



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.1.2014
SWD(2014) 29 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

**Proposition de
RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**modifiant le règlement (UE) n° 1308/2013 et le règlement (UE) n° 1306/2013 en ce qui
concerne le régime d'aide à la distribution de fruits et légumes, de bananes et de lait
dans les établissements scolaires**

{COM(2014) 32 final}

{SWD(2014) 28 final}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE) n° 1308/2013 et le règlement (UE) n° 1306/2013 en ce qui concerne le régime d'aide à la distribution de fruits et légumes, de bananes et de lait dans les établissements scolaires

1. INTRODUCTION

Le programme en faveur de la consommation de lait à l'école (programme «lait à l'école») et le programme en faveur de la consommation de fruits à l'école (programme «fruits à l'école») visent à augmenter durablement la part des fruits et légumes et celle des produits laitiers dans les régimes alimentaires des enfants lorsque se forment leurs habitudes alimentaires. Ils contribuent aux objectifs de la PAC et répondent aux objectifs de santé publique visant à inculquer des habitudes alimentaires saines.

Les raisons qui ont conduit à l'instauration de ces deux programmes à destination des écoles sont toujours valables dans le contexte actuel de baisse de la consommation¹ de fruits et légumes et de produits laitiers, et le sont même plus que jamais, entre autres au vu des habitudes de consommation modernes, qui tendent à privilégier les aliments très élaborés, souvent riches en sucres, sel et matières grasses ajoutés.

2. DÉFINITION DU PROBLÈME

Les conclusions tirées de différents rapports² et de l'expérience acquise après plusieurs années de mise en œuvre mettent en évidence certaines faiblesses et lacunes dans le fonctionnement des programmes actuels:

- (1) Par leur dimension éducative, les deux programmes visent un changement durable dans les habitudes alimentaires des enfants. Cependant, il existe un **décalage entre cet objectif et la mise en place de ces programmes**. La dimension éducative a été

¹ D'après les données de Freshfel, la consommation de fruits et légumes frais tend à décliner: elle a enregistré une baisse globale de 9,4 % pour les fruits et de 10,3 % pour les légumes au cours de la période 2005-2010. Elle a diminué de 3 % en 2011 par rapport à la moyenne pour la période précédente. D'après les données d'Eurostat et de la direction générale de l'agriculture, au cours de la période 2003-2011, la consommation estimée de lait de consommation dans l'Union européenne a diminué de 5 %. La consommation globale de produits laitiers par habitant, exprimée en équivalent lait, a également baissé de 5 % en 10 ans (de 302 kg à 286 kg en 2011), même si, pour certains produits laitiers, tels que les fromages, la consommation est restée stable ou a même augmenté.

² Rapport spécial n° 10 de la Cour des comptes de 2011 intitulé «Les programmes "Lait aux écoliers" et "Fruits à l'école" sont-ils efficaces?»; évaluations externes du programme «fruits à l'école» (2012) et du programme «lait à l'école» (2013), réalisées par AFC Consulting Group AG et Co Concept.

intégrée dès le départ dans le programme «fruits à l'école», tandis que le programme «lait à l'école» n'impose pas aux États membres de recourir à des outils pédagogiques spécifiques, ce qui rend peu visible le lien entre les produits distribués et le programme. De plus, il est nécessaire d'améliorer les systèmes d'évaluation des programmes afin de pouvoir mesurer leur efficacité.

- (2) Il existe un **manque de coordination et de cohérence entre eux**, qui pourrait compromettre l'efficacité du régime dans son ensemble. Ce problème s'explique par l'existence de cadres juridiques et financiers différents, par les différences entre les marchés des produits concernés et par les décisions prises au niveau des États membres sur les modalités de mise en œuvre des deux programmes.
- (3) Le fonctionnement des programmes présente d'autres **déficiences limitant leur incidence immédiate**, qui sont soit communes (par exemple, une charge administrative et organisationnelle importante), soit spécifiques au programme «fruits à l'école» (notamment la sous-exécution d'environ 30 % de son potentiel et les fortes disparités entre les coûts des produits concernés par la distribution) ou au programme «lait à l'école» (effet d'aubaine potentiel, rapport coûts-avantages peu élevé).

