

COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE

ISSN 1831-0850

Rapport spécial n° 10

2011

LES PROGRAMMES «LAIT
AUX ÉCOLIERS» ET «FRUITS
À L'ÉCOLE» SONT-ILS EFFICACES?



FR



Rapport spécial n° 10 // 2011

LES PROGRAMMES «LAIT AUX ÉCOLIERS» ET «FRUITS À L'ÉCOLE» SONT-ILS EFFICACES?

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, TFUE)

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

Tél. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
Courriel: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 10 // 2011

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

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2011

ISBN 978-92-9237-293-4
doi:10.2865/86500

© Union européenne, 2011
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

TABLE DES MATIÈRES

Points

I-VIII	SYNTHÈSE
1-12	INTRODUCTION
1-4	DEUX PROGRAMMES NUTRITIONNELS COMPARABLES AU SEIN DES ÉCOLES
5-12	VUE D'ENSEMBLE DU SYSTÈME DE GESTION DES DEUX PROGRAMMES
6-8	PRODUITS LAITIERS
9-12	FRUITS ET LÉGUMES
13-19	ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT
13-18	UN AUDIT CONJOINT DES DEUX PROGRAMMES, AXÉ SUR L'EFFICACITÉ ...
19	... COMPLÉTÉ PAR UNE REVUE DE RÉGULARITÉ
20-81	OBSERVATIONS
20-23	UNE ÉVALUATION EXTRÊMEMENT CRITIQUE DU PROGRAMME «LAIT» EN 1999, SANS QU'AUCUNE SOLUTION RÉELLE N'AIT ÉTÉ APPORTÉE DEPUIS
24-37	LA MODESTIE DES DÉPENSES ET L'ABSENCE D'OUTIL POUR ORIENTER L'AIDE VERS DES BESOINS PRIORITAIRES LIMITENT L'IMPACT À ATTENDRE
24-26	UNE ABSENCE DE SYSTÈMES DE MESURE DE LA PERFORMANCE SATISFAISANTS
27-32	DES DÉPENSES TRÈS MODESTES À L'ÉCHELLE DES OBJECTIFS DES DEUX PROGRAMMES
33-37	ABSENCE D'OUTIL POUR ORIENTER L'AIDE EN FONCTION DE BESOINS NUTRITIONNELS PRIORITAIRES
38-64	DES PROBLÈMES DE CONCEPTION QUI LIMITENT LES RÉALISATIONS CONCRÈTES DU PROGRAMME «LAIT» MAIS POUR LESQUELS DES SOLUTIONS EXISTENT
38-45	UN PROGRAMME «LAIT» RELATIVEMENT PEU ATTRACTIF
46-52	L'IMPACT DIRECT DES DÉPENSES AU TITRE DU PROGRAMME «LAIT» EST LIMITÉ PAR UN IMPORTANT EFFET D'AUBAINE
53-64	DES SOLUTIONS ONT DÉJÀ ÉTÉ INTRODUITES PAR LA COMMISSION POUR LES FRUITS ET PAR CERTAINS ÉTATS MEMBRES POUR LE LAIT

65-81 DES AMBITIONS PÉDAGOGIQUES À CONFIRMER

66-76 DES AMBITIONS PÉDAGOGIQUES TRÈS PEU PRISES EN COMPTE POUR LE LAIT, DE SORTE QU'UN IMPACT À LONG TERME SIGNIFICATIF EST PEU PROBABLE

77-81 DES AMBITIONS PÉDAGOGIQUES MIEUX PRISES EN COMPTE POUR LES FRUITS

82-87 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

ANNEXE I — REVUE COMPARÉE DES PROGRAMMES «LAIT AUX ÉCOLIERS» ET «FRUITS À L'ÉCOLE»

ANNEXE II — SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS CONCERNANT LA RÉGULARITÉ DES DÉPENSES COMMUNIQUÉES À LA COMMISSION

ANNEXE III — SYNTHÈSE DE L'ÉVALUATION EXTERNE DE 2005 AU ROYAUME-UNI «EVALUATION OF THE NATIONAL TOP-UP TO THE EU SCHOOL MILK SUBSIDY IN ENGLAND»

ANNEXE IV — LE DÉMARRAGE LENT DU DISPOSITIF «FRUITS»

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

I.

L'Union européenne (UE) dispose, dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), de deux instruments comparables à destination des enfants:

- le programme «Lait aux écoliers», qui offre depuis 1977 des subventions pour la cession à prix réduits de produits laitiers dans les écoles;
- le programme «Fruits à l'école», qui cofinance depuis la rentrée scolaire 2009/2010 la distribution de fruits et légumes dans les écoles.

II.

À partir du même principe de base (mise à disposition du produit dans les écoles), ces deux programmes poursuivent le même double objectif:

- a) contribuer à la stabilisation du marché (*objectif «marché»*);
- b) contribuer à une alimentation saine (*objectif «nutrition-santé»*).

En particulier, le programme «Lait aux écoliers», initialement conçu comme une mesure d'«écoulement», a peu à peu vu sa dimension nutritionnelle présentée par la Commission comme son objectif principal.

SYNTHÈSE

III.

Les deux programmes ont également tous-deux pour ambition d'avoir un impact à deux niveaux:

- a) à court terme, augmenter ou soutenir la consommation des produits par les jeunes grâce à leur mise à disposition dans les écoles;
- b) à long terme, jouer un rôle éducatif sur les habitudes alimentaires.

IV.

La Cour a réalisé un audit conjoint sur l'efficacité de ces deux programmes. Compte tenu du démarrage très récent des distributions de fruits, cet audit a principalement porté sur le «Lait aux écoliers», complété par un examen comparatif du système en cours de mise en place pour les fruits.

V.

Les deux programmes sont aujourd'hui en grande partie sous-tendus par l'hypothèse d'un lien positif entre la consommation des produits subventionnés et la santé publique. L'examen de cette hypothèse n'a pas fait partie du champ de l'audit car celle-ci ne relève pas des compétences de la Cour. La Cour constate néanmoins que cette hypothèse ne fait pas l'objet d'un consensus.

VI.

La Cour a constaté que, dix ans après le choix du Conseil de maintenir le programme «Lait aux écoliers» malgré une évaluation très négative et une proposition de suppression de la Commission, le programme n'a pas été modifié en profondeur et son efficacité reste, au mieux, très limitée:

- a) concernant l'impact attendu à court terme (mise à disposition dans les écoles), la Cour constate que les réalisations concrètes du programme «Lait» sont très limitées:
 - i) en raison notamment d'un faible taux de subvention, le programme reste relativement peu attractif et donc en grande partie limité à des cas d'effet d'aubaine. Pour l'essentiel, les produits subventionnés seraient, soit de toute façon inclus dans les repas des cantines, soit susceptibles d'être achetés par les bénéficiaires même en l'absence de subvention,
 - ii) l'audit a montré que l'organisation de distributions gratuites dans certains États membres génère un impact plus satisfaisant, mais ces distributions gratuites correspondent aujourd'hui à des programmes nationaux coûteux auxquels le budget communautaire ne contribue que marginalement;
- b) concernant l'impact attendu à long terme (pédagogie), la Cour constate que les ambitions éducatives affichées sont insuffisamment prises en compte dans le dispositif actuel. Notamment, la visibilité des distributions n'est pas toujours garantie et aucun autre outil pédagogique spécifique n'a été mis en place.

SYNTHÈSE

VII.

La Cour constate en revanche que la plupart des faiblesses relevées pour le programme «Lait aux écoliers» ont été identifiées et, au moins partiellement, prises en compte par la Commission lors de la conception du programme «Fruits à l'école». Cette réflexion a, en particulier, conduit à l'adoption d'un modèle unique de distribution gratuite en dehors des cantines et à la mise en place d'outils pour répondre aux ambitions pédagogiques. Ces réponses impliquent toutefois un coût important, dont une part significative repose sur des budgets nationaux ou locaux. S'il est encore trop tôt pour se prononcer de façon définitive sur son efficacité réelle, ce nouveau programme apparaît néanmoins beaucoup plus susceptible de contribuer efficacement à ses objectifs à court et à long termes et fournit, à ce titre, des pistes potentielles d'amélioration pour le programme «Lait».

VIII.

La Cour formule les principales **recommandations** suivantes:

- a) compte tenu de l'efficacité très limitée du programme «Lait», la question de son maintien devrait être conditionnée à la capacité de le réformer en profondeur pour corriger les faiblesses identifiées. Ce choix devrait notamment tenir compte de la valeur nutritionnelle accordée au produit par rapport aux objectifs de santé publique. Si une réforme en profondeur était entreprise, les points suivants devraient être considérés;
 - b) afin que le programme «Lait aux écoliers» soit susceptible d'avoir un impact réel sur les quantités de lait consommées dans les écoles, le niveau de la subvention par kilogramme devrait être très sensiblement augmenté, jusqu'à un niveau permettant la mise en place de distributions gratuites. Cette recommandation n'implique toutefois pas d'augmenter les dépenses de l'UE pour ce programme, mais impliquerait, au contraire, la concentration des moyens en faveur de populations plus limitées, ce qui pourrait également contribuer efficacement à répondre au problème d'effet d'aubaine. La population à cibler resterait à définir, en fonction de besoins nutritionnels à établir;
 - c) pour le programme «Lait aux écoliers», des mesures devraient être prises pour limiter l'effet d'aubaine spécifiquement associé aux cantines, tout en veillant à garantir une visibilité optimale au dispositif;
 - d) concernant les objectifs éducatifs, une approche plus cohérente devrait être adoptée entre les deux programmes concernant le rôle et l'importance des mesures d'accompagnement. Si leur importance est confirmée, l'opportunité de les rendre éligibles au cofinancement communautaire pourrait être reconsidérée;
 - e) de façon plus générale et afin de garantir la cohérence globale de l'approche nutritionnelle et une gestion optimisée, la coordination et les synergies entre les deux programmes devraient être renforcées.

INTRODUCTION



Source: http://ec.europa.eu/agriculture/tasty-bunch/index_en.htm

DEUX PROGRAMMES NUTRITIONNELS COMPARABLES AU SEIN DES ÉCOLES

1. **«Savoure, déguste et bouge»**: la Commission a mené en 2009-2010 une campagne de communication en faveur d'une alimentation saine à destination des enfants de l'UE. Cette campagne, financée par le budget agricole de l'UE, avait pour objectif d'amener les enfants à adopter de meilleures habitudes alimentaires. Initiée par l'organisation d'une exposition itinérante, la campagne de «l'équipe-saveurs» s'est principalement appuyée sur les deux programmes suivants de mise à disposition de produits alimentaires dans les écoles:
 - a) le programme «Lait aux écoliers»¹ offre depuis 1977 des subventions pour la cession aux écoliers de produits laitiers à prix réduits;
 - b) le programme «Fruits à l'école»² a été instauré pour la rentrée scolaire 2009/2010. Il cofinance les coûts liés à la distribution de fruits et légumes dans les écoles.

¹ Règlement (CE) n° 657/2008 de la Commission du 10 juillet 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne l'octroi d'une aide communautaire pour la cession de lait et de certains produits laitiers aux élèves dans les établissements scolaires (JO L 183 du 11.7.2008, p. 17).

² Règlement (CE) n° 13/2009 du Conseil (JO L 5 du 9.1.2009, p. 1) et règlement (CE) n° 288/2009 de la Commission du 7 avril 2009 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne l'octroi d'une aide communautaire pour la distribution de fruits et de légumes, de fruits et de légumes transformés et de bananes et de produits qui en sont issus aux enfants dans les établissements scolaires, dans le cadre d'un programme en faveur de la consommation de fruits à l'école (JO L 94 du 8.4.2009, p. 38).

2. La Commission dispose donc aujourd'hui, et ce depuis 2009, de deux instruments comparables, l'un pour les produits laitiers, l'autre pour les fruits et légumes (un tableau comparatif des deux dispositifs est présenté en **annexe I**). Ils s'adressent notamment à la même cible, avec des volumes de dépenses prévues comparables (voir **graphique 1**).

3. Les deux programmes poursuivent le même double objectif:

- a) contribuer à la stabilisation du marché (*objectif «marché»*)³;
- b) contribuer à une alimentation saine (*objectif «nutrition-santé»*)⁴.

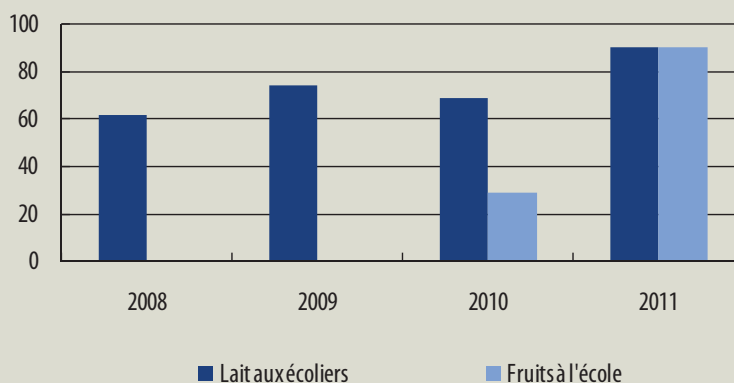
En particulier le programme «Lait aux écoliers», conçu à l'origine comme une mesure d'«écoulement», a peu à peu vu sa dimension nutritionnelle présentée par la Commission comme son objectif principal (voir **encadré 1**).

³ Règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 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») (JO L 299 du 16.11.2007, p. 1), considérant 43: «Pour aider à équilibrer le marché laitier et à stabiliser les prix du lait et des produits laitiers [...]»
Règlement (CE) n° 13/2009, considérant 2: «[...] le programme en faveur de la consommation de fruits à l'école contribuerait à atteindre les objectifs de la PAC, y compris le relèvement des revenus agricoles, la stabilisation des marchés et la sécurité des approvisionnements, tant à l'heure actuelle qu'à l'avenir.»

⁴ Règlement (CE) n° 657/2008, considérant 2: «Dans le cadre de la lutte contre l'obésité, et afin de fournir aux enfants des produits laitiers sains [...]»
Règlement (CE) n° 13/2009, considérant 4: «Eu égard aux avantages évidents que présente pour la santé un programme en faveur de la consommation de fruits à l'école [...]»

GRAPHIQUE 1

DÉPENSES COMMUNAUTAIRES¹ AU TITRE DES PROGRAMMES «LAIT AUX ÉCOLIERS» ET «FRUITS À L'ÉCOLE» (EN MILLIONS D'EUROS)



¹ Pour les années 2008, 2009 et 2010, dépenses réalisées, pour l'année 2011, dépenses prévues au projet du budget général 2011. Pour le programme «fruits», voir l'**annexe IV** pour l'actualisation de ces prévisions.

Source: Budget de l'UE.

4. À partir du même principe de base, ils ont pour ambition d'avoir un impact à deux niveaux:
- à court terme, augmenter ou soutenir la consommation des produits par les jeunes grâce à leur mise à disposition dans les écoles;
 - à long terme, jouer un rôle éducatif sur les habitudes alimentaires⁵.



Source: http://ec.europa.eu/agriculture/index_fr.htm

⁵ Règlement (CE) n° 657/2008, considérant 4: «[...] les objectifs éducatifs du régime d'aide.»
Règlement (CE) n° 13/2009, considérant 2: «en accroissant de manière durable la part des fruits et des légumes dans leur régime alimentaire à l'âge où ils acquièrent leurs habitudes alimentaires. [...] amener les jeunes consommateurs à apprécier les fruits et légumes et, dès lors, à accroître leur consommation future.»

ENCADRÉ 1

ILLUSTRATION DES OBJECTIFS NUTRITIONNELS ET ÉDUCATIFS DU PROGRAMME «LAIT»

«Le régime d'aide au lait scolaire n'est pas conçu comme une mesure d'écoulement des excédents laitiers [...]. Il s'agit d'une véritable action éducative destinée en premier lieu à maintenir ou promouvoir auprès des écoles l'habitude de consommer du lait ou des produits laitiers. En outre, le programme revêt un aspect nutritionnel dans la mesure où les produits laitiers distribués permettent de suppléer une nutrition incomplète ou déséquilibrée. Certes, on ne peut pas nier l'effet secondaire que représente la consommation additionnelle d'une quantité importante de produits laitiers qui, autrement, s'ajouterait à l'excédent de lait devant être écoulé dans le cadre d'autres mesures.»

Source: Commission — 1990.

«Le programme de distribution de lait dans les écoles a des visées tant nutritionnelles qu'éducatives et contribue à lutter contre l'obésité ainsi qu'à apporter aux enfants des éléments essentiels à leur croissance et leur santé.»

Source: Communiqué de presse de la commissaire M^{me} Fischer Boel — 2008.

VUE D'ENSEMBLE DU SYSTÈME DE GESTION DES DEUX PROGRAMMES

5. Les deux aides sont versées soit directement à l'établissement scolaire, soit à un autre demandeur qui peut être un organe de tutelle (typiquement la mairie), le fournisseur ou encore un organisme intermédiaire constitué spécifiquement dans ce but⁶. Ce sont ces différents demandeurs qui, une fois agréés, ont la responsabilité opérationnelle des distributions (achats, stockage, distribution et gestion administrative).

