisations non gouvernementales<sup>(4)</sup> qui proposent leur aide alimentaire de manière intégrée, en tant que composante d'un ensemble de services sociaux généraux offerts aux personnes défavorisées en vue de parvenir à un degré d'insertion sociale toujours plus important.

5.3 Les organisations caritatives sont à même d'évaluer au mieux l'impact du programme, car elles se trouvent en relation directe avec les groupes de personnes défavorisées. Les organisations caritatives font savoir qu'il existe des bénéficiaires du programme qui recommandent: d'étendre la gamme des denrées distribuées afin d'obtenir un régime nutritionnel équilibré; de créer des bases législatives en vue de distribuer des produits locaux traditionnels; enfin, d'allonger la période de mise en œuvre du programme.

5.4 La participation des organisations non gouvernementales et d'un nombre élevé de volontaires montre que la société civile européenne est sensible aux personnes les plus démunies et leur marque son soutien. Le CESE estime que le principe de subsidiarité est respecté tant que les États membres ont la liberté de définir les procédures et les critères nécessaires pour désigner les organisations qui prendront part à la mise en œuvre du programme. Dans le même esprit, la sélection des bénéficiaires de l'aide alimentaire relève de la compétence des États membres. Ce programme favorise le développement de relations de coopération entre les organisations caritatives et les pouvoirs publics.

5.5 Dans certains pays de l'UE, les ONG et les organisations caritatives s'impliqueraient davantage s'il existait des ressources financières suffisantes pour couvrir les coûts administratifs. Le CESE approuve l'initiative de la Commission d'incorporer à sa proposition modifiée l'amendement du Parlement européen, qui demande que les dépenses administratives et les coûts de stockage et de transport (entre les lieux de dépôt et les points de distribution) encourus par les associations caritatives puissent être remboursés (voir article 27, paragraphe 7 du règlement modifié).

Bruxelles, le 20 janvier 2011.

Le président  
du Comité économique et social européen  
Staffan NILSSON

<sup>(4)</sup> Par exemple, il y a en Pologne 44 représentations régionales, 100 centres Caritas, 4 500 employés et 70 000 bénévoles qui s'occupent de la mise en œuvre du PEAD. L'organisation caritative Caritas Pologne a commencé à intervenir dans le PEAD en 2004. Elle compte 44 dépôts et 20 dépôts frigorifiques. Caritas Pologne précise que les défis auxquels elle va être confrontée à l'avenir sont ceux de la gestion du programme, du transport des denrées et de l'acquisition de biens d'investissement.