3. SUBSIDIARITÉ

Le droit de l'Union européenne d'agir dans ce domaine est défini aux articles 38 à 44 du traité, qui prévoient l'établissement de la PAC. Un certain nombre d'éléments confirment qu'une action au niveau de l'Union est appropriée et apporte une valeur ajoutée.

Un cadre de l'Union fournit d'abord le **financement nécessaire** à la mise en œuvre d'initiatives importantes dans l'ensemble de l'UE, que la plupart des États membres ne seraient pas en mesure de financer au moyen de leurs seules ressources propres. En outre, il ressort des évaluations réalisées que le cadre de l'Union a permis de **renforcer la crédibilité des programmes dans les États membres**, de les rendre plus visibles et d'améliorer l'image et la connaissance de l'UE. Une absence d'action de l'Union et la poursuite des activités au seul niveau des États membres entraîneraient un **risque de discrimination des producteurs** dans les pays qui n'ont pas accès aux programmes à destination des écoles comme possibilité d'écoulement. Le régime de l'Union apporte une valeur ajoutée supplémentaire par rapport aux régimes nationaux qui existent déjà, dans la mesure où il facilite, entre les États membres participants, un **la transparence et un transfert continu de connaissances et d'expérience**.

4. OBJECTIFS

Afin d'atteindre les objectifs généraux d'augmentation de la consommation de fruits et légumes et de produits laitiers et de promotion d'une alimentation plus saine, les objectifs spécifiques et opérationnels visent à adapter le cadre actuel des programmes afin:

- (1) **de recentrer le dispositif actuel sur les objectifs à long terme**, en vue de doter les deux programmes d'outils pédagogiques et **de contribuer à réapprendre aux jeunes citoyens à connaître les aliments et leur provenance**, ce qui améliorera la perception de l'agriculture et de ses produits. Ces objectifs spécifiques se traduisent par les objectifs opérationnels suivants, qui visent à:

- développer et consolider la dimension éducative des programmes actuels au moyen d'outils pédagogiques obligatoires,
- renforcer le lien entre les produits et le programme (la valeur ajoutée de l'UE),
- mettre au point une méthodologie d'évaluation commune pour les évaluations et le suivi annuel par l'UE et par les États membres;

(2) **d'unifier et de consolider les cadres juridiques et financiers séparés actuels et de renforcer la visibilité de l'intervention de l'Union** Les objectifs opérationnels sont les suivants:

- accroître les synergies entre les deux programmes actuels et l'efficacité de leur gestion,
- accroître la visibilité des programmes de l'UE;

(3) **d'accroître l'efficacité des dépenses consacrées à la promotion de la consommation de produits agricoles dans les écoles**, les objectifs opérationnels visant à:

- améliorer les conditions d'utilisation du potentiel budgétaire,
- simplifier le cadre juridique et réduire la charge administrative et organisationnelle.

5. OPTIONS STRATÉGIQUES

Au cours de l'examen des différentes options, quatre d'entre elles ont été écartées³, tandis que les suivantes ont été analysées de manière plus approfondie:

5.1. Option 1: PAC 2020 (statu quo)

L'option du statu quo intègre déjà les changements entraînés par la réforme de la PAC 2020, qui maintient les cadres juridiques et financiers séparés actuels, avec les changements convenus pour les deux programmes. Programme «fruits à l'école»: un budget porté à 150 000 000 EUR par an, des taux de cofinancement de l'UE plus élevés (75 % ou 90 % pour les régions moins développées) et l'admissibilité de mesures d'accompagnement pour le cofinancement de l'UE. Programme «lait à l'école»: l'obligation pour les États membres de définir des stratégies nationales ou régionales et des mesures d'accompagnement volontaires. Les modalités de financement du programme «lait à l'école» restent inchangées (aide de l'UE par produit correspondant à 18,15 EUR/100 kg, aucun plafond global pour les dépenses de l'UE).