PRODUITS LAITIERS

6. L'aide prend la forme d'une subvention européenne forfaitaire de 18,15 euros pour 100 kg de lait⁷, sans obligation de complément de la part des États membres.
7. Chaque établissement décide de sa participation et les dépenses de l'UE résultent du cumul des demandes éligibles reçues. En effet, aucun plafond budgétaire n'a été fixé par le règlement. Néanmoins, ce dernier prévoit une quantité maximale subventionnable de 0,25 litre par jour d'école et par élève fréquentant régulièrement l'établissement⁸, plafond qui n'est généralement pas atteint par les demandeurs.

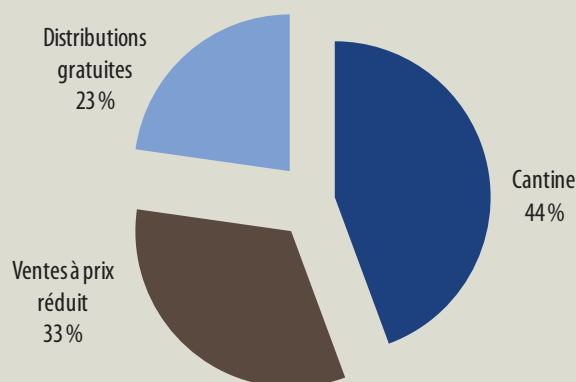
⁶ Certains États membres ont choisi de limiter les types de demandeurs éligibles, conduisant à des organisations très différentes: plus de 11 000 écoles ou mairies sont agréées en France pour le lait, contre une quarantaine de fournisseurs en Espagne ou, pour les fruits, seulement quatre organisations de producteurs en Italie.

⁷ Taux fixé par le règlement (CE) n° 657/2008. Pour les produits laitiers éligibles autres que le lait (fromage, yaourts, etc.), le règlement prévoit un barème adapté par catégorie et une conversion des quantités en équivalent kilogramme de lait.

⁸ Article 5 du règlement (CE) n° 657/2008.

GRAPHIQUE 2

LAIT AUX ÉCOLIERS — POIDS RELATIFS DES DIFFÉRENTS MODÈLES DANS LES ÉTATS MEMBRES VISITÉS



Source: États membres visités.

8. Le programme peut prendre des formes très variées mais, dans les États membres visités, trois modèles principaux se dégagent (voir **graphique 2** et **encadré 2**):

- a) subvention des produits laitiers inclus dans le repas de la cantine⁹ (*principalement: France, Italie et Suède*);
- b) vente à prix réduit de lait en dehors des cantines (*Allemagne, Pologne (écoles secondaires) et Royaume-Uni (enfants de plus de 5 ans)*);
- c) distributions gratuites de lait en dehors des cantines¹⁰ (*principalement en Pologne (écoles primaires) et au Royaume-Uni (enfants de 5 ans et moins)*).

FRUITS ET LÉGUMES

9. L'aide communautaire est comprise entre 50 % et 75 %¹¹ du coût des fruits et légumes distribués et de certains coûts associés, le reste étant généralement financé par les États membres.

⁹ Les produits laitiers «utilisés pour la préparation des repas dans les locaux de l'établissement scolaire sans subir de traitement par la chaleur sont admissibles au bénéfice de l'aide» (article 5, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 657/2008).

¹⁰ L'aide de l'UE ne couvrant qu'une faible partie des coûts, ces distributions gratuites reposent principalement sur des budgets nationaux. Voir points 61 et 63.

¹¹ Pourcentage différent selon les États membres, compte tenu d'un taux supérieur prévu pour les régions relevant de l'objectif de convergence et les régions ultrapériphériques.

ENCADRÉ 2

EXEMPLES TYPIQUES DE PRODUITS LAITIERS SUBVENTIONNÉS OBSERVÉS DANS LES ÉTATS MEMBRES VISITÉS

- **France**: portion de fromage ou yaourt en dessert (cantine).
- **Italie**: parmesan sur un plat de pâtes ou mozzarella en salade (cantine).
- **Suède**: fontaine à lait en libre-service pendant le repas (cantine).
- **Royaume-Uni** et **Pologne**: briquettes de lait vendues à prix réduit ou distribuées gratuitement aux enfants de certaines tranches d'âge, principalement grâce à des budgets nationaux.
- **Allemagne**: briquettes de lait aromatisé vendues à prix réduit dans des boutiques au sein de l'établissement.

- 10.** Le règlement fixe un plafond global de dépenses de 90 millions d'euros, répartis entre les États membres qui en font la demande. L'allocation de son enveloppe nationale entre les demandeurs potentiels est laissée à l'appréciation de chaque État membre dans le cadre de sa stratégie nationale.
- 11.** L'aide pour les fruits est conditionnée à l'adoption de mesures d'accompagnement pédagogique qui doivent être adoptées pour garantir le succès du programme. Bien que non éligibles au financement de l'UE, ces mesures sont considérées comme un élément clef du dispositif.
- 12.** Toutes les distributions de fruits observées lors de l'audit étaient gratuites et organisées en dehors des repas.

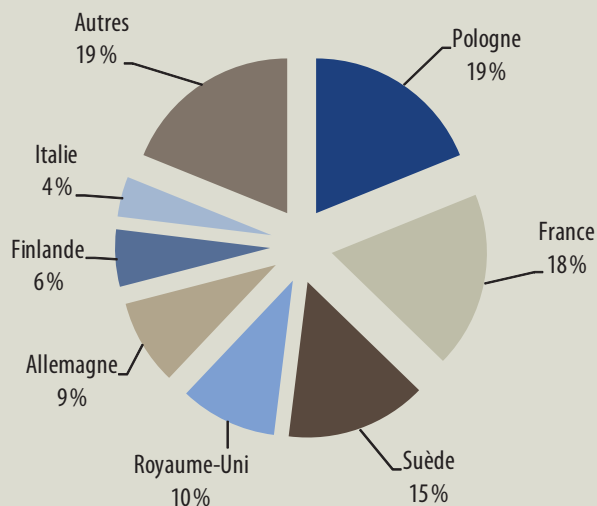
ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

UN AUDIT CONJOINT DES DEUX PROGRAMMES, AXÉ SUR L'EFFICACITÉ ...

- 13.** L'audit réalisé a principalement porté sur l'efficacité des programmes «Lait aux écoliers» et «Fruits à l'école». Le lancement en 2009 du nouveau programme «Fruits» sur un modèle proche de celui déjà en place pour le lait apparaissait comme un moment opportun pour une telle analyse. Compte tenu de cette chronologie, l'audit a principalement porté sur le programme «Lait aux écoliers», complété par un examen comparatif du système en cours de mise en place pour les fruits.
- 14.** Les questions d'audit sur l'efficacité des programmes étaient les suivantes:
- La participation est-elle suffisamment favorisée (analyse des freins à la participation) et suffisante pour pouvoir atteindre les objectifs?
 - Les dépenses réalisées ont-elles un impact direct sur la consommation des produits par les bénéficiaires? (*Effet d'aubaine: les produits seraient-ils consommés en l'absence d'aide?*)
 - Les programmes sont-ils susceptibles de remplir leur rôle éducatif et influencer les habitudes alimentaires futures?

GRAPHIQUE 3

LAIT AUX ÉCOLIERS — PAIEMENTS 2009 PAR ÉTAT MEMBRE



Source: Commission européenne.

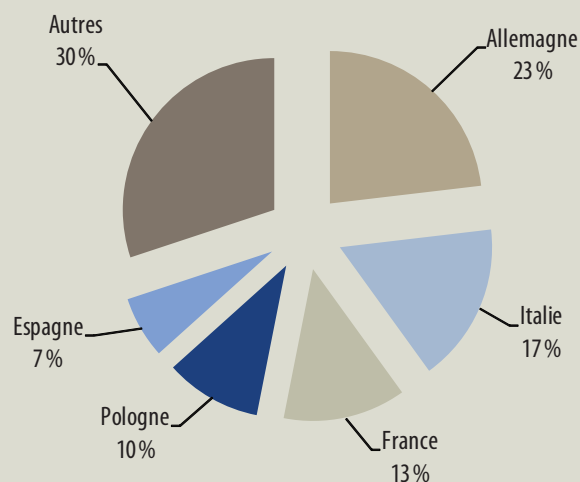
- 15.** Les deux programmes sont aujourd’hui en grande partie suspendus par l’hypothèse d’un lien positif entre la consommation des produits subventionnés et la santé publique¹². L’examen de cette hypothèse n’a pas fait partie du champ de l’audit car celle-ci ne relève pas des compétences de la Cour. La Cour constate néanmoins que cette hypothèse ne fait pas l’objet d’un consensus.
- 16.** L’audit a porté sur les années scolaires 2008/2009 et 2009/2010, mais il a également inclus un examen de la préparation des deux règlements actuellement en vigueur et, pour le lait, une analyse des résultats des dernières évaluations disponibles.
- 17.** Il a été réalisé auprès des services de la Commission ainsi qu’en Allemagne¹³, en France, en Italie, en Pologne, en Suède et au Royaume-Uni. Ces six États membres (dont les deux derniers participaient uniquement au programme «Lait») représentent 75 % des paiements de l’année 2009 au titre du programme «Lait» et 63 % du budget prévu pour la première année du programme «Fruits» (voir **graphiques 3** et **4**).

¹² Voir point 3 b) et **encadré 1**.

¹³ Rhénanie-du-Nord - Westphalie et Bavière.

GRAPHIQUE 4

FRUITS À L'ÉCOLE — BUDGET 2009/2010 PAR ÉTAT MEMBRE



Source: Commission européenne.

18. Les procédures établies par la Commission et par les États membres visités concernant la mise en œuvre et le suivi des programmes ont été analysées. Le travail des auditeurs a également inclus la visite de 31 demandeurs percevant l'aide au nom de plus de 40 000 établissements scolaires et 2 millions d'enfants. 56 établissements participant à au moins l'un des deux programmes et dans lesquels étaient inscrits plus de 16 000 enfants ont également fait l'objet d'une visite sur place.

... COMPLÉTÉ PAR UNE REVUE DE RÉGULARITÉ

19. L'audit a également inclus une revue de la régularité limitée aux aspects les plus importants et susceptibles d'affecter le plus directement les bénéficiaires et l'efficacité de la politique. Des problèmes ont été relevés dans les différents États membres visités, notamment concernant l'interprétation des règles en vigueur. Ils ont fait l'objet d'une communication à la Commission et aux États membres concernés. Une synthèse de ces éléments est fournie en **annexe II** pour plus d'information.



Source: <http://agriculture.gouv.fr/un-fruit-pour-la-recre>

OBSERVATIONS

UNE ÉVALUATION EXTRÊMEMENT CRITIQUE DU PROGRAMME «LAIT» EN 1999, SANS QU'AUCUNE SOLUTION RÉELLE N'AIT ÉTÉ APPORTÉE DEPUIS

20. Le programme «Lait aux écoliers» avait fait en 1999 l'objet, au niveau communautaire, d'une évaluation externe¹⁴. Cette évaluation dressait un bilan extrêmement critique du programme et, compte tenu de sa faible efficacité et de son mauvais rapport coût/avantages, recommandait de supprimer la mesure (voir **encadré 3**).
21. Sur cette base, la Commission avait proposé la suppression du programme, mais cette suppression avait été rejetée par le Conseil. Compte tenu de ce choix politique, la Commission avait alors présenté des propositions pour réduire le financement communautaire du programme, qui n'ont été que partiellement acceptées (voir **encadré 4**).

¹⁴ «Evaluation of the School Milk Measure» (Évaluation de la mesure de distribution de lait dans les écoles), finalisée en février 1999 par CEAS Consultants (Wye) Ltd (Centre européen d'études agricoles) et l'Institut pour la gestion des entreprises laitières — Technische Universität München. Disponible sur le site internet de la Commission: <http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/schoolmilk/>.

ENCADRÉ 3

ÉVALUATION DE 1999 — CONCLUSION ET RECOMMANDATION FINALE

«[...] Jugée purement sur la base de ses objectifs actuels officiels et déclarés (maintien ou accroissement de la consommation de produits laitiers), la mesure n'a eu qu'un impact positif marginal et présente un mauvais rapport coût/avantages. La Commission devrait donc envisager sérieusement le retrait de cette mesure. La principale conséquence en serait de laisser aux gouvernements des États membres la responsabilité de poursuivre toute forme de fourniture de lait subventionné aux écoliers. Bien qu'il soit difficile d'en prédire le résultat, cette action aurait certainement comme effet net de réduire la disponibilité des produits laitiers et leur consommation dans les écoles. Toutefois, les informations contenues dans le présent rapport suggèrent que l'impact serait probablement très limité.

[...] Les principales recommandations ci-dessus étant axées sur l'abandon de la mesure et l'affectation des ressources à d'autres mesures plus efficaces, aucune autre recommandation visant à améliorer l'efficacité de la mesure existante n'est formulée. Les auteurs sont d'avis que tout changement éventuel devrait viser à pallier les insuffisances fondamentales de la mesure qui entravent la réalisation de ses objectifs. Si des recommandations destinées à améliorer l'efficacité de la mesure existante pourraient être formulées, elles n'auraient pas d'incidence significative sur les éléments qui contribuent à l'efficacité très limitée de la mesure.»

22. Une autre évaluation a été réalisée en 2005 au Royaume-Uni¹⁵, elle portait à la fois sur l'aide de l'UE et sur un complément budgétaire national (voir paragraphe 8 b)). Ses conclusions décrivent une mesure inefficace et coûteuse et font notamment état de coûts de gestion disproportionnés et d'une faible valeur ajoutée. Elle recommande au gouvernement du Royaume-Uni «d'envisager d'examiner avec la Commission européenne l'idée de mettre un terme au programme SMSS de l'UE».
23. En parallèle, la Commission a depuis 1999 régulièrement travaillé sur les modalités d'application du dispositif (simplification, adaptation de la liste des produits et des taux d'aide par catégorie, etc.) pour tenter de l'améliorer. Cependant, ces évolutions sont restées «marginales»; c'est-à-dire qu'elles ne modifiaient pas la logique du programme ni ses principaux aspects. Bien que généralement reconnues comme positives, ces modifications n'ont donc pas apporté de réponses aux critiques de fond concernant la conception même du programme.

¹⁵ «Evaluation of the National Top-Up to the EU School Milk Subsidy in England» (Évaluation du complément national à la subvention de l'UE pour la distribution de lait dans les écoles en Angleterre), pour le compte du ministère de l'environnement, de l'alimentation et des questions rurales (Defra), réalisée par London Economics en coopération avec le Dr Susan New. Voir extraits et lien à l'*annexe III*.

ENCADRÉ 4

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION SUITE À L'ÉVALUATION DE 1999

«Sur la base de cette recommandation, la Commission a tout d'abord envisagé de proposer la suppression du régime et présenté son avant-projet de budget pour 2000 en fonction de cette hypothèse [...] tous les participants étant favorables au maintien de la subvention de l'UE en raison notamment de ses bienfaits sur le plan nutritionnel [...] À la lumière de cette discussion, la Commission a reconsidéré sa position initiale et propose à présent de cofinancer à parts égales le programme de distribution de lait dans les écoles [...] **En raison du cadre budgétaire serré et du mauvais rapport coût/avantages de la mesure, la ligne budgétaire pour la distribution de lait dans les écoles ne peut être maintenue à son niveau actuel** [...] Le programme de distribution de lait dans les écoles est très souvent défendu sur la base d'objectifs plus larges en matière sanitaire, alimentaire ou même sociale. Tout en reconnaissant pleinement le bien-fondé de cet argument, [...] ces objectifs sont trop ambitieux pour un régime qui relève de l'OCM dans le secteur du lait et des produits laitiers. Par ailleurs, [...] lorsque les États membres mettent en avant ces objectifs, ils devraient accepter de partager la responsabilité des dépenses encourues au titre du régime.»

Source: Note de la DG VI au cabinet du membre de la Commission responsable pour l'agriculture et le développement rural — mars 2000.

LA MODESTIE DES DÉPENSES ET L'ABSENCE D'OUTIL POUR ORIENTER L'AIDE VERS DES BESOINS PRIORITAIRES LIMITENT L'IMPACT À ATTENDRE

UNE ABSENCE DE SYSTÈMES DE MESURE DE LA PERFORMANCE SATISFAISANTS

24. Les objectifs des deux programmes, aussi bien relatifs au «marché» qu'à la «nutrition-santé», sont définis de façon qualitative et très générale (voir **encadré 5**). Ils n'ont pas été précisés quantitativement ou encore moins déclinés en objectif «SMART»¹⁶.
25. Pour le lait, en l'absence d'objectifs précis à l'aune desquels l'efficacité de la politique puisse être évaluée, les indicateurs disponibles (quantités distribuées par catégorie, nombre estimatif d'élèves participant) sont des indicateurs d'activité qui ne mesurent pas les résultats ou l'impact de la politique¹⁷. L'audit a par ailleurs mis en évidence le manque de fiabilité des informations recueillies, en particulier concernant le nombre estimatif d'élèves participants¹⁸.

¹⁶ L'article 27, paragraphe 3, du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1) prévoit que «des objectifs spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés [en anglais «SMART»] sont fixés pour tous les secteurs d'activité couverts par le budget».

