

Bruxelles, le 24.10.2012
SWD(2012) 351 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

relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis

{COM(2012) 617 final}
{SWD(2012) 350 final}

1. INTRODUCTION ET QUESTIONS DE PROCEDURE

Dans sa stratégie Europe 2020, l'Union européenne s'est fixé l'objectif de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Cependant, la pauvreté et l'exclusion sociale sont en augmentation dans de nombreux États membres, ce qui suscite des inquiétudes sur les conséquences sociales pour les individus et la société au sens large. Face à l'accroissement des besoins, la volonté et la capacité des États membres à soutenir les personnes en marge de notre société ont au contraire diminué dans de nombreux cas. L'échelon européen est souvent jugé (co)responsable de cette évolution.

Le programme européen de distribution de denrées alimentaires aux plus démunis (PEAD) a été créé en 1987 afin de faire bon usage des excédents agricoles de l'époque. Vu l'absence prévue de stocks d'intervention ou, à tout le moins, leur grande imprévisibilité sur la période 2011-2020, le PEAD a perdu sa raison d'être initiale et sera arrêté à la fin de 2013.

Toutefois, une assistance matérielle aux personnes les plus démunies reste nécessaire. La Commission en a tenu compte dans sa proposition relative au prochain cadre financier pluriannuel et a réservé un budget de 2,5 milliards d'euros. Le principal instrument de l'Union pour favoriser l'employabilité, lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion est et restera le Fonds social européen (FSE). L'analyse juridique a montré qu'un instrument séparé est nécessaire étant donné que la base juridique du FSE (l'article 162 du TFUE) exige un lien suffisamment étroit des activités soutenues avec l'emploi ou la mobilité. La présente évaluation d'impact examine l'éventail des interventions que le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) pourrait soutenir.

2. CONSULTATIONS

Les débats au sein du Conseil et du Parlement européen ainsi que les discussions avec la société civile et les autorités locales sur l'aide actuelle en faveur des plus démunis au titre du PEAD fournissent des indications utiles et des idées pour l'avenir.

La proposition de réduction significative de l'aide fournie au titre du PEAD en 2012 à la suite de l'arrêt du Tribunal du 13 avril 2011 a provoqué un grand nombre de réactions négatives. Beaucoup ont souligné l'importance de cette aide et plaidé en faveur d'une poursuite du programme à un moment où les besoins sont en hausse.

Les grandes organisations caritatives et de la société civile représentant les banques alimentaires, ainsi que des organisations travaillant avec les enfants et les sans-abri, ont exprimé à maintes reprises la nécessité d'un soutien au-delà de 2013 et ont pris contact avec les représentants des États membres et avec le président du Conseil européen. Les autorités locales sont également favorables à la poursuite de l'aide.

Deux réunions avec des organisations-cadres représentant non seulement les bénéficiaires, mais aussi les bénéficiaires finaux réels, ont été organisées afin d'examiner les questions en cause. En général, la possibilité d'étendre le champ d'intervention de l'instrument au-delà de l'aide alimentaire et le fait de mettre les personnes au centre de l'instrument ont été accueillis favorablement, mais les organisations ont regretté la réduction du budget.

Les avis des États membres sur un tel instrument sont partagés: sept États membres font valoir que l'aide alimentaire relève de la politique sociale et de la compétence nationale. D'autres se montrent très favorables au programme pour des raisons sociales et politiques. Treize États membres ont publié en décembre 2011 une déclaration dans laquelle ils ont

demandé la poursuite du PEAD après 2013. Le Parlement européen a exprimé à plusieurs reprises, et dans tous les groupes politiques, un large soutien à la poursuite de ce programme.

En décembre 2011, onze organisations-cadres ont écrit au commissaire et au directeur général en charge de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion en demandant que des progrès soient accomplis dans la définition d'une stratégie de l'Union européenne pour les personnes sans-abri. Dans leurs programmes de réforme nationaux de 2012, au moins la moitié des États membres ont mentionné le sans-abrisme comme aspect prioritaire de leurs politiques d'inclusion sociale. En outre, le Parlement européen a appelé à une stratégie de l'Union européenne sur le sans-abrisme – d'abord dans une déclaration écrite (2010), puis dans une résolution (2011).

