

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 17.9.2008

COM(2008) 563 final

2008/0183 (CNS)

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

{SEC(2008) 2436}

{SEC(2008) 2437}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Le règlement (CEE) n° 3730/87 du Conseil a fixé les règles générales applicables à la fourniture à certaines organisations de denrées alimentaires provenant des stocks d'intervention et destinées à être distribuées aux personnes les plus démunies de la Communauté. Ce règlement a été par la suite abrogé et intégré dans le règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique»).

Pendant plus de deux décennies, les stocks d'intervention mis à la disposition par la Communauté se sont révélés être une source d'approvisionnement fiable pour l'aide alimentaire destinée aux plus démunis. Les besoins en matière de distribution de denrées alimentaires se sont amplifiés à la suite des élargissements successifs, qui ont entraîné une augmentation substantielle du nombre de personnes démunies dans la Communauté. En 2006, plus de 13 millions de personnes ont bénéficié de ce régime de soutien. En outre, la hausse des prix des denrées alimentaires, en plus d'augmenter les coûts de l'aide, porte atteinte à la sécurité alimentaire des plus démunis.

La politique agricole commune (PAC) compte parmi ses objectifs, définis à l'article 33, paragraphe 1, du traité, la stabilisation des marchés et la garantie de prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. Au fil des ans, les plans de distribution des denrées alimentaires mis en œuvre dans le cadre du régime ont participé à la réalisation de ces deux objectifs. Ces plans, qui ont réduit l'insécurité alimentaire des personnes les plus démunies de la Communauté, se sont révélés être un outil essentiel, contribuant à garantir une grande disponibilité des denrées alimentaires au sein de l'Union européenne tout en réduisant les stocks d'intervention.

Au cours des dernières années, la PAC a été considérablement remaniée et dotée d'une nouvelle orientation, l'objectif premier n'étant plus d'accroître la productivité mais d'améliorer la viabilité à long terme de l'agriculture. Dans ce contexte, l'intervention en tant qu'outil réglementaire a été pour certains produits tels que l'huile d'olive, le sucre et le maïs totalement abandonnée et a repris pour les autres produits sa fonction initiale de filet de sécurité. En conséquence, le programme communautaire s'est retrouvé au fil des ans de plus en plus dépendant des achats sur le marché pour son approvisionnement en denrées alimentaires.

Dans sa déclaration du 4 avril 2006 sur l'approvisionnement des associations caritatives agréées pour la mise en œuvre du programme européen d'aide alimentaire aux plus démunis, le Parlement européen a exprimé ses préoccupations concernant l'avenir du programme européen d'aide alimentaire aux plus démunis et, en affirmant la nécessité de satisfaire leurs besoins alimentaires, a demandé à la Commission et au Conseil de pérenniser le dispositif.

Plus récemment, le 22 mai 2008, le Parlement européen a adopté une résolution sur la hausse des prix des denrées alimentaires dans l'UE et les pays en développement, dans laquelle il souligne le caractère fondamental du droit à l'alimentation et la nécessité d'améliorer l'accès par tous et à tout moment à une alimentation suffisante pour une vie active et saine.

La Commission a d'ores et déjà reconnu l'importance de ce régime dans sa communication intitulée «Faire face à la hausse des prix des denrées alimentaires - Orientations pour l'action de l'UE» du 20 mai 2008. Lors de son discours devant le Parlement le 18 juin 2008, le

président de la Commission européenne a indiqué que la Commission prévoyait une augmentation de deux tiers du budget destiné à cette initiative.

- Consultation des parties intéressées et analyse d'impact

Une consultation publique organisée sur internet en ce qui concerne le programme de distribution de denrées alimentaires de la Communauté a connu une participation importante et les réponses reçues exprimaient un soutien massif à la poursuite de ce programme communautaire. Des organismes caritatifs participant à la distribution des denrées dans les États membres ont pu faire part de leurs suggestions à l'occasion de deux ateliers qui se sont tenus le 11 avril et le 15 juillet 2008. Les autorités nationales ont quant à elles présenté leurs points de vue sur la mise en œuvre du programme dans le cadre du comité de gestion de l'organisation commune des marchés agricoles.