¹⁷ Une note interne de la Commission soulignait ainsi déjà en avril 1996: «l'élément clef de l'analyse de l'efficacité est l'impact de la mesure sur l'image du lait et son niveau de consommation. Il est impossible pour les services de la DG VI d'effectuer une analyse de ces éléments ainsi que des attitudes des consommateurs».

¹⁸ Par exemple, plus d'un tiers des participants sont recensés en France. Or, les 7,3 millions d'enfants comptabilisés pour la France étaient les élèves inscrits dans les établissements participants, alors qu'en général seuls ceux fréquentant la cantine participent effectivement au programme. Le nombre de bénéficiaires était donc pour cet État membre surévalué d'environ 3 millions.

ENCADRÉ 5

ILLUSTRATION DU CARACTÈRE GÉNÉRAL DES OBJECTIFS DU PROGRAMME «LAIT»

- «[...] aider à équilibrer le marché laitier et à stabiliser les prix» (considérant 43 du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil).
- «Il joue également un rôle dans le cadre des politiques plus larges [...] en matière sanitaire, alimentaire ou sociale» (proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1255/1999, exposé des motifs).
- «Jouer un rôle d'éducation en encourageant le développement de bonnes habitudes alimentaires qui seront conservées tout au long de la vie» (site internet de la direction générale de l'agriculture et du développement rural).
- «Le programme de distribution de lait dans les écoles a des visées tant nutritionnelles qu'éducatives et contribue à lutter contre l'obésité» (communiqué de presse du 11 juillet 2008, M^{me} Fischer Boel).

26. Pour les fruits, aucun indicateur n'est prévu. Néanmoins, ce nouveau programme introduit quelques dispositions favorisant le suivi de la performance, de l'élaboration initiale d'une stratégie à l'obligation d'évaluations périodiques dans chaque État membre. Il est toutefois encore trop tôt pour juger de l'efficacité de ces outils qui restent à développer.

DES DÉPENSES TRÈS MODESTES À L'ÉCHELLE DES OBJECTIFS DES DEUX PROGRAMMES

OBJECTIF «MARCHÉ»

27. Lors des discussions préalables à la mise en place du programme «fruits», le Parlement européen avait proposé un budget de 500 millions d'euros par an. Sur proposition de la Commission, un plafond de 90 millions d'euros a finalement été retenu. La Commission considérait notamment que le projet devait d'abord faire ses preuves à cette échelle avant d'envisager un budget supérieur.
28. Le démarrage particulièrement lent du programme (voir *annexe IV*) a d'ailleurs donné raison à la Commission dans son approche. Néanmoins, compte tenu de ce choix, même en tenant compte des cofinancements nationaux¹⁹, le plafond budgétaire réglementaire qui a été fixé correspond à environ 0,3 % de la valeur de la production de fruits et légumes de l'UE. Le programme «Lait aux écoliers» qui, d'après les chiffres disponibles, aurait permis de distribuer en 2008/2009 l'équivalent d'un peu moins de 0,28 % de la production totale de l'UE est du même ordre de grandeur.
29. Dans les deux cas, même dans l'hypothèse où ils seraient dépensés avec efficacité, ces montants correspondent à des quantités qui ne sont pas susceptibles d'avoir un impact direct²⁰ significatif sur l'équilibre du marché.
30. Pour le lait, ce constat était déjà exprimé dans l'évaluation de 1999²¹.

¹⁹ Compte tenu du cofinancement européen moyen de l'ordre de 58 %, les 90 millions d'euros du plafond budgétaire actuel correspondent à des dépenses totales (Commission et États membres) de l'ordre de 155 millions d'euros.

²⁰ Les deux programmes affichent l'ambition d'un impact à long terme supérieur à l'impact direct des quantités distribuées, via un effet éducatif et l'influence des habitudes alimentaires. Cette dimension est analysée aux points 66 et suivants.

²¹ «Le volume de lait et de produits laitiers fournis dans le cadre du régime est extrêmement faible comparé à la taille du marché européen (0,3 % de la quantité totale de lait livré aux laiteries de l'UE en 1996/1997). Il diminue également en importance relative. [...] Au mieux, l'impact du régime a été très faible par rapport au contexte de l'ensemble du marché et de l'objectif premier du régime. [...] Conçu comme une «mesure visant à élargir le marché des produits laitiers» et «un mécanisme d'écoulement des excédents», le régime n'a pas présenté un bon rapport coût/avantages.»

OBJECTIF «NUTRITION-SANTÉ»

- 31.** Ramenées au nombre d'enfants dans l'Union européenne, les dépenses actuellement budgétées pour chacun des programmes représentent entre 50 et 80 cents par enfant et par an. Cet ordre de grandeur rend également difficilement envisageable un effet nutritionnel significatif sur l'ensemble de la population-cible.
- 32.** En pratique, les dépenses bénéficient à un nombre plus restreint d'enfants²² et l'impact potentiel sur chaque bénéficiaire est donc supérieur. En contrepartie, l'efficacité globale des dispositifs en ce qui concerne leur objectif nutrition-santé dépend très largement du «choix» de la sous-population bénéficiaire.

ABSENCE D'OUTIL POUR ORIENTER L'AIDE EN FONCTION DE BESOINS NUTRITIONNELS PRIORITAIRES

- 33.** Distribuer du lait à un enfant dont la consommation est très en dessous de la moyenne ou de normes nutritionnelles recommandées²³ a plus de valeur que distribuer la même quantité de lait à un enfant dont la consommation de produits laitiers est déjà supérieure à la moyenne ou aux normes recommandées. L'objectif nutrition-santé des deux programmes implique donc d'orienter prioritairement les programmes vers les catégories (régions, États membres, catégories sociales, etc.) dont les consommations seraient jugées insuffisantes ou plus insuffisantes que la moyenne. L'enjeu prioritaire n'est en effet pas tant d'augmenter la consommation moyenne que de permettre au plus grand nombre d'atteindre une consommation minimale jugée nécessaire.
- 34.** Certains États membres ont déjà engagé des réflexions dans ce sens pour le lait. Au Royaume-Uni, l'évaluation de 2005 relevait qu'une large part de la population cible avait déjà une consommation suffisante de produits laitiers²⁴ et recommandait de cibler certaines catégories jugées prioritaires. En France, les autorités ont choisi de concentrer le complément budgétaire national dont elles disposaient sur des zones défavorisées, jugées prioritaires en matière de besoins nutritionnels²⁵. Ce type de ciblage pourrait revêtir de nombreuses autres formes, dont certaines pourraient toutefois impliquer certains coûts additionnels.

²² Pour le lait, la Commission dispose d'une estimation (dont l'audit a toutefois montré qu'elle était peu fiable) de 21 millions de bénéficiaires, soit environ 20 % de la population cible totale. Pour les fruits, les États membres visités avaient choisi de concentrer le programme sur les écoles primaires lors de la première année.

²³ Bien qu'il n'existe pas de consensus sur son chiffrage, la notion de quantité recommandée est largement utilisée dans les différents pays.

²⁴ «Les écoliers qui n'ont pas participé au programme de subvention «Lait» aux écoliers (SMSS, *School Milk Subsidy Scheme*) ont consommé en moyenne une quantité de lait suffisante pour couvrir leurs apports journaliers recommandés en calcium. Cette constatation est cohérente avec l'enquête nationale la plus récente sur l'alimentation, qui a fait apparaître que la consommation moyenne de calcium était adéquate pour la tranche d'âge 4-10 ans.»

²⁵ Dans le même temps, l'aide de l'UE est en France essentiellement attribuée aux cantines qui sont proportionnellement moins fréquentées par les catégories sociales défavorisées. L'aide de l'UE s'adresse donc statistiquement moins à la cible jugée prioritaire par les autorités nationales.

- 35.** En revanche, aucun des deux dispositifs de l'UE ne prévoit un mécanisme d'allocation des ressources en fonction d'une analyse des besoins nutritionnels.
- 36.** Pour les fruits, le règlement laisse aux États membres la liberté d'adopter une telle démarche dans le cadre de leur stratégie nationale, mais aucun d'entre eux n'a encore utilisé cette option²⁶.
- 37.** Pour le lait, aucun mécanisme n'existe. Une analyse par État membre montre même que, non seulement le dispositif n'alloue pas prioritairement les ressources là où les besoins semblent les plus importants, mais encore que les principaux bénéficiaires du programme sont plutôt les États membres où la consommation de produits laitiers est déjà la plus forte et donc les besoins les moins importants ou urgents (voir **encadré 6**).

²⁶ Il convient de préciser que, si le règlement «fruits» prévoit un taux de cofinancement supérieur pour les régions relevant de l'objectif de convergence et ultrapériphériques, d'une part, ce choix ne repose pas sur une analyse des besoins nutritionnels, d'autre part, l'enveloppe de l'UE reste répartie en fonction du seul critère du nombre d'enfants de 6 à 10 ans.

ENCADRÉ 6

COMPARAISON DE LA CONSOMMATION DE PRODUITS LAITIERS DANS LES DIFFÉRENTS ÉTATS MEMBRES ET DE L'AIDE PERÇUE EN 2009 AU TITRE DU PROGRAMME «LAIT»

- Les deux États membres où la consommation de produits laitiers par habitant est déjà la plus forte sont également les deux premiers bénéficiaires de l'aide par habitant.
- Les six États membres ayant déjà la plus forte consommation de produits laitiers par habitant perçoivent en moyenne 3,5 fois plus d'aide communautaire par habitant que les dix États membres ayant la consommation la plus basse.
- Les six États membres qui reçoivent le plus d'aide par habitant ont déjà tous une consommation de produits laitiers par habitant supérieure à la moyenne.
- Les dix États membres qui ont la plus faible consommation de produits laitiers par habitant reçoivent seulement 20 % de l'aide totale. Neuf d'entre eux reçoivent une aide par habitant deux à cinq fois inférieure à la moyenne ou ne participent pas du tout au programme.

DES PROBLÈMES DE CONCEPTION QUI LIMITENT LES RÉALISATIONS CONCRÈTES DU PROGRAMME «LAIT» MAIS POUR LESQUELS DES SOLUTIONS EXISTENT

UN PROGRAMME «LAIT» RELATIVEMENT PEU ATTRACTIF

- 38.** Pour le programme «Lait aux écoliers», le montant des dépenses n'est pas directement fixé par la Commission mais résulte de la somme des choix individuels des demandeurs et bénéficiaires potentiels. Or, les 74 millions d'euros dépensés en 2009 représentent moins de 10 % des dépenses maximales potentielles du programme²⁷. Le taux d'utilisation de l'aide apparaît donc comme faible et la politique relativement peu attractive (voir **encadrés 7 et 8**), dans des proportions d'ailleurs comparables à celles déjà constatées dans le passé²⁸.
- 39.** L'audit a mis en évidence que ce manque d'attractivité résultait en grande partie de la conjonction d'un niveau d'aide faible et d'une charge de gestion comparativement trop importante.

CAS DES VENTES DE LAIT À PRIX RÉDUIT EN DEHORS DES CANTINES

- 40.** Compte tenu du niveau actuel de l'aide, la subvention de l'UE ne peut couvrir qu'une faible part du coût des produits distribués²⁹. En l'absence d'autres sources de financement beaucoup plus substantielles (voir point 60 et suivants), le dispositif de l'UE ne permet donc pas une distribution gratuite mais seulement une vente à prix réduit.

²⁷ En l'absence d'un plafond de dépenses fixé par le règlement, le niveau de dépenses maximales potentielles (environ 900 millions d'euros) a été calculé sur la base d'une participation de l'ensemble des enfants scolarisés dans l'ensemble des établissements d'enseignement, à hauteur de 25 cl par jour ouvré (plafond réglementaire journalier par enfant).

²⁸ Évaluation de 1999: «Le degré de mise en œuvre du régime sur tout le territoire de l'UE en 1996/1997 n'était que de 12 % du volume maximal des droits à l'aide, et de 19 % en 1992/1993. Cela suggère un niveau relativement faible d'efficacité et d'efficacité à atteindre les populations cibles [...]»

²⁹ Ceci d'autant plus que le programme n'a pas seulement vocation à subventionner un produit mais un service complet, ce qui implique des coûts spécifiques de packaging (briquettes) ou de logistique (par exemple: lait frais livré physiquement tous les matins au Royaume-Uni).

ENCADRÉ 7

ILLUSTRATION DE LA FAIBLESSE DE LA PARTICIPATION ET DU MANQUE D'ATTRACTIVITÉ DU DISPOSITIF

En Allemagne, une étude réalisée montre que parmi les 56 % d'établissements proposant du lait ou des produits laitiers à leurs élèves, seuls 21 % demandent à recevoir l'aide.

Source: Ministère de l'agriculture de Bavière.

- 41.** L'aide de l'UE représente ainsi seulement un quart du coût direct du lait en Pologne et 10 à 15 % en Allemagne et au Royaume-Uni. Elle permet donc, par exemple, de vendre en Allemagne les briquettes de lait aromatisé à un prix de 35 cents au lieu de 40 cents. Pour le bénéficiaire potentiel, une réduction de cet ordre est en général trop faible pour déclencher l'achat, d'autant que les analyses disponibles montrent une faible élasticité de la demande au prix³⁰.
- 42.** Dans de nombreux cas, l'établissement lui-même choisit de ne pas participer. En effet, la mise en place du dispositif au sein d'un établissement repose le plus souvent sur des bonnes volontés individuelles. Or, l'organisation des ventes à prix réduit induit une charge de travail qui peut être importante (achats, stockage, distribution, mais aussi collecte de l'argent auprès des bénéficiaires) et constitue donc une réelle barrière à la participation³¹.
- 43.** Dans certains cas, le fait que les ventes à prix réduit ne suscitent qu'une faible demande de la part des familles ou, parfois, que le personnel responsable ne soit pas lui-même convaincu de l'intérêt du programme en matière de santé, réduit la volonté des décisionnaires d'accepter la charge induite par le programme.

CAS DES PRODUITS LAITIERS INCLUS DANS LE REPAS DE LA CANTINE

- 44.** Lorsque la subvention est payée pour des produits utilisés dans le cadre des repas de la cantine, la plupart des coûts de gestion disparaissent puisque le programme s'intègre dans la gestion normale de la cantine. Ce constat, indépendamment du jugement négatif porté sur l'efficacité de la subvention dans ce cas (voir points 47 à 50), implique que le seul coût induit correspond au temps nécessaire pour établir la demande de subvention. Paradoxalement, cette seule charge administrative reste mal acceptée et peut encore s'avérer rédhitoire.

³⁰ Extrait de l'évaluation de 1999 concernant le faible impact du facteur prix: «Le prix ne semble pas constituer un facteur essentiel dans la consommation de lait et de produits laitiers par les consommateurs, y compris les écoliers. [...] Cela suggère que le principal mécanisme de mise en œuvre de la mesure de distribution de lait dans les écoles (prix subventionnés) est axé sur un facteur n'ayant qu'une influence mineure dans la détermination du niveau de consommation de lait et de produits laitiers. Cela signifie que son impact net sur la consommation est probablement très faible.»

³¹ Extraits des évaluations de 1999 et 2005 illustrant la charge de gestion liée aux distributions payantes: — «Nous constatons également que le programme SMSS de l'UE est inefficace. Conjointement, le programme et le complément national représentent annuellement des dépenses de près de 7,2 millions de livres sterling en Angleterre et ont entraîné des coûts administratifs estimés à 5 millions de livres sterling pour les écoles, plus 831 000 livres sterling pour les autorités locales chargées de l'enseignement et la RPA (agence des paiements agricoles). [...] Nous recommandons que ces programmes distribuent gratuitement le lait plutôt que de le vendre à prix réduit, dans la mesure où il serait sans doute

bien moins onéreux de gérer des programmes qui n'obligent pas les enseignants à contrôler les paiements des parents.»

— «D'aucuns sont d'avis que les obligations administratives et financières du régime ont constitué un frein à sa mise en œuvre au niveau des écoles. Cela est principalement dû aux investissements en temps nécessaires pour mettre en œuvre et gérer le programme «Lait aux écoliers.»»

- 45.** Plus que leur complexité, c'est la faiblesse de l'aide perçue qui rend ces formalités disproportionnées pour la plupart des demandeurs et notamment les plus petits (voir **encadré 8**). Cette faiblesse en valeur absolue est d'autant plus ressentie que l'aide n'est plus comparée au prix des produits laitiers mais au budget global, dont elle ne représente qu'une très faible part (moins de 1 % pour les cantines et même beaucoup moins en comparaison du budget global d'un établissement privé autonome ou d'une crèche).

L'IMPACT DIRECT DES DÉPENSES AU TITRE DU PROGRAMME «LAIT» EST LIMITÉ PAR UN IMPORTANT EFFET D'AUBAINE³²

- 46.** Quelle que soit la forme de la distribution, la subvention «Lait» peut être perçue pour tout produit éligible, sans qu'aucun mécanisme ne permette de limiter la part des paiements correspondant à des quantités qui seraient de toute façon consommées par les bénéficiaires en l'absence d'aide. L'audit a montré que cet effet d'aubaine se manifeste de manière différente en fonction de la forme de distribution choisie.