Le pacte pour la croissance et l'emploi adopté par le Conseil européen le 29 juin 2012 note que «Dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations par pays, les États membres s'attacheront en particulier ... à lutter contre le chômage et à s'attaquer de manière efficace aux conséquences sociales de la crise [...] et à élaborer et mettre en œuvre des politiques efficaces visant à lutter contre la pauvreté et à soutenir les groupes vulnérables.

3. DEFINITION DU PROBLEME

L'instrument proposé est nouveau, mais il est utile de se pencher sur le PEAD, toujours en activité, qui est actuellement le seul programme de l'Union européenne qui touche directement les personnes les plus démunies de l'UE.

Le PEAD n'a jamais eu pour but de résoudre le problème de la pauvreté alimentaire. Pourtant, dans de nombreux cas, il constitue la principale source d'aide alimentaire. Au cours des discussions avec les organisations-cadres, toutes ont insisté sur le fait que la prévisibilité du soutien européen à travers le PEAD était un élément essentiel de leur fonctionnement. Un arrêt du PEAD sans solution de remplacement menace cet acquis et pourrait être perçu comme une preuve du manque d'intérêt de l'Union européenne pour les questions sociales urgentes.

L'effet de levier est considérable étant donné que les organisations caritatives concernées fournissent la majeure partie des moyens assurant le fonctionnement de la distribution de l'aide alimentaire et une partie de l'aide alimentaire proprement dite. Le rapport entre le total des ressources mobilisées et l'apport du PEAD est d'environ 3.

Il existe une incertitude quant à la portée exacte et à l'incidence du programme. Toutefois, l'actuelle approche ouverte de la définition du groupe cible est jugée appropriée par rapport aux bénéficiaires. En outre, des critères détaillés auraient pour effet d'imposer des charges administratives plus lourdes et d'accroître le coût de l'assistance étant donné qu'ils nécessitent une vérification.

Huit pour cent de l'ensemble des citoyens européens, soit quelque 40 millions de personnes, vivent dans un dénuement matériel extrême et ne peuvent se permettre certains produits de première nécessité jugés indispensables pour mener une vie décente en Europe. La pauvreté et l'exclusion sociale ne sont pas uniformes dans l'ensemble de l'UE. En général, les problèmes sont plus marqués dans les États membres de l'Est et du Sud de l'Union.

En plus d'aggraver les niveaux préexistants de pauvreté et d'exclusion sociale, la crise économique a également réduit la capacité de plusieurs États membres de maintenir les

dépenses sociales et l'investissement à un niveau suffisant pour inverser cette tendance négative. Sur la période 2009-2012, les prestations de protection sociale en nature devraient diminuer par rapport au PIB dans la plupart des États membres et les prestations en espèces dans près de la moitié des États membres.

L'incapacité d'accéder à une **quantité suffisante de denrées alimentaires de qualité appropriée** concernait 8,7% de la population européenne en 2010. Le nombre de personnes touchées par la privation alimentaire a diminué progressivement jusqu'en 2009, année où la tendance s'est inversée. L'aide sociale fournie par les États membres et les autorités régionales et locales n'est que rarement centrée spécifiquement sur l'accès à l'alimentation, à l'exception des subventions pour les cantines scolaires ou les repas livrés à domicile aux personnes âgées ou handicapées.

Le **sans-abrisme** est une forme particulièrement grave de privation matérielle. Le phénomène est toutefois difficilement quantifiable et la qualité des données devrait être améliorée. Il ressort néanmoins d'estimations que 4,1 millions de personnes étaient sans-abri en Europe sur la période 2009-2010. Le sans-abrisme est en augmentation. Plus inquiétante encore est l'apparition d'un nouveau profil de sans-abri, à savoir des familles avec enfants, des jeunes et des personnes issues de l'immigration. Même s'il existe des différences dans les rôles des ONG et de l'État en tant que prestataires de services pour les personnes sans abri en Europe, le modèle dominant est celui dans lequel les autorités locales sont les principales responsables de la mise en place et du pilotage de ces services et les ONG sont les principaux prestataires de services, financés dans une large mesure par les municipalités.