Conformément à l'engagement visant à «mieux légiférer», la Commission a évalué les incidences de quatre options possibles: l'option «statu quo», dans laquelle les stocks d'intervention resteraient la seule source permanente de denrées alimentaires; l'option «stocks d'intervention complétés par des achats sur le marché», dans laquelle le programme est fondé sur des retraits des stocks d'intervention pour autant que des stocks soient disponibles, avec achats complémentaires sur le marché; l'option «achats sur le marché uniquement», dans laquelle l'utilisation des stocks d'intervention ne serait plus possible; et l'option «fin de la distribution de denrées alimentaires», dans laquelle le programme de distribution serait progressivement abandonné ou simplement arrêté. L'analyse d'impact conclut que la deuxième et la troisième option sont les plus à même de réaliser les objectifs définis.

2. ÉLÉMENTS DE LA PROPOSITION

Dans ce contexte, la Commission propose une révision du programme de distribution des denrées alimentaires sur la base des éléments suivants:

- **Deux sources d'approvisionnement.** Les denrées alimentaires peuvent provenir des stocks d'intervention ou du marché. Le recours au marché ne serait plus limité aux situations d'indisponibilité temporaire des stocks d'intervention. Toutefois, les stocks d'intervention appropriés seront utilisés en priorité lorsqu'ils sont disponibles.
- **Une plus grande variété de denrées alimentaires à distribuer.** Afin d'améliorer l'équilibre nutritionnel des denrées alimentaires fournies dans le cadre du programme, la distribution ne serait plus limitée aux seuls produits concernés par l'intervention. Les denrées seraient choisies par les autorités des États membres sur la base de critères nutritionnels et distribués en coopération avec les partenaires de la société civile.
- **Perspective à long terme.** Les activités de distribution des denrées alimentaires nécessitent une planification à long terme et une préparation minutieuse de la part des autorités nationales et des partenaires de la société civile concernés. Afin d'améliorer son efficacité, le plan de distribution des denrées alimentaires de la Communauté serait établi pour une durée de trois ans. Les montants de l'aide pour la deuxième et la troisième année seraient uniquement indicatifs et devraient être confirmés par la suite par l'autorité budgétaire.
- **Des priorités plus claires.** Les États membres fonderaient leurs demandes d'aide sur des programmes nationaux de distribution alimentaire établissant leurs objectifs et priorités pour la distribution de denrées aux plus démunis.

- **Cofinancement.** L'introduction du cofinancement renforcerait la dimension cohésive du régime, garantirait une planification adaptée et renforcerait les synergies. Afin d'assurer une introduction progressive et de maintenir un niveau élevé d'utilisation du financement communautaire disponible, les taux de cofinancement de la Communauté seraient de 75 % et de 85 % dans les États membres bénéficiant du Fonds de cohésion pour le plan 2010/2012. Par la suite, à compter du plan 2013/2015, les taux de cofinancement de la Communauté seraient respectivement de 50 % et de 75 %.
- **Renforcement de la surveillance et de la communication de données.** Les obligations en matière de communication des données à différents niveaux seraient renforcées et incluraient la présentation d'un rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil le 31 décembre 2012 au plus tard.

3. INCIDENCE BUDGETAIRE

Les règles proposées visent à mettre en œuvre les nouvelles dispositions relatives au régime de distribution des denrées alimentaires au profit des personnes les plus démunies de la Communauté. Le nouveau régime sera cofinancé par la Communauté; la modification de l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1290/2005 est donc nécessaire. Ces règles en elles-mêmes n'auront aucune incidence budgétaire. L'incidence sur le budget débutera avec le programme de distribution des denrées alimentaires de 2010 et sera calculée lors de l'établissement de ce programme.

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

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 37,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen¹,

considérant ce qui suit:

- (1) Le règlement (CEE) n° 3730/87 du Conseil du 10 décembre 1987 fixant les règles générales applicables à la fourniture à certaines organisations de denrées alimentaires provenant des stocks d'intervention et destinées à être distribuées aux personnes les plus démunies de la Communauté², par la suite abrogé et intégré dans le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil³, a permis pendant plus de deux décennies la mise en place d'une source d'approvisionnement fiable de denrées alimentaires à distribuer aux personnes les plus démunies de la Communauté.
- (2) La politique agricole commune (PAC) compte parmi ses objectifs, définis à l'article 33, paragraphe 1, du traité, la stabilisation des marchés et la garantie de prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. Au fil des ans, les plans de distribution des denrées alimentaires mis en œuvre dans le cadre du régime ont participé efficacement à la réalisation de ces deux objectifs. Ces plans, qui ont réduit l'insécurité alimentaire des personnes les plus démunies de la Communauté, se sont révélés être un outil essentiel, contribuant à garantir une grande disponibilité des denrées alimentaires au sein de l'Union européenne tout en réduisant les stocks d'intervention.
- (3) Le Parlement européen, dans sa déclaration du 4 avril 2006 sur l'approvisionnement des associations caritatives agréées pour la mise en œuvre du programme européen

¹ XX

² JO L 352 du 15.12.1987, p. 1.