³² Un effet d'aubaine se produit lorsqu'une mesure d'aide profite à un bénéficiaire qui, sans aide, aurait pris la même décision. Dans ce cas, le résultat observé ne peut être mis à l'actif de la politique, et l'aide versée à ce bénéficiaire n'a produit aucun effet. La part des dépenses générant un effet d'aubaine est donc par nature inefficace puisqu'elle ne contribue pas à atteindre les objectifs fixés. L'effet d'aubaine est par nature très difficile à mesurer précisément puisqu'il suppose la prise en compte d'une situation hypothétique où l'aide publique examinée n'existerait pas.

ENCADRÉ 8

ILLUSTRATION DU MANQUE D'ATTRACTIVITÉ DE L'AIDE POUR LES CANTINES

En France, 70 % des 11 000 demandeurs perçoivent en moyenne environ 300 euros par an.

Parmi le grand nombre d'interlocuteurs rencontrés ayant souligné qu'une aide de cet ordre de grandeur était insuffisante pour les inciter à changer leurs habitudes, l'un des chefs d'établissement rencontrés a, par exemple, déclaré: «Écoutez, je perçois à peine 200 euros par an. Vous ne croyez quand même pas que pour ce montant je vais perdre mon temps à lire une circulaire.»

Alors que toute cantine utilise certains produits laitiers éligibles pour lesquels elle pourrait a minima percevoir l'aide sans autre effort que d'en faire la demande, seuls 60 % des établissements déposent une demande d'aide en France et à peine 15 % en Italie.

CAS DES PRODUITS LAITIERS INCLUS DANS LE REPAS DE LA CANTINE

- 47.** L'audit a montré que le versement d'une aide pour les produits inclus dans le repas de la cantine induit systématiquement un effet d'aubaine. En particulier:
- a) sachant qu'un repas normal inclut souvent des produits laitiers (il peut même s'agir d'une obligation), il n'existe actuellement aucun moyen de limiter le fait que les cantines perçoivent l'aide pour des produits qu'elles auraient utilisés de toute façon;
 - b) aucun élément n'a pu être recueilli montrant une quelconque influence de l'aide sur la quantité de produits laitiers inclus dans les menus;
 - c) presque tous les responsables rencontrés sur place ont explicitement admis l'absence totale d'impact de l'aide sur la quantité de produits laitiers servis aux élèves (voir **encadré 9**).

ENCADRÉ 9

EXEMPLES DE DÉCLARATIONS DES RESPONSABLES DE CANTINES RENCONTRÉS CONCERNANT LE PROGRAMME «LAIT»

«La composition de nos menus n'est pas influencée par l'aide européenne. [...] Ce n'est pas une opinion, c'est un fait» (Italie, responsable de la société de restauration en charge des cantines d'une des plus grandes villes du pays).

«Je n'ai jamais pensé au programme «Lait» de l'UE lors de l'élaboration des menus» (Suède, représentant d'une société de restauration percevant l'aide pour plusieurs écoles de la ville).

«Les menus ne sont absolument pas influencés par l'existence de l'aide européenne» (Italie, représentant d'un établissement recevant l'aide en directe).

En France, les responsables d'une crèche en cours d'agrément ont expliqué vouloir récupérer l'argent auquel leurs pratiques habituelles leur donnaient droit, c'est-à-dire pour des produits qu'ils achetaient déjà avant même d'avoir connaissance de l'existence de l'aide.

Chez un autre demandeur, le responsable de la conception des menus de la cantine n'était même pas au courant de l'existence de l'aide perçue depuis des années par son établissement.

48. Les cantines perçoivent donc l'aide pour les produits laitiers qu'elles utiliseraient de toute façon et l'aide ne les incite pas à utiliser plus de produits laitiers qu'elles ne le feraient en son absence. Même en Suède, où la situation semble la plus favorable³³, le dispositif subventionné (principalement des fontaines à lait en libre service dans les cantines) existait bien avant l'introduction de l'aide européenne. La forte consommation de lait repose sur des habitudes culturelles préexistantes et n'est donc pas imputable au programme européen qui ne fait qu'apporter une contribution financière pour des pratiques qu'il n'a pas influencées.
49. L'impact de l'aide versée aux cantines est donc, en l'état actuel des choses, difficile à percevoir et, sur la base des visites sur place, au mieux extrêmement faible sur la quantité de produits laitiers consommés par les bénéficiaires. Par ailleurs, malgré des dispositions réglementaires dans ce sens, son impact potentiel sur le prix payé par les familles n'est souvent pas vérifiable (voir **annexe II**) et, en tout état de cause, il serait insignifiant.
50. Le même constat peut également s'appliquer aux crèches, d'autant que, plus les enfants sont jeunes, plus le régime alimentaire *normal* est susceptible de comporter des produits laitiers. C'est par exemple le cas des crèches en France (enfants âgés de 0 à 3 ans) où les produits laitiers inclus dans l'alimentation sont de toute façon considérés comme obligatoires.

CAS DES VENTES DE LAIT À PRIX RÉDUIT EN DEHORS DES CANTINES

51. Vu le faible taux actuel de l'aide, l'impact positif apparaît très limité. En effet, la faible réduction du prix de vente que permet l'aide de l'UE (voir points 40 et 41) se traduit non seulement par une faible participation, mais encore par le fait qu'elle profite principalement à des bénéficiaires qui, sans aide, auraient pris la même décision. Puisque l'aide est trop faible pour influencer significativement les décisions d'achat³⁴ (voir aussi **encadré 10**), les élèves qui en bénéficient sont avant tout ceux qui auraient le plus probablement acheté le lait même à un prix non subventionné.

³³ Plus de 90 % des écoles perçoivent l'aide, pour des montants représentant près de 120 cl par jour et par enfant inscrit dans l'établissement.

³⁴ La diminution des taux de subvention qui a suivi l'évaluation de 1999 a aggravé l'inefficacité qui avait été relevée à l'époque, en réduisant encore la capacité du programme à peser sur les choix des demandeurs et bénéficiaires potentiels.

52. De plus, ces bénéficiaires sont par définition également ceux qui sont le plus susceptibles de consommer les produits visés en dehors de l'école. De la même manière que l'analyse par État membre montre que l'aide va plutôt là où les besoins sont les plus faibles (voir point 37), dans le cas d'une vente à prix aussi faiblement réduit, l'aide bénéficie surtout aux enfants les plus susceptibles de déjà consommer le plus de produits laitiers.

ENCADRÉ 10

EXTRAIT DES RAPPORTS D'ÉVALUATION MONTRANT L'INFLUENCE LIMITÉE DE L'AIDE SUR LES QUANTITÉS CONSOMMÉES PAR LES BÉNÉFICIAIRES

Évaluation britannique de 2005: «Notre étude portant sur les écoliers n'a mis en évidence que peu d'éléments attestant que le lait consommé à l'école venait s'ajouter à celui consommé autre part [...]. De plus, certains enfants buvaient très peu de lait, que ce soit dans les écoles qui participaient ou celles qui ne participaient pas au programme SMSS. [...] Notre étude n'a relevé que des informations probantes insuffisantes pour attester que la participation des écoles au programme SMSS de l'UE affectait la consommation totale de lait des enfants. [...] Dans les écoles qui participaient comme dans celles qui ne participaient pas au programme, une minorité d'écoliers buvaient très peu de lait. Les éléments probants disponibles suggèrent que l'augmentation de la consommation de lait résultant de la participation des écoles au programme SMSS était particulièrement visible chez les enfants qui auraient consommé une quantité importante de lait, que leur école ait participé ou non au programme.

[...] L'expérience en matière de fourniture aux écoliers d'une alimentation de qualité élevée a montré que de nombreux parents qui ne souhaitaient pas acheter ce genre d'aliments au supermarché ne souhaitaient pas non plus les payer à l'école. Le problème est le même pour le lait que les écoles permettent aux parents d'acheter dans le cadre du complément national.»

Évaluation de 1999: «Il existe très peu d'éléments probants en ce qui concerne l'impact du régime sur la disponibilité des produits laitiers. [...] Alors que les principaux facteurs influant sur la mise en œuvre sont exogènes au régime, le régime proprement dit contribue de manière très limitée à accroître l'offre du produit.»

DES SOLUTIONS ONT DÉJÀ ÉTÉ INTRODUITES PAR LA COMMISSION POUR LES FRUITS ET PAR CERTAINS ÉTATS MEMBRES POUR LE LAIT

DES RÉPONSES POTENTIELLES DÉJÀ APPORTÉES PAR LA COMMISSION LORS DE LA CONCEPTION DU PROGRAMME «FRUITS»

- 53.** Lors de la conception du programme «Fruits», le manque d'attractivité du programme «Lait» et le risque d'effet d'aubaine ont été au moins partiellement pris en compte par la Commission.

ORGANISATION DES DISTRIBUTIONS DE FRUITS EN DEHORS DES CANTINES

- 54.** La subvention de fruits distribués en même temps que les repas scolaires habituels ayant été identifiée par la Commission comme présentant un risque pour la valeur ajoutée du programme³⁵, ce mode de distribution a été fortement encadré, au point d'être en pratique exclu. Aucun État membre n'a en effet opté pour cette possibilité dans sa stratégie et l'ensemble des distributions de fruits observées étaient bien organisées en dehors des cantines.

TAUX D'AIDE SUPÉRIEUR ET CHOIX DU MODÈLE DE DISTRIBUTION GRATUITE

- 55.** Le taux de cofinancement communautaire pour le programme «Fruits» varie selon les États membres de 50 % à 75 %, ce qui est très nettement supérieur à ce que représente l'aide pour le lait.
- 56.** Sur cette base, la distribution gratuite a été retenue comme modèle unique pour le programme «Fruits à l'école» (le règlement fruits utilise d'ailleurs le terme de «distribution» là où le règlement «Lait» emploie celui de «cession»).

³⁵ «Afin d'assurer la valeur ajoutée des programmes [...] les États membres expliquent dans leur stratégie comment ils garantiront la valeur ajoutée de leur programme, en particulier lorsque des repas scolaires habituels sont consommés en même temps que les produits financés au titre de leur programme en faveur de la consommation de fruits à l'école.» (Considérant 2 du règlement (CE) n° 288/2009.)

57. Les distributions de fruits sont donc toutes gratuites pour les enfants, ce qui génère une participation quasi systématique chez ceux à qui la distribution est proposée. Cette gratuité permet de minimiser l'importance *relative* de l'effet d'aubaine puisqu'elle élargit la liste des bénéficiaires au-delà des seuls enfants qui auraient été prêts à acheter le produit sans subvention. Cette gratuité simplifie également beaucoup le rôle des écoles en leur évitant d'avoir à collecter l'argent auprès des familles.
58. Dans la plupart des États membres, les distributions sont également gratuites pour l'école, puisque le cofinancement de l'UE est complété par un budget national, payé directement au fournisseur. L'école reçoit alors gratuitement les livraisons sans encourir de coût ni avancer de la trésorerie. En Italie, un système d'appel d'offres «tout compris» (incluant la distribution physique dans les classes et l'organisation des mesures d'accompagnement) a même permis de supprimer toute contrainte de gestion pour les écoles. Dès lors, la participation des établissements scolaires n'est limitée que par la taille de l'enveloppe budgétaire disponible.
59. En France, au contraire, aucun budget national n'a été prévu, de sorte que la participation des établissements dépend de leur capacité à trouver des financements locaux. Dans les faits, cette condition a très rarement pu être remplie, se traduisant à ce jour par un nombre de demandeurs extrêmement faible (voir *annexe IV*).

**UN MODÈLE DE DISTRIBUTION GRATUITE EN DEHORS DES CANTINES
ÉGALEMENT DÉJÀ INITIÉ PAR CERTAINS ÉTATS MEMBRES POUR LE LAIT**

60. Alors qu'en France, l'essentiel de l'aide de l'UE est perçu pour les cantines, cet État membre a choisi de réserver son complément budgétaire national à la distribution gratuite en dehors des cantines, avec comme motivation explicite de garantir que ce complément budgétaire national ait un impact réel, que la subvention des cantines n'est pas jugée offrir.

- 61.** En Pologne et au Royaume-Uni, l'aide de l'UE est associée à des budgets nationaux qui ont permis de remplacer les cessions à prix réduit par des distributions gratuites en dehors des cantines pour un nombre encore plus grand de bénéficiaires (classes primaires en Pologne, enfants de moins de 5 ans au Royaume-Uni).
- 62.** Ce modèle, beaucoup plus attractif que la cession à prix réduit, assure une participation bien supérieure (voir **encadré 11**). Il réduit par là même considérablement le problème d'effet d'aubaine constaté pour les ventes de lait à prix réduit en permettant de toucher la quasi-totalité des enfants à qui la distribution est proposée et plus seulement les enfants qui auraient été prêts à payer le lait en l'absence de subvention.

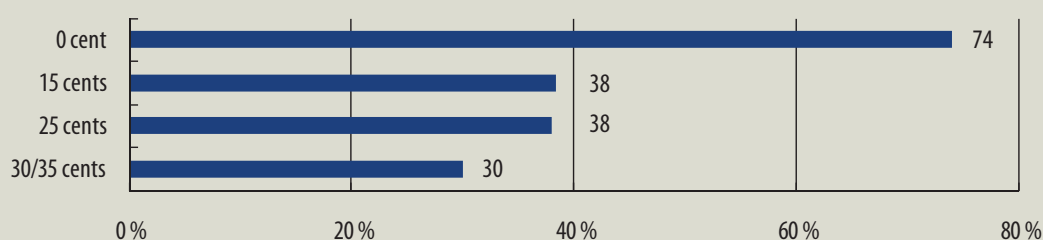
ENCADRÉ 11

IMPACT DE LA GRATUITÉ

- Au Royaume-Uni, une étude a montré une très nette chute de la participation des élèves dès que la distribution cesse d'être gratuite (*source*: principal acteur du programme au Royaume-Uni pour les écoles primaires et secondaires). L'audit a ainsi fourni l'exemple d'un établissement avec une très forte participation au programme national gratuit Nursery Milk Scheme (NMS, pour les enfants de 5 ans et moins) et plus aucun enfant n'acceptant de participer au-delà. Il a également pu être observé que des établissements refusaient de gérer une distribution payante et limitaient leur participation aux seules classes d'âge bénéficiant des distributions gratuites.
- En Pologne, le passage en 2007/2008 à une distribution gratuite dans le primaire a permis de multiplier le nombre d'écoles primaires participantes par plus de deux et le nombre d'enfants participants par plus de quatre.
- Une étude réalisée en Allemagne montre que des différences même significatives de prix de vente (30/35 cents à 15 cents) ont un impact limité sur la participation. Seule la distribution gratuite modifie réellement l'impact obtenu (voir **graphique 5**).

GRAPHIQUE 5

ÉVOLUTION, EN FONCTION DU PRIX DE VENTE, DE LA PARTICIPATION DES ÉLÈVES AU SEIN DES ÉCOLES CONCERNÉES



Source: Autorités de Rhénanie-du-Nord - Westphalie.

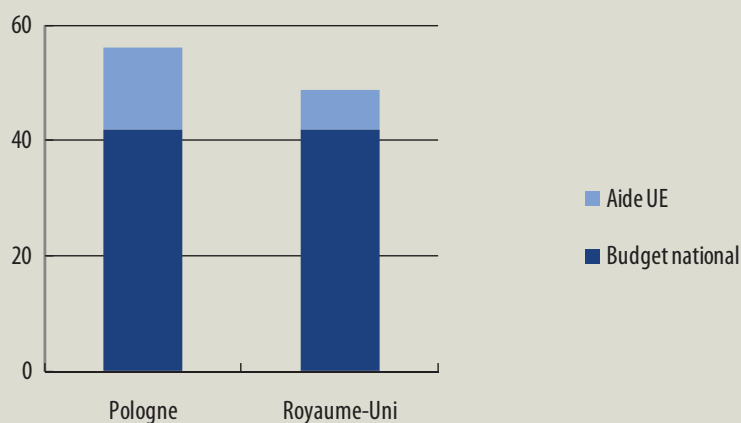
63. Néanmoins, en Pologne comme au Royaume-Uni, les distributions gratuites reposent sur des budgets nationaux très importants (voir **graphique 6**) et la subvention de l'UE ne représente qu'une part très modeste du coût total³⁶. Au niveau actuel de l'aide de l'UE, la distribution gratuite ne peut donc aujourd'hui être considérée comme une réalisation directe du programme européen³⁷. L'exemple de ces deux États membres illustre, par contre, l'importance de l'effort budgétaire que représente la mise en place d'un modèle de distribution gratuite.

³⁶ C'est également le cas pour les distributions gratuites françaises, mais celles-ci étant réalisées à une échelle beaucoup plus réduite, le budget national correspondant est en valeur absolue beaucoup plus modeste.

³⁷ Au Royaume-Uni, les distributions gratuites (NMS) étaient jusqu'en 2008 entièrement financées par le ministère de la santé britannique. Ce n'est que depuis 2008 que, suite à une décision des autorités britanniques, l'aide de l'UE rembourse une part des coûts de cette politique nationale.