S'agissant de l'évolution dans l'ensemble des États membres, le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans les différentes tranches d'âge montre que la crise a souvent touché de manière disproportionnée les enfants et les jeunes adultes. Ainsi, 5,9% des ménages dans l'UE ne peuvent acheter des **vêtements neufs pour leurs enfants** et 4,5% ne peuvent même pas acquérir deux paires de chaussures de la pointure appropriée (y compris une paire de chaussures toutes saisons). Ces chiffres correspondent à environ 6 millions d'enfants. Les enfants qui souffrent de privation matérielle ont moins de chances que leurs camarades plus aisés de réussir à l'école, d'être en bonne santé et de réaliser tout leur potentiel en tant qu'adultes.

Les ONG et les organisations de la société civile fournissent une assistance diversifiée aux enfants qui va aussi au-delà de la fourniture de denrées alimentaires adaptées aux besoins spécifiques des enfants et de la sensibilisation aux questions de santé. Cette assistance est par exemple liée aux vêtements, aux activités récréatives ou de loisir (qui restent un problème pour de nombreux enfants défavorisés et sont essentielles à leur développement) ou à une aide à l'exercice des responsabilités parentales (par exemple, sensibilisation et conseil, parfois associés à des activités ludiques avec des enfants).

L'action de l'UE est justifiée sur la base de l'article 174 (TFUE) qui prévoit de «promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union et de l'article 175 (TFUE) qui contient des dispositions en vue d'actions spécifiques en dehors des Fonds structurels.

Une action à l'échelon de l'UE est nécessaire compte tenu du niveau et de la nature de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans l'Union, qu'aggrave encore la crise économique, et en raison de l'incertitude quant à la capacité de tous les États membres à maintenir les dépenses sociales et l'investissement à des niveaux suffisants pour garantir que la cohésion sociale ne

se détériore pas davantage et que les objectifs et valeurs cibles de la stratégie Europe 2020 soient atteints.

4. OBJECTIFS

L'**objectif général** du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) est de contribuer à la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté défini dans la stratégie Europe 2020, ce qui permettra de renforcer la cohésion sociale dans l'Union européenne.

Ses **objectifs spécifiques** sont: réduire la pauvreté dans ses pires formes dans l'Union européenne et contribuer à coordonner les efforts déployés, développer et mettre en place des instruments en faveur de l'inclusion sociale des personnes les plus démunies.

L'instrument devant être mis en œuvre en gestion partagée, l'identification des objectifs opérationnels devrait idéalement prendre en compte les évaluations ex ante des différents programmes opérationnels. Celles-ci doivent encore être réalisées. Au niveau européen, les objectifs opérationnels pour lesquels le système de suivi devra fournir des données cohérentes à l'échelon européen sont les suivants:

1. apporter une aide sous forme de produits de base aux personnes dans le besoin;
2. avoir un effet multiplicateur d'au moins 2. L'effet multiplicateur est estimé sous la forme du rapport entre le total des ressources mobilisées et les ressources de l'UE fournies.

5. OPTIONS STRATEGIQUES

Le point commun à toutes les options envisagées est la mise en œuvre dans le cadre de la gestion partagée à travers des programmes opérationnels. Ces derniers sont proposés par les États membres, puis approuvés par la Commission et ont une durée de sept ans. La Commission joue un rôle de courtage en information et de supervision. La mise en œuvre effective est réalisée par les autorités de gestion. En fonction des programmes, les autorités de gestion peuvent soit organiser l'achat centralisé des produits destinés à l'aide matérielle, soit confier ces achats aux bénéficiaires eux-mêmes. Les options envisagées ne diffèrent pas en termes d'allocation des ressources aux États membres.

La question principale concerne la portée des actions du nouvel instrument. Les options possibles vont d'un instrument qui, pour l'essentiel, succéderait à l'actuel PEAD pour la distribution de l'*aide alimentaire* (option 1) à un système plus fondamentalement repensé. Dans le cadre de l'*assistance alimentaire* (option 2), le programme pourrait financer un certain nombre de mesures ou de services directement liés à la fourniture de l'aide alimentaire. Avec un *champ d'intervention étendu* (option 3), l'aide alimentaire ne serait plus la seule composante, mais cette option permettrait d'autres formes d'aide matérielle et des mesures d'accompagnement correspondantes. Celles-ci porteraient sur le sans-abrisme et la pauvreté des enfants, deux domaines qui sont essentiels pour l'inclusion sociale et enregistrent une nette détérioration due à la crise. Ils ne sont pas, à ce jour, pris en charge par d'autres instruments communautaires tels que le FSE. Des mesures d'accompagnement directement liées à l'aide matérielle octroyée viendraient encore renforcer les approches intégrées de la réduction de la pauvreté et de la lutte contre l'exclusion sociale, dans le prolongement de la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Faire bon usage des excédents agricoles était au cœur du PEAD. L'utilisation des stocks d'intervention est écartée de la suite de l'analyse pour les motifs techniques suivants: i) le recours aux stocks d'intervention *réduit la transparence budgétaire* et encourage à agir sur les attentes relatives à l'évolution future des prix des produits agricoles concernés dans un programme visant à fournir un soutien aux personnes les plus démunies dans l'Union européenne; ii) un règlement qui prévoit l'utilisation des stocks d'intervention est nécessairement plus *complexe*; et iii), selon les prévisions, *cette possibilité ne se présentera pas* de toute façon en raison de l'absence escomptée de stocks d'intervention (dans l'ensemble) à l'avenir. Il peut néanmoins être justifié de prévoir un recours facultatif aux stocks.