³ L'option du «statu quo» a été écartée sur la base de l'analyse ayant conclu à la nécessité de poursuivre l'intervention dans les écoles; l'option «interruption du seul programme "lait à l'école"» n'allait pas non plus dans le sens de l'analyse selon laquelle il y avait lieu de poursuivre la distribution de lait; l'option «nouveau cadre axé sur les seuls groupes socio-économiques désavantagés» a été écartée parce que les États membres sont mieux placés pour cibler leurs interventions et établir des priorités; enfin, l'option «nouveau cadre avec distribution régulière d'un choix élargi de produits agricoles» a été écartée sur la base du résultat de la consultation publique, du principe de proportionnalité et d'une charge potentiellement importante liée à sa mise en œuvre.

5.2. Option 2: adaptation

Cette option prévoit d'examiner si les objectifs peuvent être atteints en maintenant les cadres séparés, le financement de la PAC 2020 et le choix des produits, mais en introduisant les adaptations suivantes:

- l'introduction de mesures d'accompagnement obligatoires également pour le programme «lait à l'école»,
- le rapprochement des cadres actuels par des ajustements réglementaires (exigences de stratégies communes, dispositions communes et administratives liées aux contrôles, etc.), et
- d'autres synergies au-delà de la PAC 2020.

5.3. Option 3: nouveau cadre

Cette option prévoit un **cadre juridique et financier commun** pour les programmes de la PAC à destination des écoles, sur la base des trois «piliers»:

i) des **mesures d'accompagnement** communes, à vocation pédagogique, visant à réapprendre aux enfants à s'intéresser aux questions relatives à l'agriculture, à la nutrition, à la santé et à l'environnement, qui pourraient ponctuellement inclure un plus large choix de produits agricoles dans le cadre d'actions thématiques (à approuver par les autorités sanitaires nationales);

ii) la limitation de la distribution aux **fruits et légumes frais** (y compris les bananes) **et au lait de consommation uniquement**. Cette mesure permettrait de cibler la distribution à l'intérieur du budget limité, refléterait la pratique actuelle la plus courante, réduirait la charge organisationnelle pour les écoles et répondrait à la nécessité de contribuer à inverser la tendance à la baisse de la consommation pour ces deux groupes de produits;

iii) **un cadre de financement commun prévoyant:**

- un budget global de l'UE limité (PAC 2020 neutre, introduisant un plafond également pour le lait), réparti entre les États membres sous la forme d'«enveloppes» séparées pour les fruits et légumes et pour le lait, avec une possibilité de transfert entre elles (hiérarchisation des interventions dans le cadre de stratégies);
- une limitation de la contribution de l'UE par l'établissement d'une aide par portion pour les fruits et légumes et pour le lait (et non par des niveaux de cofinancement de l'UE, comme c'est actuellement le cas pour le programme «fruits à l'école»);
une augmentation de la subvention de l'UE en faveur du lait afin de réduire l'effet d'aubaine et d'accroître le rapport coûts-avantages de la distribution.

6. ÉVALUATION DES INCIDENCES

6.1. Incidences économiques

- **Incidentes directes, indirectes et à long terme sur la demande**

Dans l'option 1, les incidences directes et indirectes sur la demande de fruits et légumes sont susceptibles d'augmenter pour le programme «fruits à l'école», en raison d'un budget plus

important et de mesures d'accompagnement renforcées. La demande accrue pourrait être plus avantageuse pour les producteurs locaux (écoles en tant que «niche» supplémentaire pour leurs produits) si les produits sont d'origine locale et pourrait encourager différentes formes de coopération afin de répondre à la demande sur les marchés institutionnels.

L'incidence sur la demande de produits laitiers dans le cadre du programme «lait à l'école» est susceptible d'être stable, tandis que l'incidence à long terme dépend des États membres (s'ils mettent en œuvre des mesures éducatives). Les stratégies nationales pourraient être perçues comme une charge administrative, ce qui pourrait nuire à l'attrait du programme «lait à l'école». Si les prix prévisionnels du lait/des produits laitiers augmentent, la contribution de l'Union européenne au coût des produits diminuera davantage sans que les niveaux de subvention de l'UE ne changent.