GRAPHIQUE 6

EFFORTS BUDGÉTAIRES NATIONAUX DES DEUX PRINCIPAUX ÉTATS MEMBRES ORGANISANT DES DISTRIBUTIONS GRATUITES DE LAIT (EN MILLIONS D'EUROS; ANNÉE 2008/2009)



Source: Données budgétaires des États membres.

AUTRES BONNES PRATIQUES, IDENTIFIÉES LORS DE L'AUDIT, CONTRIBUANT À RENFORCER LA PARTICIPATION AU PROGRAMME ET SON EFFICACITÉ

- 64.** L'audit a également permis de relever certains facteurs ou choix locaux qui permettaient de réduire les coûts de gestion et étaient susceptibles de renforcer la participation au programme et son efficacité. Notamment:
- a) l'utilisation de toute option existante dans la réglementation pour simplifier l'établissement et le contrôle de la demande d'aide (en particulier la possibilité d'utiliser certains coefficients forfaitaires pour les calculs);
 - b) la concentration du dispositif sur des demandeurs ayant une taille critique (ce qui rend la charge administrative proportionnellement plus acceptable, voire permet des économies d'échelle appréciables);
 - c) l'implication d'acteurs privés qui peuvent prendre en charge tout ou partie des contraintes administratives et logistiques³⁸ tout en ayant un intérêt direct à développer la participation.

³⁸ Le recours à une société organisatrice n'annule pas les coûts de gestion mais ne fait que les externaliser. Ainsi, dans un tel cas de figure, les autorités britanniques acceptent que la société externe facture une marge égale à deux fois le montant de l'aide de l'UE. Néanmoins, cette externalisation i) permet très probablement de réaliser des économies d'échelle significatives sur les coûts de gestion, ii) décharge les décisionnaires d'un travail qui pourrait sinon les faire renoncer à la participation de leur établissement.

DES AMBITIONS PÉDAGOGIQUES À CONFIRMER

- 65.** Au-delà de l'effet immédiat des distributions réalisées, les deux programmes affichent la même ambition pédagogique d'influencer les habitudes alimentaires à long terme. Cette ambition est toutefois prise en compte de façons assez différentes dans les deux programmes et reste encore à confirmer.

DES AMBITIONS PÉDAGOGIQUES TRÈS PEU PRISES EN COMPTE POUR LE LAIT, DE SORTE QU'UN IMPACT À LONG TERME SIGNIFICATIF EST PEU PROBABLE

L'EFFET PÉDAGOGIQUE LIÉ À L'EXISTENCE D'UNE DISTRIBUTION SUBVENTIONNÉE DÉPEND D'UNE VISIBILITÉ QUI N'EXISTE PAS TOUJOURS

- 66.** La distribution subventionnée peut en principe, par sa seule existence, contribuer à délivrer un message sur la valeur accordée au produit. Un tel mécanisme présuppose néanmoins la visibilité des distributions.

- 67.** Cette condition a pu être confirmée dans la plupart des distributions de lait observées hors cantine et était également assurée par l'usage des fontaines à lait dans les cantines suédoises. Dans d'autres cas, la subvention et le produit distribué ne bénéficient, en revanche, pas d'une visibilité satisfaisante.
- 68.** Ainsi, le lait vendu dans les boutiques (Allemagne) n'est pas spécifiquement mis en valeur et souffre de la proximité d'autres produits (soda, chips, sucreries) avec lesquels il est vendu. Il ne bénéficie donc pas de la visibilité offerte par une distribution spécifique.
- 69.** De même, lorsque la subvention concerne des produits laitiers inclus dans les repas de la cantine, le concept de distribution disparaît et la dimension pédagogique diminue. Cette faiblesse a été explicitement identifiée par la Commission qui a, pour cette raison, cherché à limiter l'utilisation de l'aide pour les cantines³⁹. Bien que positive, cette restriction ne s'avère toutefois pas suffisante pour assurer une valeur pédagogique efficace à l'aide.

³⁹ Règlement (CE) n° 657/2008, considérant 4: «[...] ce type d'utilisation n'est pas un moyen efficace de réaliser les objectifs éducatifs du régime d'aide. Il convient dès lors d'apporter les restrictions qui s'imposent à l'utilisation desdits produits dans la préparation des repas.». L'article 5, paragraphe 4, du même règlement interdit donc la transformation par la chaleur, afin que le produit laitier reste apparent et reconnaissable par l'enfant.

Menu avec «pâtes au beurre» (sauce parmesan), subventionné au titre du programme «lait».



Source: Cantine italienne.

- 70.** D'une part, le produit n'est pas mis en avant en tant que tel et est, par définition, moins mis en valeur que dans une distribution ad hoc⁴⁰. D'autre part, les bénéficiaires ne se rendent, en général, pas compte de l'existence du programme⁴¹ et donc de la valeur particulière accordée au produit. En France et en Italie, même certains des chefs d'établissement rencontrés n'étaient pas conscients du fait que leur cantine bénéficiait d'une subvention.

MANQUE DE MESURE D'ACCOMPAGNEMENT PÉDAGOGIQUE

- 71.** Même lorsque la condition de visibilité est remplie, le mécanisme de la distribution n'est pas considéré, à lui seul, comme suffisant pour remplir de façon satisfaisante l'objectif pédagogique.
- 72.** L'évaluation de 1999 soulignait déjà la faiblesse éducative d'un programme limité à la variable prix et n'intégrant aucune mesure promotionnelle ou pédagogique⁴²; point également repris par l'évaluation britannique de 2005⁴³. De nombreux interlocuteurs rencontrés au cours de l'audit ont appuyé cette analyse en soulignant notamment que la principale raison limitant la consommation de lait (*a minima* sous la forme de lait à boire) à partir de l'adolescence est un problème d'image, problème qui n'est pas pris en compte dans la conception du programme.
- 73.** Malgré ces constats, le règlement (CE) n° 657/2008 se limite à la seule mise à disposition des produits et ne prévoit aucune obligation ni incitation en faveur de mesures d'accompagnement. Dans ce contexte, aucun des États membres visités n'avait instauré d'obligation de ce type et aucun des établissements visités n'avait mis en place ou ne bénéficiait de mesure d'accompagnement spécifique.

⁴⁰ L'évaluation de 1999 relevait sur ce point que «lorsque le lait est consommé comme un produit complémentaire, l'efficacité du régime de subvention s'en trouve même encore diminuée».

⁴¹ Les règlements de la Commission (lait et fruits) requièrent désormais la présence d'une affiche à l'entrée de chaque établissement participant. Sans remettre en cause la contribution positive de cette disposition, son impact reste limité.

⁴² «La mesure a probablement eu un effet négligeable sur l'amélioration des connaissances concernant les qualités nutritionnelles des produits laitiers. Cela n'est toutefois pas surprenant, étant donné que la mesure de distribution de lait dans les écoles n'inclut aucune disposition prévoyant le financement d'activités promotionnelles et est essentiellement une mesure de subvention des prix.»

⁴³ «Le programme SMSS pourrait fournir des informations utiles aux parents et aux enfants. Toutefois, le fait d'envoyer des camions de livraison dans les écoles chaque jour et de demander aux enseignants de contrôler les paiements des parents semble être une méthode onéreuse pour fournir des informations.»

74. Des actions promotionnelles existent certes en dehors du programme «Lait aux écoliers». Outre la campagne «l'équipe-saveurs»⁴⁴ déjà mentionnée, la Commission cofinance ainsi au titre du règlement (CE) n° 3/2008 du Conseil⁴⁵ des mesures de promotion, dont un petit nombre concernent les produits laitiers et ciblent des enfants⁴⁶. D'autres exemples d'actions indéniablement positives ont également pu être relevés dans différents États membres. Toutefois, n'étant ni prévues ni encouragées par le règlement (CE) n° 657/2008, de telles actions restent largement indépendantes du programme «Lait aux écoliers» et ne peuvent être portées à son actif.

ABSENCE DE SIGNE D'IMPACT À LONG TERME SUR LES HABITUDES ALIMENTAIRES

75. En l'absence d'outils spécifiques, il n'existe aujourd'hui, après plusieurs dizaines d'années de mise en œuvre, aucun élément démontrant un impact à long terme du programme «Lait» sur les habitudes alimentaires de ses bénéficiaires. Comme l'évaluation britannique de 2005 l'avait déjà exprimé, «il n'apparaît pas clairement que le programme «Lait» permette d'inculquer des habitudes durables de consommation de lait».
76. Au contraire, dans les États membres où les données sont disponibles, on observe que, toute chose égale par ailleurs, la participation au dispositif chute fortement avec l'âge. Le dispositif dans le primaire n'a pas un impact à moyen terme suffisant pour assurer une participation satisfaisante au cours des années suivantes. Il est a fortiori probable qu'un dispositif qui n'est pas à même de fidéliser ses bénéficiaires à moyen terme ne soit pas en mesure d'influencer significativement leurs habitudes à long terme.

⁴⁴ Voir le site internet: http://ec.europa.eu/agriculture/tasty-bunch/about/index_fr.htm qui fournit un lien vers le site dédié au programme «Lait» «Drink it up»: (http://ec.europa.eu/agriculture/drinkitup/for_adults_fr.htm).

⁴⁵ Règlement (CE) n° 3/2008 du Conseil du 17 décembre 2007 relatif à des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles sur le marché intérieur et dans les pays tiers (JO L 3 du 5.1.2008, p. 1) (ligne budgétaire 05 02 10 01).

⁴⁶ Quelques rares exemples de références explicites au programme «Lait aux écoliers» ont pu être relevés; ces exceptions représentent malgré tout un progrès puisque une absence totale de synergie était relevée par l'évaluation de 1999: «Les principaux résultats de l'étude montrent que quasiment aucune campagne de promotion des produits laitiers dans l'UE ne fait référence au programme «Lait aux écoliers.»



Source: www.drinkitup.europa.eu

DES AMBITIONS PÉDAGOGIQUES MIEUX PRISES EN COMPTE POUR LES FRUITS

- 77.** Bien qu'il soit encore trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité à long terme de ces dispositions, le programme «Fruits» bénéficie d'une plus grande cohérence entre l'ambition pédagogique affichée et l'approche retenue.
- 78.** D'une part, les distributions de fruits observées pendant l'audit étaient d'autant plus susceptibles d'avoir un impact pédagogique qu'elles bénéficiaient toutes d'une grande visibilité. Outre l'enthousiasme lié à la nouveauté du programme, cette visibilité était assurée par l'organisation de distributions ad hoc et en dehors des cantines (voir point 54).
- 79.** D'autre part, contrairement au programme «Lait», le programme «Fruits à l'école» a, dès sa conception, intégré la dimension pédagogique recherchée, par la mise en place d'un outil spécifique. Le règlement de la Commission affirme ainsi que «les programmes en faveur de la consommation de fruits à l'école nécessitent des mesures d'accompagnement pour être efficaces»⁴⁷ et, bien que n'en prévoyant pas le financement, fait de la mise en place de telles mesures une condition du versement de l'aide.

⁴⁷ Considérant 5 du règlement (CE) n° 288/2009.

ENCADRÉ 12

EXEMPLES DE MESURES D'ACCOMPAGNEMENT REVUES PENDANT L'AUDIT

- Exposition itinérante à destination des élèves sur les fruits et légumes.
- Borne interactive d'information dans le hall de l'établissement.
- Débats à destination des parents avec des médecins et des nutritionnistes.
- Culture d'un potager dans l'enceinte de l'école.
- Matériel de support pédagogique à destination des enseignants.

- 80.** Dans la même logique, des synergies sont encouragées avec les actions promotionnelles du règlement (CE) n° 3/2008 grâce à une possibilité de cofinancement additionnel⁴⁸ qui n'existe pas pour le lait.
- 81.** L'audit a néanmoins montré que, compte tenu du coût que peut représenter la mise en place d'un dispositif d'accompagnement, l'absence de financements spécifiques et la difficulté d'établir ce qu'est une mesure d'accompagnement suffisante se traduisent par des dispositifs aux ambitions variables (voir **encadré 13**). L'efficacité du dispositif pédagogique en cours de mise en place reste donc encore à confirmer dans le futur.

⁴⁸ «En ce qui concerne la promotion des fruits et légumes frais, une attention particulière est accordée aux actions de promotion qui s'adressent aux enfants dans les établissements scolaires.» (Article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 3/2008.) «Le pourcentage visé au premier alinéa est de 60 % pour les actions de promotion des fruits et légumes destinées spécifiquement aux enfants dans les établissements scolaires de la Communauté.» (Article 13, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 3/2008.)

ENCADRÉ 13

ILLUSTRATION DE L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DÉJÀ EN PLACE AU MOMENT DE L'AUDIT

En Italie, un système ambitieux a été mis en place dès la première année, dans lequel les mesures d'accompagnement sont prises en charge au niveau régional par les organisations de producteurs responsables de la distribution.

En Allemagne et en France, les établissements visités avaient organisé des activités éducatives d'accompagnement liées aux fruits et légumes et à la nutrition en général. Toutefois, notamment en l'absence de système de contrôle, ces activités reposaient principalement à ce stade sur les bonnes volontés individuelles ou locales.

En Pologne, aucune activité pédagogique d'accompagnement n'avait encore été initiée ou planifiée dans les établissements visités (les modalités transitoires prévues par le règlement rendaient ces mesures optionnelles lors de la première année, mais les autorités nationales s'étaient elles-mêmes engagées à ce que ces mesures aient démarré à cette date).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- 82.** Suite à une évaluation externe aux conclusions extrêmement sévères, le Conseil avait pris en 1999, contre la proposition initiale de la Commission, la décision de maintenir le programme «Lait aux écoliers» (voir points 20 à 23). La Cour a constaté que, dix ans après ce choix et malgré quelques améliorations, aucune solution réelle n'a été apportée pour pallier les faiblesses de fond constatées à l'époque.
- 83.** Le programme «Lait» reste aujourd'hui très peu efficace:
- a) Concernant l'impact attendu à court terme (mise à disposition dans les écoles), la Cour constate que les réalisations concrètes du programme «Lait» sont très limitées:
 - i) en raison notamment d'un faible taux de subvention, le programme reste relativement peu attractif et donc en grande partie limité à des cas d'effet d'aubaine. Pour l'essentiel, les produits subventionnés seraient, soit de toute façon inclus dans les repas des cantines, soit susceptibles d'être achetés par les bénéficiaires même en l'absence de subvention (voir points 38 à 52),
 - ii) l'audit a montré que l'organisation de distributions gratuites dans certains États membres produit un impact plus satisfaisant, mais ces distributions gratuites correspondent aujourd'hui à des programmes nationaux coûteux auxquels le budget communautaire ne contribue que marginalement (voir points 60 à 63);
 - b) concernant l'impact attendu à long terme (pédagogie), la Cour constate que les ambitions éducatives affichées sont insuffisamment prises en compte dans le dispositif actuel. Notamment, la visibilité des distributions n'est pas toujours garantie et aucun autre outil pédagogique spécifique n'a été mis en place (voir points 66 à 75).

- 84.** La Cour constate en revanche que la plupart des faiblesses relevées pour le programme «Lait aux écoliers» ont été identifiées et, au moins partiellement, prises en compte par la Commission lors de la conception du programme «Fruits à l'école». Le nouveau programme a, en particulier, adopté le modèle unique de la distribution gratuite en dehors des cantines (voir points 53 à 59) et mis en place des outils spécifiques pour répondre à ses ambitions pédagogiques (voir points 77 à 81). Ces réponses impliquent toutefois un coût important, dont une part significative repose sur des budgets nationaux ou locaux. Bien qu'il soit encore trop tôt pour se prononcer de façon définitive sur son efficacité à long terme, le nouveau programme apparaît néanmoins beaucoup plus susceptible de contribuer efficacement à ses objectifs à court et à long termes et fournit à ce titre des pistes potentielles d'amélioration pour le programme «Lait».
- 85.** La Cour constate toutefois que, dans les deux cas, le niveau actuel de dépense des deux programmes permet uniquement d'envisager un impact limité, et ce d'autant plus qu'aucun des deux ne dispose de mécanisme permettant de concentrer l'aide sur des cibles aux besoins prioritaires (voir points 27 à 37). Pour le programme «fruits à l'école», un plafond de dépenses de 500 millions d'euros au lieu des 90 millions d'euros retenus a déjà été envisagé, mais la Commission considèrerait notamment que le programme devait d'abord faire ses preuves. Il est donc encore trop tôt pour ré-évaluer cet aspect puisque le programme est encore dans sa phase de démarrage (voir **annexe IV**).