L'impact des différentes options est présenté et comparé dans le tableau ci-après. L'objectif opérationnel d'aide sous forme de produits de base aux personnes dans le besoin transparaît directement dans le nombre de bénéficiaires et la prise en charge effective ou non des besoins les plus urgents. L'objectif opérationnel d'un effet multiplicateur d'au moins 2 a été traduit par le degré de mobilisation des ressources et le caractère raisonnable des exigences administratives globales.

Les effets sur l'inclusion sociale et sur l'emploi et le marché du travail se réfèrent dans une large mesure à l'objectif général poursuivi. Il est toutefois jugé trop ambitieux de prétendre qu'il existe un lien direct fort, voire mesurable, entre l'instrument et ces effets.

Tableau 1. Effets attendus.

	Option 0 – Pas de financement	Option 1 – Aide alimentaire uniquement (situation de référence)	Option 2 – Assistance alimentaire	Option 3 – Champ d'intervention étendu
Nombre de personnes bénéficiant d'une aide	- Aucun programme – Aucun bénéficiaire	0 Effet direct estimé à 2,1 millions par an	- Effet direct estimé à 1,96 million par an Légèrement inférieur à la situation de référence, une partie des ressources disponibles étant consacrées aux mesures d'accompagnement	0 Effet direct estimé à 2,13 millions par an
Toucher les plus démunis (avec la plus haute valeur ajoutée)	-	0	0	+ La plus grande flexibilité offerte devrait permettre un ciblage mieux adapté aux besoins de chaque État membre/région

	Option 0 – Pas de financement	Option 1 – Aide alimentaire uniquement (situation de référence)	Option 2 – Assistance alimentaire	Option 3 – Champ d'intervention étendu
Incidence sur l'inclusion sociale	-	0 Un problème de privation grave (manque de nourriture) est pris en charge, mais rien ne garantit qu'il est le besoin le plus urgent.	+	++ Le meilleur ciblage sur les besoins les plus urgents devrait accroître les effets sur l'inclusion sociale.
Emploi et marché du travail	?? L'effet sur l'emploi et le marché du travail de l'option 0 dépend de l'utilisation des moyens financiers. Au cas où les crédits prévus pour ce programme iraient au FSE, il y aurait peut-être un effet neutre ou positif sur l'emploi et le marché du travail	0	+	+
Impact social général	?	0	+	++
Mobilisation des ressources	- Avec la suppression du programme, les contributions volontaires deviendraient plus difficiles.	0	+	++

	Option 0 – Pas de financement	Option 1 – Aide alimentaire uniquement (situation de référence)	Option 2 – Assistance alimentaire	Option 3 – Champ d'intervention étendu
Complexité administrative et transparence	+ Aucun programme, donc aucune administration (compte non tenu du fait que, sans le programme, les personnes concernées peuvent encore avoir besoin d'une aide qui sera plus difficile à organiser)	0	- L'option 2 correspondant à un champ d'intervention plus vaste, elle implique une augmentation du niveau de complexité de la gestion. La possibilité de chevauchements avec d'autres programmes, notamment avec le FSE, augmente également.	-- Même remarque que pour l'option 2, mais avec, éventuellement, une plus grande complexité, la portée des actions étant encore plus large, du moins si un programme opte pour plus d'un seul domaine d'action.
Incidences économiques générales	? Elles dépendent dans une très large mesure de la manière dont les personnes concernées bénéficieront d'une autre forme d'aide.	0	+	++
Incidences environnementales	-	0	+	+