Dans le cadre de l'option 2, l'incidence directe sur les volumes distribués devrait être similaire à celle de l'option 1, tandis que les incidences indirecte et à long terme devraient augmenter sous l'effet des mesures d'accompagnement obligatoires pour le programme «lait à l'école». Cependant, une réduction significative de la charge administrative pourrait encourager la participation et une meilleure utilisation du potentiel.

Dans le cadre de l'option 3, l'incidence directe sur la demande de fruits et légumes est similaire à celle prévue dans le cadre de l'option 1, mais davantage orientée vers les fruits et légumes frais. Le budget global limité de l'UE pour le lait n'aura aucune incidence sur les volumes de produits distribués, mais ceux-ci devraient être plus importants pour le lait de consommation (compte tenu des autres produits laitiers). Les niveaux de subvention de l'UE plus élevés devraient entraîner une réduction des quantités distribuées si les compléments nationaux ou les contributions privées restent inchangés. Les incidences à long terme devraient être plus importantes dans le cadre de cette option compte tenu de l'amélioration des mesures d'accompagnement.

- **Consommation**

Dans le cadre de l'option 1, **la consommation directe et indirecte** de fruits et légumes, tant à court terme qu'à long terme, devrait être plus élevée dans le cadre du programme «fruits à l'école». La consommation de produits laitiers dans le cadre du programme «lait à l'école» devrait être stable.

L'option 2 est susceptible d'avoir une incidence plus marquée sur la consommation du fait des mesures d'accompagnement obligatoires pour les deux programmes et de la planification stratégique commune.

L'option 3 devrait avoir une incidence directe plus importante sur la consommation de lait de consommation et de fruits et légumes frais (qui tend à baisser) et une incidence indirecte également sur la gamme élargie de produits du fait des mesures d'accompagnement.

- **Revenus des agriculteurs et prix**

Les programmes à destination des écoles n'ont aucune incidence significative sur **les revenus des agriculteurs et les prix**, si ce n'est qu'ils offrent aux producteurs une possibilité de trouver de nouveaux débouchés à l'extérieur de l'école (en s'adressant aux parents, par exemple). L'accent mis sur les produits locaux accroît la transparence sur la manière dont le

prix final est fixé (en cas d'approvisionnement direct). L'option 2 offre davantage de possibilités de diversification des activités et de participation aux mesures d'accompagnement, également dans le cadre du programme «lait à l'école». De plus, l'option 3 devrait créer des conditions plus uniformes en ce qui concerne le prix des fruits et légumes distribués, ce qui pourrait avoir un effet sensible pour les producteurs si les produits sont achetés directement.

- **Innovation**

Les programmes à destination des écoles sont susceptibles d'encourager, dans une mesure limitée, **l'innovation** et la recherche pour la création de produits, d'emballages, etc., adaptés aux enfants.

- **Échanges avec les pays tiers**

Toutes les options sont conformes aux obligations de l'UE en matière de commerce international, même si l'incidence des programmes sur les échanges n'est pas significative en raison des volumes limités et du caractère essentiellement local/régional de l'approvisionnement en produits.

6.2. Incidences sociales

- **Santé publique**

La consommation de fruits et légumes et de produits laitiers est bénéfique du point de vue de la santé publique. L'incidence de certains produits laitiers sur la gestion du poids dépend du choix des produits, de la taille des portions et de la fréquence de consommation. L'élaboration obligatoire de stratégies pour le programme «lait à l'école» dans le cadre de l'option 1 se traduira par un meilleur ciblage du régime. L'option 2 devrait avoir une incidence plus importante en raison des mesures d'accompagnement obligatoires, qui comprennent également l'éducation nutritionnelle. L'option 3 aura une incidence plus importante sur la santé publique du fait de la limitation de la distribution régulière aux fruits et légumes frais et au seul lait de consommation, de la participation des autorités sanitaires nationales à l'agrément des produits et d'un meilleur ciblage au moyen de stratégies communes.