86. Dans ce contexte, la Cour formule les principales **recommandations** suivantes:

- a) compte tenu de l'efficacité très limitée du programme «Lait», la question de son maintien devrait être conditionnée à la capacité de le réformer en profondeur pour corriger les faiblesses identifiées. Ce choix devrait notamment tenir compte de la valeur nutritionnelle accordée au produit par rapport aux objectifs de santé publique. Si une réforme en profondeur était entreprise, les points suivants devraient être considérés;
- b) afin que le programme «Lait aux écoliers» soit susceptible d'avoir un impact réel sur les quantités de lait consommées dans les écoles, le niveau de la subvention par kilogramme devrait être très sensiblement augmenté, jusqu'à un niveau permettant la mise en place de distributions gratuites⁴⁹. Cette recommandation n'implique toutefois pas d'augmenter les dépenses de l'UE pour ce programme mais impliquerait au contraire la concentration des moyens en faveur de populations plus limitées, ce qui pourrait également contribuer efficacement à répondre au problème d'effet d'aubaine. La population à cibler resterait à définir, en fonction de besoins nutritionnels à établir;
- c) pour le programme «Lait aux écoliers», des mesures devraient être prises pour limiter l'effet d'aubaine spécifiquement associé aux cantines, tout en veillant à garantir une visibilité optimale au dispositif;
- d) concernant les objectifs éducatifs, une approche plus cohérente devrait être adoptée entre les deux programmes concernant le rôle et l'importance des mesures d'accompagnement. Si leur importance est confirmée, l'opportunité de les rendre éligibles au cofinancement communautaire pourrait être reconsidérée;
- e) afin de garantir la cohérence globale de l'approche nutritionnelle et une gestion optimisée, la coordination et les synergies entre les deux programmes devraient être renforcées.

⁴⁹ Pour permettre cette gratuité, le recours à un cofinancement des États membres, voire de l'industrie, pourrait être ré-envisagé.

87. Par ailleurs, la Cour formule également les **recommandations** suivantes:

- a) les deux programmes ne disposant pas d'un système satisfaisant de mesure de la performance (voir points 24 à 26), le système de suivi de la performance devrait être amélioré pour mieux prendre en compte les dispositions prévues par le règlement financier;
- b) les efforts en faveur de la simplification devraient être poursuivis et les bonnes pratiques permettant de faciliter la mise en œuvre des programmes encouragées;
- c) c'est dans cette logique de simplification et avec une attention particulière au rapport coût/efficacité des contrôles que devraient, autant que possible, être résolus les différents points relevés concernant la régularité des dépenses (voir **annexe II**).

Le présent rapport a été adopté par la chambre I, présidée par M. Olavi ALA-NISSILÄ, membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 13 juillet 2011.

Par la Cour de comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

REVUE COMPARÉE DES PROGRAMMES «LAIT AUX ÉCOLIERS» ET «FRUITS À L'ÉCOLE»

		Lait aux écoliers	Fruits à l'école
Produits éligibles		Lait et produits laitiers listés dans le règlement (lait, lait aromatisé, yaourt, fromage, etc.).	Fruits et légumes (y compris transformés à l'exclusion de ceux comportant sucre, matières grasses, sel ou édulcorants ajoutés).
Objectifs	Marché	Contribuer à la stabilité du marché/objectifs généraux de la PAC.	
	Nutrition-Santé	Court terme: inclure des produits sains dans le régime alimentaire des enfants. Long terme: effet éducatif, promouvoir de bonnes habitudes alimentaires dans le futur.	
Principe du programme		Subvention financière visant à permettre la cession à prix réduit (lait) ou la distribution (fruits) dans les écoles.	
Bénéficiaire visé		Élèves fréquentant régulièrement un établissement d'enseignement.	
Aide payée à		Établissement d'enseignement, fournisseur, autorité chargée de l'enseignement ou organisme intermédiaire créé dans ce but. Ces demandeurs doivent au préalable être agréés par les autorités nationales compétentes.	
Affichage		Affiche dans l'entrée principale de l'établissement.	
Montant de l'aide/ Dépenses éligibles		Barème fixe par catégorie de produit (référence: 18,15 euros/100 kg de lait).	Cofinancement (50 % à 75 %) du coût des produits distribués (+ certains coûts associés).
Contribution financière des bénéficiaires?		Le montant de l'aide de l'UE ne permet qu'une vente à prix réduit. Les cas observés de distributions gratuites reposent sur des financements additionnels.	Le règlement suggère une distribution gratuite, sans l'exiger explicitement. Aucun cas de distribution payante n'a été observé, même si dans certains cas les parents financent indirectement une partie des coûts.
Mode de mise à disposition des produits		Vente à prix réduit dans les classes ou une boutique dans l'établissement. Distributions gratuites dans les classes. Produits laitiers inclus dans les repas des cantines.	Distributions gratuites et en dehors des temps de repas (distributions dans les cantines autorisées uniquement si l'État membre démontre la valeur ajoutée de cette méthode. En pratique, aucun cas déclaré).
Plafond budgétaire		Aucun plafond budgétaire. L'article 5 du règlement (CE) n° 657/2008 prévoit néanmoins une quantité maximale subventionnable de 0,25 litre par jour d'école et par élève fréquentant régulièrement l'établissement; plafond qui n'est généralement pas atteint par les demandeurs.	90 millions d'euros.
Condition de participation pour l'établissement		Non	Stratégie nationale présentée par l'État membre.
Mesures d'accompagnement		Non	Obligatoires et décrites comme «clés». Mais organisation et financement non pris en charge par le programme.

SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS CONCERNANT LA RÉGULARITÉ DES DÉPENSES COMMUNIQUÉES À LA COMMISSION

LAIT AUX ÉCOLIERS

PROBLÈMES D'INTERPRÉTATION DU RÈGLEMENT

1. **Éligibilité des crèches:** en raison de différences de traduction et d'interprétation du règlement dans les différentes langues, les crèches ne sont devenues éligibles en France qu'à partir de 2008¹, alors qu'elles restent exclues du dispositif en Italie et en Pologne mais sont éligibles en Allemagne, en Suède ou au Royaume-Uni².

Bien qu'explicitement prévue par certaines versions linguistiques, l'éligibilité des crèches est contradictoire avec le fait que le reste du texte définit les bénéficiaires comme des «élèves» fréquentant des «établissements d'enseignement». Dans les pays visités, les crèches ne répondent en général pas à ces critères.

2. **Agrément des communes en tant qu'instances chargées de l'enseignement:** le règlement (CE) n° 657/2008 définit quatre catégories de demandeurs éligibles. Parmi ceux-ci, les communes, pilier incontournable du dispositif dans de nombreux États membres, sont agréées au titre de la catégorie b. Alors que les versions française et italienne du règlement précédent en donnaient une définition beaucoup plus large («le pouvoir organisateur effectuant la demande d'aide», «l'amministrazione responsabile»), la définition de cette catégorie a été homogénéisée par le règlement (CE) n° 657/2008 («une instance chargée de l'enseignement»). Cette définition harmonisée pose aujourd'hui la question de savoir si les communes peuvent être juridiquement considérées dans tous les États membres comme des «instances chargées de l'éducation».

¹ Dans la version française du règlement, le terme «écoles maternelles» utilisé auparavant (article 2, paragraphe 1, point a), du règlement (CE) n° 2707/2000 de la Commission (JO L 311 du 12.12.2000, p. 37)) a été remplacé par le terme «crèches ou autres établissements d'éducation préscolaire» (article 2 du règlement (CE) n° 657/2008).

² Dans les différentes versions linguistiques correspondantes, le terme employé est resté inchangé d'un règlement à l'autre — «nursery» (anglais), «scuole materne» (italien), «przedszkola» (polonais), «Kindergarten» (allemand), «förskolor» (suédois) — mais des différences d'acceptation du mot utilisé ont conduit à des applications/interprétations différentes.

3. **Répercussion du montant de l'aide dans les cantines:** le règlement prévoit que l'État membre s'assure «que le montant de l'aide est dûment répercuté sur le prix payé par le bénéficiaire»³. Cette disposition semble essentielle pour garantir que l'aide bénéficie effectivement aux bénéficiaires visés. Toutefois, dans le cas des cantines et des crèches pour lesquelles les bénéficiaires payent un prix forfaitaire global, cette obligation n'est en pratique pas spécifiquement contrôlée et, dans de nombreux cas, pas contrôlable.

4. **Organisation des contrôles sur place par les États membres:** une procédure est actuellement en cours entre la Commission et l'un des États membres concernant l'interprétation des exigences réglementaires en matière de contrôles sur place (notamment, notion de contrôle a priori ou a posteriori). L'audit a toutefois montré que ce point n'est pas interprété de manière homogène par les autres États membres. Une concertation d'ensemble apparaît donc nécessaire pour assurer une approche homogène. Compte tenu des similitudes entre les deux règlements sur ce point, la même question se pose également pour les fruits.

EXEMPLES DE PROBLÈMES SPÉCIFIQUES RELEVÉS DANS LES ÉTATS MEMBRES VISITÉS

5. Les points suivants sont des exemples de problèmes relevés dans différents États membres:
 - a) l'audit a montré l'existence de faiblesses dans le système de contrôle de l'un des États membres. Aucune documentation n'a pu être obtenue concernant certains contrôles. Dans d'autres cas, le travail réalisé par les inspecteurs ne permettait pas de contrôler en détail les quantités déclarées et l'audit a permis de relever un cas où les quantités déclarées n'étaient pas justifiées;
 - b) dans un autre État membre, les bases légales de l'agrément du principal demandeur devaient être confirmées, car celui-ci ne répond pas directement aux conditions formelles prévues par le règlement;

³ Article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 657/2008.

- c) les demandes d'aide des établissements et des communes d'un troisième État membre étaient souvent établies à partir de statistiques d'achat, qui n'étaient, en général, pas vérifiées par les contrôleurs. Par ailleurs, la déduction des quantités consommées par des bénéficiaires non éligibles était parfois réalisée de manière subjective et difficilement contrôlable;
- d) dans un autre État membre, sept des neuf établissements visités n'avaient pas pris la peine d'apposer l'affiche d'information requise par le règlement.

CHARGE DE TRAVAIL INDUITE PAR LES CONTRÔLES EXISTANTS

- 6. Dans la plupart des cas, le système en place représente, pour l'administration comme pour les demandeurs, une charge de travail importante par rapport à des montants en jeu souvent très faibles (voir notamment points 42 à 45 et **encadré 8**).
- 7. Les problèmes mis au jour doivent donc être résolus en tenant compte du rapport coût/efficacité des contrôles et exigences réglementaires.

FRUITS À L'ÉCOLE

- 8. Pour les fruits, les premiers paiements dans les États membres n'étant intervenus que début 2010, il est encore trop tôt pour porter une appréciation sur l'efficacité du système de suivi et de contrôle. Quelques problèmes spécifiques d'interprétation du règlement ont néanmoins été identifiés. Ils sont décrits ci-après dans les points 9 à 11.
- 9. **Financement des mesures d'accompagnement lorsque celles-ci font partie intégrante du contrat de livraison des fruits:** dans l'un des États membres, le programme a fait l'objet d'un appel d'offres qui incluait les mesures d'accompagnement. Alors que, d'après l'article 5 du règlement (CE) n° 288/2009, elles ne sont pas admissibles au cofinancement communautaire, l'audit a montré que ces mesures représentaient une part importante de la valeur de l'appel d'offres.

- 10. Difficulté à définir le caractère suffisant, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, des mesures d'accompagnement exigées par le règlement:** aucun des trois autres États membres visités n'avait encore précisé ce point ni défini les modalités d'un système de contrôle et de sanctions à mettre en place à cet égard.

- 11. Notion de cofinancement de «coûts»:** le règlement prévoit le cofinancement du coût des produits livrés aux établissements scolaires. Cette définition s'applique directement quand l'aide est versée à l'acheteur (école ou mairie; modèle retenu en France). En revanche, quand l'aide est versée au fournisseur (Allemagne, Italie et Pologne), la notion de coût figurant dans le règlement (CE) n° 288/2009 ne s'applique pas directement puisque l'aide ne peut être calculée qu'en fonction d'un prix de vente qui doit inclure une marge.

**SYNTHÈSE DE L'ÉVALUATION EXTERNE DE 2005
AU ROYAUME-UNI «EVALUATION OF THE NATIONAL
TOP-UP TO THE EU SCHOOL MILK SUBSIDY IN ENGLAND»
(ÉVALUATION DU COMPLÉMENT NATIONAL À LA SUBVENTION
DE L'UE EN FAVEUR DE LA DISTRIBUTION DE LAIT
DANS LES ÉCOLES EN ANGLETERRE)**

1. En 2005, le Royaume-Uni a réalisé une évaluation du complément national à la subvention de l'UE en faveur de la distribution de lait dans les écoles en Angleterre. Le champ de cette évaluation se limitait aux ventes de lait à prix réduit et n'incluait pas le programme national de distribution gratuite pour les moins de 5 ans (voir paragraphes 8 et 61).
2. Les conclusions de cette étude étaient très critiques à l'égard de la mesure jugée à la fois inefficace et inefficace. En particulier, l'évaluation a mis en évidence la faible valeur ajoutée et les coûts de gestion élevés du programme, ainsi que le fait que le lait subventionné coûte plus cher aux élèves que celui vendu dans les supermarchés.
3. Le rapport aboutissait à la conclusion que le complément national était peu rentable et recommandait au gouvernement de cesser de le verser:
 - 1) Étant donné que le complément national engendre des coûts administratifs élevés et que la mesure présente apparemment de faibles bénéfices pour la santé des enfants, le gouvernement du Royaume-Uni devrait envisager sa suppression. [...]
 - 2) Au regard des coûts et des avantages du programme SMSS de l'UE, et de l'insuffisance des principes justifiant un programme visant à fournir du lait subventionné dans les écoles, le gouvernement du Royaume-Uni devrait envisager d'examiner avec la Commission européenne l'idée de mettre un terme au programme SMSS de l'UE.

[...] Si le complément national et peut-être même le programme SMSS devaient disparaître, le gouvernement pourrait s'intéresser à d'autres actions destinées à encourager les jeunes à consommer du lait. Nous sommes d'avis que des programmes «Lait» à grande échelle ne représentent pas une bonne utilisation des fonds publics, mais qu'une justification existe pour des programmes étroitement ciblés. Nous recommandons que ces programmes distribuent gratuitement le lait plutôt que de le vendre à prix réduit, dans la mesure où il serait sans doute bien moins onéreux de gérer des programmes qui n'obligent pas les enseignants à contrôler les paiements des parents.»

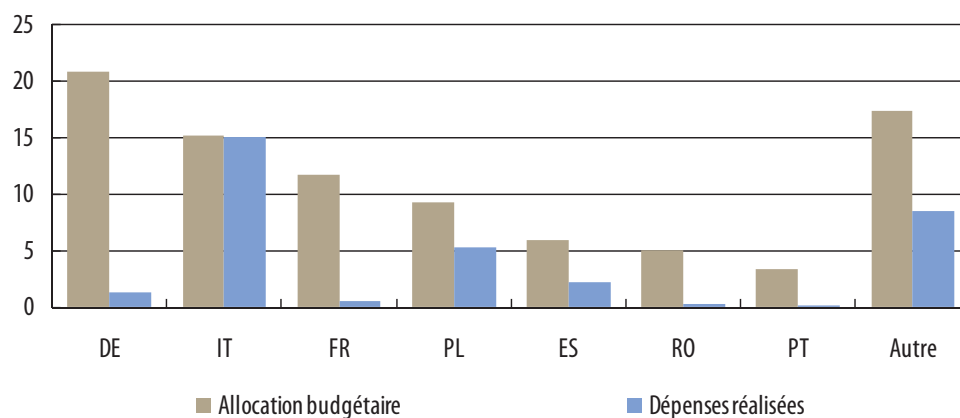
4. Le texte complet du rapport «Evaluation of the National Top-Up to the EU School Milk Subsidy in England, For the Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra)», établi par London Economics en coopération avec le D^r Susan New est disponible sur le site:
<http://archive.defra.gov.uk/evidence/economics/foodfarm/evaluation/schoolmilk/fullreport.pdf>.

LE DÉMARRAGE LENT DU DISPOSITIF «FRUITS»

UN DÉMARRAGE BEAUCOUP PLUS LENT QU'ESPÉRÉ ...

1. Par rapport aux 90 millions d'euros initialement prévus dès la première année scolaire⁴, les dépenses réelles pour l'année scolaire 2009/2010 sont évaluées à seulement 33 millions d'euros. Parmi les principaux États membres concernés, seule l'Italie a été en mesure de mettre en œuvre le dispositif annoncé dans sa stratégie (voir *graphique*).

COMPARAISON ENTRE L'ALLOCATION BUDGÉTAIRE ET LES DÉPENSES RÉALISÉES POUR L'ANNÉE SCOLAIRE 2009/2010 (EN MILLIONS D'EUROS)



Source: Commission européenne.

⁴ Le budget 2010 correspondait à une hypothèse de dépense de la totalité du plafond disponible (dont deux tiers sur l'exercice budgétaire 2010).

2. Au vu de ce premier bilan, il apparaît donc, d'une part, que la Commission avait fait preuve de réalisme en proposant de limiter le budget proposé par le Parlement⁵ et, d'autre part, que ses hypothèses concernant le lancement du programme s'avéraient encore beaucoup trop optimistes.

3. Dans les pays visités:
 - a) en Pologne, les retards proviennent de délais administratifs et du fait que les modalités d'application nationales initiales n'ont pas permis de trouver suffisamment de fournisseurs prêts à livrer les fruits;
 - b) en Allemagne, le lancement du programme a été retardé par des discussions entre le gouvernement fédéral et les *Länder* à propos du cofinancement;
 - c) ce sont également des difficultés à assurer le cofinancement qui expliquent le démarrage très lent en France. En l'absence de cofinancement national, la participation de chaque établissement est conditionnée à un financement local (en général, la mairie). Ce complément local s'est pour l'instant révélé difficile à mettre en place.