Légende: situation de référence 0; - moins bon que la situation de référence; + mieux que la situation de référence; -- moins bon que -; ++ mieux que +

Sur la base de l'expérience acquise avec le programme d'aide existant, il est prévisible que ce programme permettrait d'aider chaque année environ 2 millions de personnes en fonction des options envisagées. Ce chiffre correspond à environ 5% de la population en situation de privation matérielle aiguë. Toutefois, la couverture réelle devrait être au moins deux fois supérieure étant donné que cette estimation ne tient pas compte de la mobilisation de moyens supplémentaires à partir de sources nationales et privées. Elles font souvent plus que doubler le total des ressources disponibles. En outre, le taux de privation matérielle aiguë peut uniquement être considéré comme un indicateur très approximatif de la population cible. Il n'est utilisé que faute de mieux. Seule une fraction de la population remplit réellement les conditions de bénéfice de l'aide au titre de l'une des options envisagées dans le programme.

L'incidence du FEAD au plan social devrait être plus grande. En fournissant une plate-forme qui permettra aux praticiens d'échanger des informations et des expériences, il sera source d'avantages considérables pour de nombreuses parties prenantes en termes de processus. La mise en œuvre à moyen et à long terme du FEAD au moyen de programmes opérationnels, sur la base de l'expérience, incitera par ailleurs les différents groupes de parties prenantes à se concerter et concourra à l'adoption d'une stratégie globale. Grâce à l'amélioration des

mécanismes d'aide (notamment par la simplification et la réduction des démarches administratives), les moyens déployés devraient demeurer efficaces. Le FEAD sera un instrument visant à concilier concrètement les priorités européennes et les politiques de cohésion sociale.

Les incidences du FEAD sur l'environnement sont essentiellement liées à la distribution des marchandises et à la réduction des déchets. Les chiffres relatifs aux économies de carbone indiquent un effet de 0,5 à 1 tonne de réduction des émissions de CO₂ par tonne de denrées alimentaires. Globalement, il semble possible de conclure que l'aide alimentaire a une incidence positive sur l'environnement, par rapport à l'absence d'aide alimentaire. Les options 1 (aide alimentaire uniquement) à 3 (champ d'intervention étendu) correspondent à une diminution des volumes d'aide alimentaire et donc de la réduction des niveaux de carbone (de 573 000 à 400 000 tonnes). L'admissibilité des actions de lutte contre le gaspillage alimentaire et de promotion du recyclage au titre de l'instrument dans les options 2 et 3 peut compenser cet effet en partie ou en totalité. Bien que limitée, l'économie de carbone n'est pas négligeable.

L'option 3 est l'option privilégiée étant donné qu'elle permettra aux États membres de mieux cibler leurs interventions en fonction de leurs besoins. En outre, les mesures d'accompagnement devraient assurer une plus grande durabilité des résultats obtenus.

6. SUIVI ET EVALUATION

La mise en œuvre du programme se fera dans le cadre d'une gestion partagée. Le ciblage précis et le lien avec les instruments d'aide sociale existants varieront fortement selon les États membres. En outre, les institutions qui reçoivent réellement l'aide dépendent en grande partie du bénévolat et des dons. Il convient donc d'éviter autant que possible de leur imposer de lourdes démarches pour rendre compte de leurs activités. Ces organisations devront néanmoins informer de leurs activités non seulement la Commission mais aussi les autres donateurs et les bénévoles de manière à ce qu'ils demeurent motivés. En identifiant un nombre restreint de grandes lignes d'activité, il devrait être possible de faire rapport pour chacune d'entre elles sur une base annuelle, en utilisant quelques indicateurs communs en termes de ressources et de réalisations.

Ces rapports annuels élémentaires seront accompagnés par des enquêtes structurées à au moins deux reprises au cours de la période de mise en œuvre. Ces enquêtes viseront à :

1. fournir certaines indications concernant la structure de la population bénéficiaire;
2. apprécier l'importance des contributions en nature autres que les produits;
3. recueillir des données sur les effets immédiats de l'aide fournie aux personnes bénéficiaires concernées.

Ces enquêtes constitueront la base de l'évaluation de l'efficacité, de l'efficience et de l'incidence des programmes opérationnels.