- **Équilibre social et territorial**

L'option 1 garantit une incidence continue de la distribution dans les écoles sur l'équilibre social et territorial (les États membres peuvent cibler et hiérarchiser leurs interventions au moyen de leurs stratégies). Les niveaux de cofinancement plus élevés de la PAC 2020 permettent d'accorder un soutien plus important aux régions moins développées dans le cadre du programme «fruits à l'école» (90 %). Le faible niveau de subvention dans le cadre du programme «lait à l'école» nécessite souvent d'importantes contributions financières publiques ou privées. L'option 2 a des incidences similaires à celles de l'option 1. L'option 3 profite aux régions et aux États membres confrontés à des difficultés économiques étant donné la suppression de l'obligation de cofinancement pour les fruits et légumes, tandis que le taux forfaitaire par portion serait favorable à la plupart des régions moins développées dans les cas où les produits sont moins chers.

- **Emploi et création d'emplois**

Les programmes à destination des écoles sont peu susceptibles d'influencer de façon significative l'emploi et la création d'emplois, excepté à travers la diversification des activités et la coopération.

6.3. Incidences environnementales

L'option 1 encourage les achats locaux et la prise en compte de préoccupations environnementales en ce qui concerne le programme «fruits à l'école». Dans de nombreux États membres, les emballages utilisés pour la distribution de fruits et légumes sont réutilisables ou tout au moins recyclables. Les mesures d'accompagnement pourraient couvrir également des aspects relatifs à l'éducation et à l'environnement. L'option 2 renforce ces derniers éléments également pour le programme «lait à l'école». L'option 3 est susceptible d'avoir une incidence positive supplémentaire du fait de la limitation des produits distribués.

6.4. Incidence budgétaire

Dans le cadre de l'option 1, l'incidence sur le budget de l'UE sera celle qui a été estimée pour la réforme de la PAC 2020. Le principe de cofinancement dans le cadre du programme «fruits à l'école» exige des contributions nationales, tandis que l'incidence du programme «lait à l'école» sur les budgets nationaux dépend de la participation des États membres (paiements complémentaires volontaires) et des contributions privées (fournies principalement par les parents). L'option 2 est neutre sur le plan budgétaire par rapport au statu quo, avec une incertitude limitée en ce qui concerne le budget de l'UE, étant donné qu'il n'existe aucune enveloppe globale qui limite les dépenses de l'UE. L'option 3 est également neutre du point de vue budgétaire, mais elle limite la contribution de l'UE également pour le lait. Les contributions nationales seront nécessaires si les États membres souhaitent élargir le champ d'application et/ou l'intensité de leurs programmes respectifs.

6.5. Charge administrative et simplification

Dans le cas du statu quo (option 1), le nombre d'obligations quantifiables est estimé à 54 obligations d'information. Les coûts administratifs totaux pour le programme «fruits à l'école» sont estimés à 1 080 000 EUR, contre quelque 5 270 000 EUR pour le programme «lait à l'école». L'option 2 réduit considérablement la charge administrative et pourrait ramener le nombre d'obligations quantifiables de 54 à 39 (soit une diminution de 30 %). Une charge organisationnelle supplémentaire pourrait découler des mesures d'accompagnement obligatoires prévues également pour le programme «lait à l'école». L'option 3 devrait avoir des incidences sur la charge administrative similaires à celles de l'option 2, mais plus certaines, et permettre en outre de réduire davantage la charge organisationnelle, compte tenu d'une liste plus restreinte de produits à distribuer.

7. COMPARAISON DES OPTIONS

7.1. Efficacité

Dans l'option 1, il subsistera entre les deux programmes une divergence en ce qui concerne leur dimension éducative et par conséquent leurs incidences à long terme. Cette option permet de remédier à certaines lacunes du programme «fruits à l'école», mais elle n'a aucune

incidence sur les autres facteurs qui sont responsables du fonctionnement sous-optimal des deux programmes.

L'option 2 répond davantage aux objectifs à long terme des programmes du fait de la dimension éducative renforcée du programme «lait à l'école». Elle présente également l'avantage de créer des synergies renforcées, qui restent toutefois limitées en raison de mécanismes financiers différents. Elle a cependant une incidence limitée sur les autres déficiences limitant l'incidence immédiate des dépenses et l'utilisation des possibilités offertes.