... QUI NE SEMBLE PAS, À CE STADE, REMETTRE EN CAUSE L'INTÉRÊT POUR LE DISPOSITIF

4. Au Royaume-Uni, la principale raison de la non-participation est l'existence d'un programme national de distribution gratuite déjà en place et beaucoup plus ambitieux (44 millions de livres sterling annuels pour l'Angleterre).

5. Les gros retards constatés dans presque tous les pays semblent s'expliquer par le décalage entre, d'une part, le consensus et l'enthousiasme politique, qui ont conduit à faire démarrer le projet le plus vite possible et, d'autre part, la capacité réelle des différents acteurs à organiser ce lancement en respectant le calendrier prévu. Notamment, le calendrier adopté par la Commission n'a permis aux États membres de connaître leur allocation budgétaire définitive pour 2009-2010 qu'en juillet 2009, alors qu'en régime de croisière la décision de la Commission est prévue au plus tard pour le 31 mars précédant l'année scolaire.

⁵ Le Parlement européen avait initialement proposé un budget de 500 millions d'euros. Le plafond de 90 millions d'euros a été retenu sur proposition de la Commission, qui considérait notamment que le projet devait d'abord faire ses preuves à cette échelle.

ANNEXE IV

6. S'ils décalent d'autant l'impact à attendre du programme, ces retards ne semblent pas remettre en cause l'intérêt porté au dispositif. Le programme suscite, là où il a été initié, des premiers retours positifs et quatorze des États membres participants ont augmenté leur budget prévisionnel pour 2010/2011⁶.

7. Il semble probable que la participation sera rapidement uniquement limitée par les budgets disponibles (soit au niveau de l'UE, soit au niveau national).

⁶ Compte tenu de l'incapacité des États membres à évaluer leurs besoins pour la première année, il n'est toutefois pas encore possible de juger si ces nouvelles demandes s'avèreront a posteriori plus proches de la réalité.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ

I-III.

Le programme européen «Lait aux écoliers» (European School Milk Scheme, ou SMS) et le programme «Fruits à l'école» (School Fruit Scheme, ou SFS) ont pour objectif d'encourager les enfants à consommer des produits laitiers sains et des fruits et légumes en quantités suffisantes. Au-delà de cet objectif nutritionnel, ils ont également un objectif éducatif, encourageant un mode de vie sain et des habitudes alimentaires saines dès le plus jeune âge, les études montrant que ces dernières tendent à être adoptées pour toute la vie. De cette manière, les deux programmes contribuent également à la lutte contre l'obésité chez les enfants. De plus, en encourageant la consommation de ces produits, ils contribuent également à un meilleur équilibre sur le marché des produits concernés.

Le SMS a été modifié en 2008 et en 2009 dans le cadre d'une large consultation à laquelle ont participé tous les États membres, le Parlement européen, le Conseil et diverses parties prenantes, notamment d'autres services de la Commission, des représentants du secteur et diverses sociétés participant au programme, mais également des professeurs, des parents et des élèves. La consultation a fait ressortir des suggestions intéressantes permettant d'améliorer l'efficacité générale du système; la Commission s'en est inspirée lors de la révision du programme.

Le succès de cette consultation et la révision du SMS dans son ensemble ont permis de souligner le grand intérêt manifesté par les principales parties prenantes concernant cette mesure, ainsi que le soutien sans faille dont il bénéficie de la part des États membres.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Il en va de même pour le SFS. Dans sa résolution du 8 mars 2011 sur la réduction des inégalités sanitaires au sein de l'UE¹, le Parlement européen apporte lui aussi son soutien au programme et encourage la Commission «[...] à recourir davantage aux programmes efficaces lancés dans le cadre de la PAC (distribution gratuite de lait et de fruits dans les établissements scolaires [...])» afin d'encourager une alimentation variée et de qualité.

V.

En ce qui concerne le SMS, la liste des produits laitiers admissibles a été élargie lors de la révision de 2008 du programme à la suite de discussions avec les autorités sanitaires. Les États membres peuvent choisir librement dans la liste des produits admissibles.

Dans le cadre du SFS, les produits admissibles doivent faire l'objet d'un accord impliquant les autorités sanitaires nationales.

VI.

Le SMS a fait l'objet de plusieurs révisions au cours de ces dix dernières années. Les plus récentes, en 2008 et en 2009, visaient en particulier à en augmenter l'efficacité. L'enquête réalisée auprès du public dans le cadre de ces révisions a indiqué un grand intérêt pour le programme, de manière générale, de la part des États membres et des parties prenantes en dépit de la relative faiblesse des aides accordées.

- a) Le SMS encourage la participation des États membres et met l'accent sur la valeur nutritionnelle des produits. En outre, même si elle est limitée, l'aide de l'UE peut être complétée par des contributions nationales, comme c'est déjà le cas dans plusieurs États membres.

La Commission ne partage pas l'appréciation de la Cour des comptes quant à l'ampleur de l'effet d'aubaine constaté par cette dernière.

La Commission considère que la dernière révision du programme a permis de réduire le risque lié à la distribution des produits dans les cantines.

- b) Conformément au principe de subsidiarité, les États membres sont chargés de mettre en œuvre le programme dans le cadre défini au niveau de l'UE. Beaucoup d'entre eux offrent des exemples d'activités éducatives et promotionnelles liées au SMS.

De plus, la révision effectuée en 2008 a entraîné la modification de dispositions relatives à l'utilisation du lait et des produits laitiers dans la confection des repas servis aux élèves, l'objectif étant que le produit laitier reste apparent et reconnaissable par les élèves; ainsi, la dimension pédagogique du programme est préservée.

En outre, les établissements scolaires participant au programme sont tenus de le signaler au moyen d'une affiche apposée dans l'entrée principale de l'établissement.

¹ Résolution du Parlement européen du 8 mars 2011 sur la réduction des inégalités de santé dans l'Union Européenne [2010/2089(INI)], point 63.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

VII.

La Commission se félicite des conclusions générales positives de la Cour des comptes concernant le SFS.

En 2012, les résultats de l'évaluation du programme «Fruits à l'école» seront publiés et l'évaluation du programme «Lait aux écoliers» sera lancée.

VIII. a)

La Commission ne partage pas les conclusions de l'évaluation de la Cour sur l'étendue des faiblesses constatées concernant le SMS.

Comme mentionné ci-dessus, le SMS a fait l'objet de révisions en 2008 et en 2009. L'enquête réalisée à cette occasion auprès du grand public a permis de recueillir des suggestions intéressantes visant à améliorer l'efficacité générale du système.

Le succès de cette enquête et la révision générale du SMS ont permis de souligner le grand intérêt manifesté par l'ensemble des parties prenantes au regard de cette mesure ainsi que le fort soutien dont elle bénéficie de la part des États membres.

VIII. b)

La distribution gratuite du lait et des produits laitiers, si elle favorise évidemment une plus grande consommation, ne garantit pas pour autant une plus grande efficacité du programme.

Le fait d'imposer un ciblage à tous les États membres risquerait d'alourdir la charge administrative liée à la mise en application du programme et pourrait entraîner un abandon du programme par certains États membres, ce qui diminuerait considérablement son efficacité.

VIII. c)

La Commission estime que la nouvelle version du SMS adoptée en 2008 a déjà réduit le risque d'effet d'aubaine lié aux cantines en excluant certains usages du lait et des produits laitiers dans le cadre de la préparation des repas.

L'exclusion de la distribution des produits subventionnés dans les cantines, en particulier dans certains États membres dans lesquels la distribution s'effectue traditionnellement de cette manière, pourrait entraîner une chute du niveau de la participation au SMS.

De plus, en ce qui concerne la visibilité du SMS, l'article 16 du règlement (CE) n° 657/2008 impose la mise en place d'une affiche à l'entrée principale des établissements scolaires participant au programme. Il en va de même pour le programme «Fruits à l'école».

VIII. d)

L'évaluation du SFS prévue pour 2012 permettra de mesurer l'efficacité de ce programme et des mesures qui y sont associées. Le lancement d'une évaluation du SMS est également prévu pour 2012.

VIII. e)

Les synergies dans la gestion des deux programmes sont déjà possibles au niveau national.

En outre, il n'est pas exclu que l'évaluation de ces deux programmes fasse apparaître la possibilité et l'opportunité d'autres synergies.

INTRODUCTION

3.

Les deux objectifs du SMS, stabilisation du marché et nutrition, vont de pair, ainsi que le prévoient les considérants des règlements de l'UE concernés.

Encadré 1

Voir la réponse au point 3.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

15.

Dans le cadre de la révision du SMS en 2008, la liste des produits laitiers admissibles a été élargie à la suite de discussions avec les autorités sanitaires. Les choix opérés dans la liste des produits admissibles sont laissés à la discrétion des États membres.

En ce qui concerne le SFS, la liste des produits admissibles doit faire l'objet d'un accord avec les autorités sanitaires nationales.

19.

Les observations mentionnées par la Cour des comptes à l'annexe II ont été prises en compte ou le sont actuellement par les services de la Commission. Voir les réponses détaillées à l'annexe II.

OBSERVATIONS

20.

Depuis l'évaluation de 1999, le programme concernant le lait a été modifié à plusieurs reprises. Les dernières modifications de 2008 et 2009 visaient en particulier à augmenter l'efficacité. Les principaux changements apportés sont les suivants:

- la liste des produits admissibles a été élargie afin que les élèves aient accès à une plus grande variété de produits laitiers sains. La Commission a pris en compte les demandes des États membres ainsi que certaines exigences en matière de santé (par exemple la teneur maximale en sucres ajoutés a été déterminée);
- les établissements secondaires sont désormais sur un pied d'égalité et peuvent participer au programme comme les autres établissements scolaires (ils étaient auparavant parfois exclus du programme);
- des restrictions concernant l'usage des produits laitiers dans les repas ont été introduites: les produits doivent être approuvés et reconnaissables par les élèves;

- les exigences administratives liées à la procédure de demande de participation ont été simplifiées;
- les procédures de vérification ont été précisées et simplifiées;
- l'affiche annonçant la participation au programme de distribution de lait est devenue obligatoire afin de renforcer la sensibilisation du public aux subventions accordées par l'UE et au programme lui-même.

Une nouvelle évaluation du SMS doit être lancée en 2012.

22.

Le rapport mentionné par la Cour des comptes fait référence à des ventes à prix réduits et à l'existence au Royaume-Uni d'un complément budgétaire national, la charge administrative dépendant également dans cet État membre de la mise en application au niveau national. En dépit des conclusions de l'évaluation, le Royaume-Uni a décidé de maintenir sa participation au programme de l'UE.

23.

Le SMS a été modifié en 2008 et en 2009 dans le cadre d'une consultation approfondie impliquant tous les États membres, le Parlement européen, le Conseil et différentes parties prenantes, notamment d'autres services de la Commission, des représentants du secteur et diverses sociétés participant au programme, mais également des professeurs, des parents et des élèves. L'étude a fait ressortir des suggestions intéressantes permettant d'améliorer l'efficacité générale du système que la Commission a suivies lors de la révision du programme. Voir la réponse au point 20 pour plus d'information.

Le succès de cette consultation et la nouvelle version du SMS dans son ensemble ont permis de mettre en exergue le grand intérêt manifesté par l'ensemble des parties prenantes concernant cette mesure ainsi que le fort soutien dont elle bénéficie de la part des États membres.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le Parlement européen a également exprimé son soutien en faveur du SMS (et du SFS). Dans sa résolution du 8 mars 2011 sur la réduction des inégalités de santé dans l'UE, le Parlement européen encourage la Commission «[...] à recourir davantage aux programmes efficaces lancés dans le cadre de la PAC (distribution gratuite de lait et de fruits dans les établissements scolaires [...])» afin d'encourager une alimentation variée et de qualité.

24-26.

En ce qui concerne le SMS, l'impact de la politique concerne le surcroît de consommation des produits concernés à court et à long terme. Les indicateurs d'activité permettent de mesurer l'impact à court terme. Ces indicateurs sont simples et efficaces puisqu'ils fournissent des informations utiles et capitales sur le fonctionnement du programme. En ce qui concerne les effets à long terme, il conviendrait que les indicateurs permettent de mesurer l'augmentation de la consommation de ces produits par les élèves ayant bénéficié du programme pendant plusieurs années une fois que ces derniers cessent d'y avoir droit. La mise en place de ces indicateurs est souvent coûteuse alors que le résultat, de par sa nature, reste plutôt incertain. Lorsque des preuves tangibles fondées sur l'expérience acquise pour le SFS seront disponibles, la Commission pourra peut-être déterminer s'il faut réaliser une évaluation des indicateurs à plus long terme pour le SMS.

En outre, le programme «Lait aux écoliers» permet à la Commission de décider de la forme et du contenu des notifications que les États membres sont tenus de transmettre, comme en 2009-2010 lorsque les États membres ont été invités à fournir une description de leurs activités éducatives et promotionnelles.

On notera enfin que le lancement d'une évaluation du SMS est prévu pour 2012.

En ce qui concerne le SFS, les résultats de l'évaluation de 2012 contribueront à résoudre la question des indicateurs à moyen terme.

D'ici là, la Commission a fourni des consignes pour les rapports de surveillance annuels des États membres comprenant les indicateurs de résultats et l'évaluation de leurs programmes.

En outre, la Commission a déjà permis l'échange des bonnes pratiques en organisant annuellement une réunion des parties prenantes du programme. Ces réunions, qui se sont tenues le 26 février 2010 et le 24 mars 2011 (s'y sont rassemblés des représentants des États membres, du groupe de conseil sur les fruits et légumes et des experts extérieurs), comprenaient chacune une session d'évaluation et une session relative aux indicateurs qui pourraient être mis en place pour réaliser les analyses à moyen et long terme.

De plus, le groupe d'experts appelé à formuler des avis techniques, lequel a été instauré en décembre 2009², sera invité à donner son point de vue à ce sujet.

28-32.

L'impact du programme va au-delà des effets directs qu'il peut avoir sur l'équilibre du marché intérieur et englobe en particulier l'effet pédagogique sur les futures habitudes de consommation des élèves.

L'existence d'une aide de l'UE et la distribution des produits soulignent la valeur nutritionnelle de ces derniers et encouragent les États membres à allouer des ressources nationales supplémentaires.

En ce qui concerne le programme «Fruits à l'école», il est possible que des effets plus importants soient observés lorsque le programme aura atteint sa vitesse de croisière, dans la mesure où, d'une part, l'intégralité du budget disponible sera alors utilisée et, d'autre part, le programme aura contribué à modifier les habitudes alimentaires des familles.

L'évaluation du SFS en 2012 concernera les aspects budgétaires.

² Décision de la Commission du 18 décembre 2009 instituant le groupe d'experts appelé à formuler des avis techniques sur le programme en faveur de la consommation de fruits à l'école (2009/986/UE).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

33-35.

Certains exemples prouvent que les États membres peuvent organiser la distribution des produits de manière qu'elle reflète plus efficacement leur situation nationale spécifique et les modèles de consommation, en particulier lorsque des ressources nationales complètent l'aide de l'UE.

36.

Même si au cours de la première année de mise en application, les États membres n'ont pas prévu d'allocation de ressources sur la base des besoins nutritionnels, rien ne les empêche de le faire à l'avenir. La définition de ces critères par la Commission compliquerait davantage encore la mise en application du SFS. Vu la diversité des situations nationales, il est préférable que chaque État membre s'en charge individuellement.

37.

Le fait que les États membres dont les niveaux de consommation par habitant sont élevés soient également les principaux bénéficiaires du programme ne prouve pas que le programme est inefficace. Dans ces États membres, le programme participe au maintien de bons niveaux de consommation. Il est normal que les États membres qui considèrent la consommation de lait comme une priorité nutritionnelle affichent également les niveaux de consommation les plus élevés (en particulier lorsque ces États membres accordent également les montants d'aide complémentaire les plus élevés), alors que la pénétration est plus difficile dans les États membres où l'importance relative accordée au lait est inférieure.

Encadré 6

Voir la réponse au point 37.

38-39.

Malgré le faible niveau d'aide par unité de produit, fait reconnu, les États membres sont très favorables au SMS.

Comme l'indique la Cour des comptes (voir point 23), plusieurs initiatives ont été menées afin de simplifier les modalités d'application du programme. Les changements introduits lors des révisions de 2008 et 2009 ont fait l'objet de discussions et d'analyses approfondies avec les États membres et différentes parties prenantes. D'autres réflexions sont actuellement menées sur la manière de simplifier davantage encore ce programme.

Encadré 7

Voir la réponse aux points 38-39.

40-43.

Bien que le niveau de l'aide de l'UE soit plutôt bas par rapport aux prix des produits et aux coûts de leur distribution, la distribution subventionnée d'un produit peut en principe, par sa seule existence, encourager la consommation de ce dernier et lui accorder une certaine valeur (voir le point 66 du rapport de la Cour des comptes), de même qu'elle encourage les États membres à participer au programme. En ce sens, les États membres ont la possibilité de rendre gratuite la distribution du lait au moyen de ressources financières nationales venant compléter l'aide de l'UE.