³ JO L 299 du 16.11.2007, p. 1.

d'aide alimentaire aux plus démunis⁴, a souligné que le programme européen d'aide alimentaire aux plus démunis avait fait ses preuves et était devenu vital pour des millions d'Européens. Il a en outre exprimé ses préoccupations concernant l'avenir du programme européen d'aide alimentaire aux plus démunis et, en affirmant la nécessité de satisfaire leurs besoins alimentaires, a demandé à la Commission et au Conseil entre autres de pérenniser le dispositif.

- (4) Les élargissements successifs de la Communauté ont entraîné une augmentation du nombre potentiel de bénéficiaires des régimes d'aide alimentaire dans la Communauté. Dans le même temps, la hausse des prix des denrées alimentaires, en plus d'augmenter les coûts de l'aide, a porté atteinte à la sécurité alimentaire des plus démunis. En conséquence, l'importance du régime initialement établi conformément au règlement (CEE) n° 3730/87 s'est accrue au fil des ans. Il est donc essentiel de poursuivre le régime au niveau de la Communauté et de l'adapter davantage aux évolutions du marché.
- (5) Le régime actuel de distribution des denrées alimentaires est fondé sur la distribution de produits provenant des stocks d'intervention de la Communauté complétés, de façon temporaire, par des achats sur le marché. Toutefois, les réformes successives de la PAC et les évolutions favorables des prix à la production ont entraîné une réduction progressive des stocks d'intervention et une diminution de la variété de 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 des stocks appropriés.
- (6) Un régime communautaire ne peut constituer la seule réponse aux besoins croissants d'aide alimentaire dans l'UE. Les politiques nationales mises en œuvre par les administrations publiques et la mobilisation des acteurs de la société civile sont également nécessaires pour garantir la sécurité alimentaire des plus démunis. Toutefois, un régime communautaire pourvu d'une forte composante cohésive pourrait servir de modèle pour la distribution de denrées alimentaires aux plus démunis, contribuer à la création de synergies et encourager les initiatives publiques et privées visant à accroître la sécurité alimentaire des personnes dans le besoin. En outre, compte tenu de la dispersion géographique des stocks d'intervention réduits qui sont disponibles dans les États membres, le régime peut contribuer à ce que ces stocks soient utilisés au mieux. Il y a donc lieu que le régime communautaire ne porte pas préjudice aux politiques nationales.
- (7) Afin de valoriser pleinement la dimension cohésive du régime communautaire, de renforcer les synergies ainsi créées et de garantir une planification adaptée, il y a lieu de prévoir que les États membres cofinancent le programme de distribution de denrées alimentaires. Il convient d'établir des taux maximums de cofinancement communautaire et d'ajouter la contribution financière de la Communauté à la liste des mesures susceptibles d'être financées au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) figurant à l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil⁵. Il est opportun d'appliquer des taux de cofinancement plus élevés lors des premières années d'application du régime révisé afin de maintenir un niveau élevé

⁴ JO C 293 E du 2.12.2006, p. 170.

⁵ JO L 209 du 11.8.2005, p. 1.

d'utilisation des fonds, de permettre l'introduction progressive du cofinancement, d'assurer une transition en douceur et d'éviter le risque d'une interruption du régime en raison d'un possible manque de ressources.

- (8) Il est approprié que le taux de la contribution du FEAGA soit fixé en prenant en considération la situation des États membres pouvant prétendre à un financement par le Fonds de cohésion, dont la liste figure à l'annexe I de la décision 2006/596/CE de la Commission⁶ ou dans des décisions pertinentes ultérieures, afin de renforcer la cohésion économique et sociale de la Communauté.
- (9) L'expérience a montré que certaines améliorations relatives à la gestion de ce régime étaient souhaitables, notamment pour permettre aux États membres et à certains organismes de bénéficier d'une perspective à long terme grâce à la mise en place de plans pluriannuels. Il convient donc que la Commission établisse des plans triennaux de mise en œuvre du régime, sur la base des demandes des États membres communiquées à la Commission et d'autres informations considérées comme pertinentes par cette dernière. Il y a lieu que les États membres fondent leurs demandes de produits alimentaires devant être distribués dans le cadre d'un plan triennal sur des programmes nationaux de distribution de denrées alimentaires établissant leurs objectifs et priorités pour la distribution alimentaire aux plus démunis. Il est nécessaire que la Commission définisse une méthodologie objective pour l'octroi des fonds disponibles.
- (10) Il y a donc lieu de modifier les règlements (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 1234/2007 en conséquence,

A ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

À l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1290/2005, le point g) suivant est ajouté:

- «g) la contribution financière de la Communauté à la distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de la Communauté prévue à l'article 27 du règlement (CE) n° 1234/2007.»

Article 2

Le règlement (CE) n° 1234/2007 est modifié comme suit:

- 1) L'article 27 est remplacé par le texte suivant:

⁶ JO L 243 du 6.9.2006, p. 47.

«Article 27

Distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de la Communauté

1. Il est procédé à la mise à disposition de produits des stocks d'intervention ou à l'achat de produits alimentaires sur le marché afin de permettre la distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de la Communauté par certains organismes désignés par les États membres.

Les produits alimentaires sont achetés sur le marché uniquement en cas d'indisponibilité des stocks d'intervention appropriés pour le régime de distribution alimentaire.

2. Les États membres souhaitant participer au régime communiquent à la Commission leurs programmes nationaux de distribution de denrées alimentaires, dans lesquels figurent les demandes relatives aux quantités de produits alimentaires à distribuer au cours d'une période de trois ans et d'autres informations pertinentes.
3. Le régime visé au paragraphe 1 repose sur des plans triennaux établis par la Commission sur la base des demandes communiquées par les États membres conformément au paragraphe 2 et d'autres informations considérées comme pertinentes par la Commission.

Le plan triennal fixe les dotations financières annuelles allouées par la Communauté à chaque État membre et les contributions financières annuelles minimales des États membres, déterminées par la Commission conformément à une méthodologie devant être établie dans les modalités d'application adoptées conformément à l'article 43, point g). Les dotations financières pour la deuxième et la troisième année du programme sont indicatives. Les États membres participant au régime confirment chaque année les demandes visées au paragraphe 2. À la suite de ces confirmations, la Commission décide l'année suivante des dotations définitives dans les limites des crédits budgétaires disponibles.

Le plan triennal peut être modifié à la lumière de toute évolution pertinente ayant une incidence sur la mise en œuvre des programmes de distribution des denrées alimentaires.

4. Les organismes désignés par les États membres conformément au paragraphe 1 ne peuvent être des entreprises commerciales.

Les produits alimentaires visés au paragraphe 1 sont remis gratuitement aux organismes désignés.

La distribution des denrées alimentaires aux personnes les plus démunies est effectuée:

- a) gratuitement, ou
- b) à un prix ne dépassant en aucun cas un niveau justifié par les coûts supportés dans l'exécution de l'action par les organismes désignés, autres

que les coûts pouvant être couverts au titre du paragraphe 6, deuxième alinéa, point b).

5. Les États membres participant au régime:
 - a) soumettent à la Commission un rapport annuel relatif à la mise en œuvre du régime;
 - b) tiennent la Commission informée en temps utile des évolutions ayant une incidence sur la mise en œuvre des programmes de distribution des denrées alimentaires.
6. Les coûts admissibles au titre du régime sont les suivants:
 - a) le coût des produits provenant des stocks d'intervention, qui est comptabilisé au prix d'intervention, pondéré le cas échéant par des coefficients tenant compte des différences de qualité;
 - b) le coût des produits alimentaires achetés sur le marché.

Les coûts suivants peuvent être considérés comme admissibles conformément à l'article 43, point g):

- a) les frais de transport des produits alimentaires visés au paragraphe 1 vers les organismes désignés;
 - b) les frais de transport des produits alimentaires et les coûts administratifs pour les organismes désignés directement liés à la mise en œuvre du régime.
7. La Communauté cofinance les coûts admissibles au titre du régime.