L'option 3 est celle qui permet le mieux d'atteindre les objectifs fixés dans le cadre d'un budget inchangé, dans la mesure où elle réoriente les régimes actuellement mis en œuvre dans les écoles en les axant sur les objectifs à long terme. Elle permettrait de mieux répondre aux problèmes de la baisse de la consommation de fruits et légumes et de lait et de l'obésité croissante. Elle permet une gestion efficiente, offre une certaine flexibilité et donne la possibilité d'établir des priorités. Elle est susceptible de renforcer l'efficacité de la distribution, dans la mesure où elle s'attaque à la plupart des causes des problèmes (celles qui ont pu être abordées par la présente analyse).

7.2. Efficacité

Dans le cadre de l'option 1, les modifications peu importantes apportées aux modalités de financement et la charge administrative élevée auront pour effet de maintenir le rapport coûts-avantages peu favorable lié à la mise en œuvre. L'efficacité de la distribution dans le cadre du programme «fruits à l'école» risque de rester très variable, et les facteurs limitant l'efficacité du programme «lait à l'école» persisteront (effets d'aubaine potentiels).

L'option 2 est neutre du point de vue budgétaire, mais contient de petites incertitudes en ce qui concerne le financement du programme «lait à l'école» (aucune limite globale des crédits de l'UE). La réduction de la charge administrative a pour effet d'augmenter le rapport coûts-avantages. Cependant, l'efficacité de la distribution dans le cadre du programme «fruits à l'école» restera très variable (grandes disparités au niveau des coûts des produits) et le programme «lait à l'école» continuera d'être soumis à des effets d'aubaine potentiels.

Dans l'option 3, la distribution ciblée, la charge administrative réduite et les modifications des conditions de financement entraînent un meilleur rapport coût-efficacité. La distribution ciblée à l'intérieur du budget limité devrait optimiser l'incidence. Les modifications liées à la subvention pour le lait pourraient avoir pour effet de réduire la portée mais d'augmenter l'incidence.

7.3. Cohérence

L'option 1 offre des possibilités plus limitées de répondre à l'évolution de la société (habitudes de consommation) et contribue peu aux objectifs horizontaux en faveur d'une meilleure réglementation et d'une simplification. Cependant, elle peut apporter une contribution positive à la santé publique (notamment en ce qui concerne les inégalités dans le domaine de la santé) par un ciblage et l'établissement de priorités dans le cadre de stratégies nationales.

L'option 2 entraîne une importante simplification, de sorte qu'elle contribue davantage à l'objectif visant à mieux légiférer et à simplifier. Elle est également positive au regard des objectifs de santé publique en raison des outils pédagogiques prévus pour les deux programmes, qui contribuent à façonner des habitudes alimentaires plus saines.

L'option 3 a une incidence économique plus importante sur les produits dont la consommation doit être encouragée (fruits et légumes frais et lait de consommation), mais une incidence réduite sur les autres produits laitiers et fruits et légumes transformés. Elle répond davantage aux objectifs de santé publique (gestion du poids, inégalités en matière de santé). Elle est également l'option qui a l'effet de simplification le plus important.

8. SUIVI ET ÉVALUATION

Actuellement, le programme «fruits à l'école» comporte un système de suivi et d'évaluation qui pourrait être amélioré et servir de modèle pour le futur système.

Le suivi serait effectué sur la base des rapports de suivi annuels, et consisterait à mesurer les résultats immédiats et à assurer le suivi des mesures d'accompagnement.

L'évaluation comprendrait:

- les rapports d'évaluation des États membres après cinq années de mise en œuvre du régime,
- une évaluation externe à l'échelle de l'UE portant sur l'efficacité, l'efficience, la cohérence et de la pertinence globales,
- le groupe d'experts de l'UE, chargé de fournir aux États membres et à la Commission des conseils sur la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation,
- une étude sur les indicateurs d'impact à long terme.