En ce qui concerne la charge administrative qui y est liée, comme mentionné supra, une simplification a déjà été réalisée lors des révisions antérieures du programme et la réflexion se poursuit en ce sens.

44-45.

Voir la réponse aux points 38-39.

Encadré 8

Voir la réponse aux points 38-39.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

46.

En ce qui concerne plus particulièrement l'évaluation générale que fait la Cour des comptes des effets d'aubaine, il faut savoir que, si le concept est attractif en théorie, en pratique, cela n'est pas mesurable car nul ne peut savoir quel aurait été le scénario de référence (scénario sans la mesure) auquel le scénario avec la mesure aurait pu être comparé.

47-50.

La distribution du lait dans les cantines, comme le constate la Cour, présente certains avantages, en particulier au regard de coûts de distribution inférieurs. La nouvelle version de 2008 a permis de facto de réduire les effets d'aubaine induits par ce type de distribution en excluant certaines utilisations du lait et des produits laitiers lors de la préparation des repas.

51-52.

Dans de nombreux États membres où le caractère social du programme est plus prononcé, même une toute petite différence de prix peut avoir un impact réel sur l'achat ou pas des produits.

Encadré 10

Voir la réponse au point 22.

60-63.

Malgré le faible niveau de l'aide de l'UE, le programme est largement soutenu par les États membres. Cela permet d'encourager la mobilisation de ressources financières supplémentaires octroyées par les autorités nationales, comme l'illustrent les exemples présentés par la Cour des comptes. Dans certains États membres, la distribution des produits est gratuite et peut être organisée de manière à garantir des performances et une efficacité supérieures.

Pour ce qui est de la distribution de produits subventionnés dans les cantines, c'est là la manière dont s'opère traditionnellement la distribution dans certains États membres. Exclure spécifiquement ce type de distribution dans ces cas-là pourrait entraîner une réduction de la participation au programme.

Dans le cas de la France, cas mentionné par la Cour des comptes au point 60 de son rapport, il faut souligner qu'il appartient aux États membres de participer au programme ou pas, et aux établissements scolaires de décider de la manière dont ils utiliseront l'aide de l'UE, à savoir pour la distribution dans les cantines ou en dehors des cantines.

64.

Les coûts et l'efficacité du programme dépendent, dans une certaine mesure, des décisions prises pour sa mise en application sur le terrain. La marge de manœuvre dont disposent les autorités locales et nationales quant à la manière de gérer le programme est plutôt large. Les options énumérées par la Cour des comptes en sont quelques exemples. Néanmoins, comme le choix de la manière de gérer le programme est spécifique à chaque pays, il serait inopportun de faire en sorte que le choix de ces options de gestion s'opère exclusivement au niveau de l'UE.

La Commission pourra réfléchir à la manière de soutenir les échanges d'informations sur les bonnes pratiques observables en la matière au niveau national.

66-70.

La Commission partage l'avis de la Cour des comptes quant au fait que le programme peut en principe contribuer à délivrer un message sur la valeur nutritionnelle accordée au produit et que la visibilité en est garantie dans la plupart des cas grâce à la distribution en dehors des cantines.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

En ce qui concerne la distribution du produit dans les cantines, comme indiqué par la Cour au point 69 de son rapport et dans la note marginale 39, la révision menée en 2008 a entraîné la modification des dispositions relatives à certaines utilisations du lait et des produits laitiers dans la confection des repas, l'objectif étant que le produit laitier reste apparent et reconnaissable par l'enfant, de sorte que la dimension pédagogique du programme soit préservée.

Dans certains États membres, la distribution s'effectue traditionnellement dans les cantines. Exclure spécifiquement ce type de distribution dans ces cas-là pourrait entraîner une réduction de la participation au programme.

Enfin, l'article 16 du règlement (CE) n° 657/2008 impose qu'une affiche soit apposée dans l'entrée principale des établissements scolaires participant au programme. Le règlement recommande de mettre en valeur, sur ces affiches, les avantages nutritionnels des produits et de faire figurer en bonne place des conseils nutritionnels destinés aux enfants.

73-74.

Comme indiqué ci-dessus, le règlement impose qu'une affiche soit apposée dans l'entrée principale des établissements scolaires participant au programme. Il recommande de mettre en valeur, sur ces affiches, les avantages nutritionnels des produits et de faire figurer des conseils nutritionnels destinés aux enfants.

Conformément au principe de subsidiarité, les États membres sont chargés de mettre en œuvre le programme en application dans le cadre défini au niveau de l'UE. Nombre d'entre eux offrent des exemples d'activités éducatives et promotionnelles liées au SMS.

La simple application du programme au niveau national encourage les États membres qui élaborent des activités éducatives et promotionnelles pour le lait et les produits laitiers, et à associer ces activités au SMS, du moins en vue d'exploiter les synergies possibles.

75-76.

Comme indiqué dans la réponse aux points 24-26, la mise en place d'indicateurs de long terme concernant l'impact pédagogique du programme serait très coûteuse. Cet impact se poursuit bien au-delà de la période pendant laquelle les élèves peuvent bénéficier du programme et peut également concerner leurs familles. Mettre en place des indicateurs ou évaluations de ce type mobiliserait un volume disproportionné de ressources tout en fournissant un résultat qui serait inévitablement incertain.

Lorsque des preuves tangibles fondées sur l'expérience acquise pour le SFS seront disponibles, la Commission pourra peut-être envisager la réalisation d'une évaluation des indicateurs à long terme du SMS.

Le fait que la participation au programme diminue au fur et à mesure que les enfants grandissent ne prouve pas en soi que le dispositif est dépourvu d'impact suffisant à moyen et long terme. Dans une grande mesure, la participation au programme ne dépend pas de la décision ou de la préférence des élèves mais plutôt des organes administratifs impliqués.

81.

L'évaluation du SFS en 2012 permettra d'évaluer les mesures d'accompagnement. La Commission étudie actuellement la manière d'améliorer les dispositions du règlement (CE) n° 288/2009 relatives à ces mesures.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

82.

Plusieurs révisions du programme «Lait aux écoliers» (School Milk Scheme, ou SMS) ont été effectuées au cours de la dernière décennie. Les dernières remontent aux années 2008 et 2009 et avaient pour objectif spécifique d'en augmenter l'efficacité; elles ont été accompagnées d'une large consultation à laquelle ont participé les États membres, le Parlement européen, le Conseil et diverses parties prenantes.

Lors de cette consultation, des suggestions utiles ont été faites visant à améliorer l'efficacité générale du système; la Commission s'en est inspirée lors de la révision du programme. Les principaux changements suivants ont été introduits:

- la liste des produits admissibles a été élargie afin que les élèves aient accès à une plus grande variété de produits laitiers sains. La Commission a pris en compte les demandes des États membres ainsi que certaines exigences en matière de santé (par exemple, fixation de la teneur maximale en sucres ajoutés autorisée);
- les établissements secondaires ont été habilités à participer au programme, au même titre que d'autres établissements scolaires (auparavant ils étaient parfois exclus du programme);
- des restrictions concernant l'utilisation des produits dans les repas ont été introduites: le produit doit être apparent et reconnaissable par les élèves;
- les exigences administratives liées à la procédure de demande de participation au dispositif ont été simplifiées;

- les procédures de vérification ont été précisées et simplifiées;
- l'affiche annonçant le programme «Lait aux écoliers» est devenue obligatoire afin que le public ait connaissance des subventions de l'UE et du programme lui-même.

Le succès de cette consultation et la révision du SMS dans son ensemble ont permis de mettre en évidence le large intérêt manifesté par tous les acteurs concernés pour cette mesure ainsi que le fort soutien que lui accordent les États membres.

Le Parlement européen a également exprimé son soutien en faveur du SMS (et du programme «Fruits à l'école»). Dans sa résolution du 8 mars 2011 sur la réduction des inégalités de santé dans l'UE³ le Parlement européen encourage la Commission «[...] à recourir davantage aux programmes efficaces lancés dans le cadre de la PAC (distribution gratuite de lait et de fruits dans les établissements scolaires [...])» afin d'encourager une alimentation variée et de qualité.

83. a)

Bien que limitée, l'aide de l'UE peut être complétée par des participations nationales, comme c'est déjà le cas dans plusieurs États membres. L'existence de ce programme, malgré le niveau relativement faible de l'aide, encourage la participation des États membres et souligne la valeur nutritionnelle du produit.

En ce qui concerne les effets d'aubaine constatés, la Commission ne partage pas l'avis de la Cour des comptes quant à l'ampleur du phénomène. Elle considère que la récente révision du programme a réduit le risque induit par la distribution dans les cantines.

³ Résolution du Parlement européen du 8 mars 2011 sur la réduction des inégalités de santé dans l'Union européenne [2010/2089(INI)], point 63.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

83. b)

Conformément au principe de subsidiarité, les États membres sont chargés de mettre en œuvre le programme dans le cadre défini au niveau de l'UE. Nombre d'entre eux offrent des exemples d'activités éducatives et promotionnelles liées au SMS.

De plus, l'article 16 du règlement (CE) n° 657/2008 impose qu'une affiche soit apposée dans l'entrée principale des établissements scolaires participant au programme.

84.

La Commission se réjouit des conclusions générales positives de la Cour concernant le programme des fruits à l'école.

En 2012, les résultats de l'évaluation du programme «Fruits à l'école» seront disponibles et l'évaluation du programme «Lait aux écoliers» sera lancée.

La Cour propose d'introduire certaines mesures du programme «Fruits» dans le programme «Lait» afin d'en accroître l'efficacité. Les États membres ont déjà la possibilité d'appliquer des mesures d'accompagnement.

85.

En ce qui concerne le SFS, le programme, une fois en vitesse de croisière, pourrait produire des effets plus tangibles, dans la mesure où, d'une part, le budget disponible sera alors utilisé intégralement et, d'autre part, le programme aura contribué à modifier les habitudes alimentaires des familles.

L'évaluation du SFS en 2012 concernera l'aspect budgétaire.

Même si les États membres n'ont pas prévu d'allouer des ressources sur la base des besoins nutritionnels au cours de la première année de mise en application, rien ne les empêchera de le faire à l'avenir. La définition de ces critères par la Commission compliquerait davantage encore la mise en application du SFS. Vu la diversité des situations nationales, il est préférable que chaque État membre s'en charge individuellement.

86. a)

La Commission ne partage pas les conclusions de l'évaluation de la Cour concernant l'ampleur des faiblesses identifiées en rapport avec le SMS.

Le SMS a été modifié en 2008 et en 2009 dans le cadre d'une large consultation à laquelle ont participé l'ensemble des États membres, le Parlement européen, le Conseil et diverses parties prenantes, notamment d'autres services de la Commission, le secteur et différentes sociétés impliquées dans le programme, mais aussi des professeurs, des parents et des élèves. De cette consultation sont nées des suggestions utiles visant à améliorer l'efficacité générale du système, suggestions dont la Commission s'est inspirée lors de la révision du programme.

Le succès de cette consultation et la révision du SMS dans son ensemble ont permis de mettre en évidence le large intérêt pour cette mesure manifesté par tous les acteurs concernés ainsi que le soutien dont elle bénéficie de la part des États membres.

La prochaine évaluation devrait être lancée en 2012. En fonction des résultats, il sera possible de déterminer quels changements seraient souhaitables.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

86. b)

La distribution gratuite du lait et des produits laitiers, si elle fait évidemment augmenter les niveaux de consommation, ne garantit pas une efficacité accrue du dispositif.

Le fait d'imposer des objectifs à tous les États membres risquerait d'alourdir la charge administrative liée à la mise en œuvre du programme, avec pour possible conséquence l'arrêt de la participation de certains États membres au programme, ce qui réduirait donc considérablement son efficacité.

86. c)

La Commission estime que la révision du SMS effectuée en 2008 a déjà réduit la possibilité d'effet d'aubaine lié aux cantines en excluant certaines utilisations du lait et des produits laitiers dans la préparation des repas. L'objectif est que les produits restent apparents et reconnaissables par les élèves afin que le programme ne perde pas sa dimension éducative.

De plus, l'article 16 du règlement (CE) n° 657/2008 impose qu'une affiche soit apposée dans l'entrée principale des établissements scolaires participant au programme.

86. d)

L'évaluation du SFS prévue pour 2012 permettra de mesurer l'efficacité de ce programme et des mesures d'accompagnement.

Le lancement d'une évaluation du SMS est également prévu pour 2012.

86. e)

Les États membres ont déjà la possibilité d'aborder conjointement la gestion des deux programmes.

En outre, on peut s'attendre à ce que les évaluations des deux programmes mettent en évidence la possibilité ou le caractère opportun d'autres synergies [voir également la réponse au point 86 d)].

87. a)

Les indicateurs existants permettant de mesurer l'impact à court terme sont efficaces; ils fournissent des informations utiles sur le fonctionnement du SMS et répondent aux exigences fixées par le règlement financier.

L'élaboration d'indicateurs à long terme supplémentaires pourrait s'avérer coûteuse, pour des résultats probablement plutôt incertains.

En ce qui concerne le SFS, les résultats de l'évaluation de 2012 permettront de répondre à la question des indicateurs à moyen terme.

D'ici là, la Commission a fourni des lignes directrices pour la rédaction des rapports de surveillance annuels par les États membres, comprenant des indicateurs de résultats et des indicateurs permettant l'évaluation de leurs programmes.

De plus, le groupe d'experts appelé à formuler des avis techniques instauré en décembre 2009 sera invité à exprimer son point de vue à ce sujet.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

ANNEXE II

87. b)

Plusieurs initiatives en matière de simplification sont déjà en cours. Cependant, ce sont les États membres et les organes locaux qui continuent de détenir la marge de manœuvre la plus importante pour simplifier la gestion du programme.

Pour le SFS, l'échange des bonnes pratiques est possible par le biais du portail du programme, lors des réunions annuelles des parties prenantes du SFS et grâce aux avis émis par le groupe d'experts.

La Commission pourra réfléchir à la manière d'encourager davantage encore les échanges d'informations sur les meilleures pratiques en la matière observables au niveau national.

La Commission surveille régulièrement le fonctionnement du SFS, notamment les questions relatives à la simplification et à l'amélioration du programme, lors des réunions du comité de gestion et des réunions bilatérales avec les États membres. En outre, les modalités d'application ont été modifiées par le règlement (UE) n° 34/2011 et d'autres modifications sont possibles à l'avenir.

87. (c)

La Commission examine actuellement la possibilité de simplifier davantage encore les procédures de contrôle. Néanmoins, cette partie du règlement (CE) n° 288/2009 portant modalités d'application du règlement instituant le SFS reproduit les procédures existantes appliquées pour le programme «Lait», procédures que les États membres connaissent bien. Ce règlement fixe un minimum de règles pour garantir la régularité des dépenses de l'UE.

1.

La Commission confirme l'admissibilité des crèches au bénéfice de l'aide dans le cadre du programme «Lait aux écoliers». Une note interprétative a été diffusée auprès des États membres en ce sens.

2.

La Commission a rédigé une note interprétative à l'attention des États membres, dans laquelle elle indique que les «communes» sont habilitées à déposer une demande de participation au SMS. Cependant, la Commission admet que ce point mériterait d'être encore clarifié et examinera cette question lors de la prochaine révision du programme.

9.

Si elles sont confirmées, les conclusions de la Cour des comptes concernant le financement des mesures d'accompagnement du SFS seront suivies dans le contexte de la procédure d'apurement des comptes.

10.

Le groupe d'experts appelé à formuler des avis techniques instauré en décembre 2009 examinera cette question. En outre, l'échange de bonnes pratiques permettra de progresser dans ce domaine.

11.

Les services d'audit de la Commission se sont penchés sur cette question.

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 10/2011

Les programmes «Lait aux écoliers» et «Fruits à l'école» sont-ils efficaces?

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2011 — 64 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-293-4

doi:10.2865/86500

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne.
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu>
ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes:

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

L'UNION EUROPÉENNE SUBVENTIONNE DEPUIS PLUS DE TRENTE ANS LA CÉSSION À PRIX RÉDUIT DE PRODUITS LAITIERS DANS LES ÉCOLES, ET A RÉCEMMENT LANCÉ UN DEUXIÈME PROGRAMME DE DISTRIBUTION DE FRUITS.

LA COUR A RÉALISÉ UN AUDIT CONJOINT DE L'EFFICACITÉ DE CES DEUX DISPOSITIFS.

DANS CE RAPPORT, ELLE CONSTATE L'EFFICACITÉ TRÈS LIMITÉE DU PROGRAMME «LAIT AUX ÉCOLIERS», QUI PÂTIT NOTAMMENT D'UN IMPORTANT EFFET D'AUBAINE ET D'UNE FAIBLE DIMENSION PÉDAGOGIQUE. EN S'APPUYANT SUR CERTAINES BONNES PRATIQUES OBSERVÉES ET SUR LES DÉBUTS PROMETTEURS DES DISTRIBUTIONS GRATUITES DE FRUITS, LE RAPPORT MONTRE TOUTEFOIS QUE DES SOLUTIONS SONT ENVISAGEABLES.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9237-293-4