Le taux de cofinancement de la Communauté n'excède pas:

- a) pour le plan triennal débutant le 1^{er} janvier 2010, 75 % des coûts admissibles, ou 85 % des coûts admissibles dans les États membres pouvant prétendre à un financement par le Fonds de cohésion pour la période 2007-2013, dont la liste figure à l'annexe I de la décision 2006/596/CE de la Commission*;
 - b) pour les plans triennaux suivants, 50 % des coûts admissibles, ou 75 % des coûts admissibles dans les États membres pouvant prétendre à un financement par le Fonds de cohésion pour une année donnée, dont la liste figure à l'annexe I de la décision 2006/596/CE de la Commission et dans des décisions ultérieures.
8. Le régime de la Communauté ne porte pas préjudice aux régimes nationaux qui respectent la législation communautaire et grâce auxquels les produits alimentaires sont distribués aux personnes les plus démunies.

* JO L 243 du 6.9.2006, p. 47.»

- 2) À l'article 43, les points g) et h) sont remplacés par le texte suivant:
- «g) le régime de distribution des denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de la Communauté prévu à l'article 27, y compris les règles concernant la gestion financière et budgétaire, les transferts de produits d'intervention entre les États membres et les coûts admissibles, ainsi que les coefficients visés au paragraphe 6, premier alinéa, point a), dudit article;
 - h) l'établissement et la modification des plans triennaux prévus à l'article 27, paragraphe 3, y compris les décisions de la Commission relatives aux dotations financières définitives;»
- 3) À l'article 184, le paragraphe 9) suivant est ajouté:
- «9) le 31 décembre 2012 au plus tard au Parlement européen et au Conseil sur l'application du régime de distribution des denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de la Communauté prévu à l'article 27, assorti, au besoin, de propositions appropriées.»

Article 3

Le présent règlement entre en vigueur le septième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Il s'applique aux plans triennaux débutant le 1^{er} janvier 2010 ou après cette date.

En ce qui concerne l'exécution du plan de distribution 2009, les dispositions modifiées conformément aux articles 1^{er} et 2 tels qu'ils étaient formulés avant l'entrée en vigueur du présent règlement s'appliquent.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le [...]

Par le Conseil

Le Président

FICHE FINANCIÈRE					
1. LIGNE BUDGÉTAIRE: 05 02 04 01				CRÉDITS 2008: 307 Mio EUR	
2. INTITULÉ DE LA MESURE: 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»)					
3. BASE JURIDIQUE: Article 37 du traité instituant la Communauté européenne					
4. OBJECTIFS DE LA MESURE: Mettre en œuvre de nouvelles dispositions relatives au régime de distribution des denrées alimentaires au profit des personnes les plus démunies					
5. INCIDENCES FINANCIÈRES	PÉRIODE DE 12 MOIS (Mio EUR)	EXERCICE EN COURS 2008 (Mio EUR)	EXERCICE SUIVANT 2009 (Mio EUR)		
5.0 DÉPENSES À LA CHARGE - DU BUDGET DES CE (RESTITUTIONS/INTERVENTIONS) - DES BUDGETS NATIONAUX - D'AUTRES SECTEURS	-	-	-		
5.1 RECETTES - RESSOURCES PROPRES DES CE (PRÉLÈVEMENTS/DROITS DE DOUANE) - SUR LE PLAN NATIONAL	-	-	-		
	2010	2011	2012	2013	
5.0.1 PRÉVISIONS DES DÉPENSES	a)	-	-	-	
5.1.1 PRÉVISIONS DES RECETTES	-	-	-	-	
5.2 MODE DE CALCUL: -					
6.0 FINANCEMENT POSSIBLE PAR CRÉDITS INSCRITS AU CHAPITRE CONCERNÉ DU BUDGET EN COURS D'EXÉCUTION				OUI NON	
6.1 FINANCEMENT POSSIBLE PAR VIREMENT ENTRE CHAPITRES DU BUDGET EN COURS D'EXÉCUTION				OUI NON	
6.2 NÉCESSITÉ D'UN BUDGET SUPPLÉMENTAIRE				OUI NON	
6.3 CRÉDITS À INSCRIRE DANS LES BUDGETS FUTURS				OUI NON	
OBSERVATIONS: a) Les règles proposées visent à mettre en œuvre les nouvelles dispositions relatives au régime de distribution des denrées alimentaires au profit des personnes les plus démunies de la Communauté. Le nouveau régime sera cofinancé par la Communauté et l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1290/2005 sera donc appliqué. Ces règles en elles-mêmes n'auront aucune incidence budgétaire. L'incidence sur le budget débutera avec le programme de distribution des denrées alimentaires de 2010 et sera calculée lors de l'établissement de ce programme.					