



Bruxelles, le 18.12.2012
COM(2012) 768 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**en application de l'article 184, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1234/2007 du
Conseil sur la mise en œuvre du programme européen en faveur de la consommation de
fruits à l'école**

{SWD(2012) 435 final}

TABLE DES MATIÈRES

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL en application de l'article 184, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil sur la mise en œuvre du programme européen en faveur de la consommation de fruits à l'école		3
1.	INTRODUCTION	3
2.	DESCRIPTION DU PROGRAMME ET DE SES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS	3
3.	ÉVALUATION DU FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME ET DE SON INCIDENCE SUR LES HABITUDES ALIMENTAIRES DES ENFANTS	4
3.1.	Mise en place de programmes efficaces dans les États membres	5
3.1.1.	Mise en œuvre administrative et défis inhérents.....	5
3.1.2.	Problèmes liés au financement du programme dans les États membres.....	8
3.2.	Évaluation de l'incidence du programme sur les habitudes alimentaires des enfants .	9
3.3.	Recommandations reçues.....	10
4.	CONCLUSIONS GÉNÉRALES	11

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

en application de l'article 184, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil sur la mise en œuvre du programme européen en faveur de la consommation de fruits à l'école

1. INTRODUCTION

Conformément à l'article 184, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1234/2007¹ du Conseil (ci-après «le règlement relatif à l'organisation commune de marché (OCM) unique»), le présent rapport porte sur la mise en œuvre du programme européen en faveur de la consommation de fruits à l'école (ci-après «le programme») au cours des trois premières années de son fonctionnement, entre le 1^{er} août 2009 et le 31 juillet 2012.

Le règlement «OCM unique» exige que le présent rapport examine en particulier deux éléments, à savoir la mesure dans laquelle le programme a encouragé la mise en place, dans les États membres, de programmes efficaces en faveur de la consommation de fruits à l'école, ainsi que l'incidence du programme sur l'amélioration des habitudes alimentaires des enfants.

Le présent rapport repose essentiellement sur une analyse des informations fournies par les États membres sur la mise en œuvre de leur programme en faveur de la consommation de fruits à l'école, et plus particulièrement sur les informations issues des rapports annuels de suivi et d'évaluation, présentés conformément à l'article 12 du règlement (CE) n° 288/2009² de la Commission, ainsi que sur les résultats d'une évaluation externe. Ces sources s'appuient sur des données concernant uniquement les années scolaires 2009-2010 et 2010-2011, étant donné que l'année scolaire 2011-2012 n'a pas encore été évaluée.

2. DESCRIPTION DU PROGRAMME ET DE SES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS

Les bases du programme ont été jetées dans le cadre de la réforme de l'organisation commune de marché du secteur des fruits et légumes en 2007. Le Conseil a invité la Commission à présenter une proposition pour un programme en faveur de la consommation de fruits à l'école, afin de lutter contre la baisse de la consommation de fruits et légumes chez les enfants. Le Parlement européen a également entièrement approuvé cette initiative. Un accord politique sur la proposition de la Commission est intervenu en novembre 2008, permettant d'allouer 90 millions d'euros de fonds européens pour cofinancer l'achat et la distribution, chaque année, de fruits et de légumes frais et transformés, ainsi que de bananes aux enfants des établissements scolaires, ainsi que pour soutenir un certain nombre de mesures connexes.

¹ 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, JO L 299 du 16.11.2007, p. 1.

² 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.

L'objectif général du programme est de fournir un cadre politique et de financement au niveau européen pour soutenir les initiatives des États membres qui visent à inverser la baisse de la consommation de fruits et de légumes, en particulier chez les enfants, qui sont les consommateurs les plus vulnérables. Le programme vise ainsi à accroître de manière durable la part des fruits et des légumes dans le régime alimentaire des enfants, au stade précoce où ils acquièrent leurs habitudes alimentaires. En outre, l'incidence positive sur la consommation 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. De même, une dimension plus éducative a été envisagée dans le cadre de mesures d'accompagnement obligatoires visant à établir des liens avec l'agriculture, la nutrition, la santé, l'environnement et l'activité physique, dont l'interaction permet d'améliorer l'incidence globale du programme. De plus, le programme contribue à atteindre l'objectif européen de la lutte contre l'obésité croissante et l'augmentation des cas de maladies chroniques liées à une mauvaise alimentation, tel qu'indiqué dans le livre blanc de 2007 intitulé «Une stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité»³.

Les États membres souhaitant participer au programme doivent élaborer au préalable des stratégies au niveau national ou régional, en association avec les autorités publiques chargées de la santé et de l'éducation. Les fonds européens cofinancent des programmes nationaux à hauteur de 50 %, voire de 75 % pour les régions de convergence et ultrapériphériques de l'Union européenne, le reste du financement provenant de contributions privées et/ou nationales.

Les principaux éléments du programme sont:

- a) la distribution de produits dans les établissements scolaires, des crèches aux écoles secondaires;
- b) des mesures d'accompagnement pour sensibiliser le public à l'importance de consommer des fruits et des légumes et d'adopter des habitudes alimentaires saines, ainsi que pour renforcer le lien avec l'agriculture grâce notamment à des visites d'exploitations agricoles ou des séances de jardinage;
- c) des actions de mise en réseau, de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des programmes dans les États membres.

3. ÉVALUATION DU FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME ET DE SON INCIDENCE SUR LES HABITUDES ALIMENTAIRES DES ENFANTS

Outre les évaluations susmentionnées effectuées en externe et par les États membres, la Cour des comptes européenne (ci-après «la CCE») a publié son rapport spécial n° 10/2011⁴ contenant les résultats de l'audit conjoint visant à évaluer l'efficacité des programmes «Lait aux écoliers» et «Fruits à l'école». La CCE a notamment évalué si la participation était suffisamment encouragée, si les subventions de l'UE avaient une incidence directe sur la consommation des produits par les bénéficiaires et si les programmes étaient susceptibles de remplir leur rôle éducatif et d'influencer les habitudes alimentaires futures. En outre, en 2011,

³ Livre Blanc - Une stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité, COM(2007) 279 final, 30.5.2007.

⁴ Rapport spécial de la Cour des comptes n° 10/2011 intitulé «Les programmes “Lait aux écoliers” et “Fruits à l'école” sont-ils efficaces?».?

le CEPS⁵ a réalisé une étude, dans le cadre d'un contrat spécial avec la Commission, qui portait sur l'estimation et l'évaluation des charges administratives générées par les programmes «Lait aux écoliers» et «Fruits à l'école».

3.1. Mise en place de programmes efficaces dans les États membres

Vu le nombre important de paramètres qu'il est possible d'utiliser pour évaluer la mesure dans laquelle les États membres ont mis en place un programme efficace, le présent rapport vise principalement à évaluer la mise en œuvre administrative du programme dans les États membres et les défis en termes a) d'efficacité, b) de difficultés rencontrées, c) de coûts et de charges administratifs, d) de mesures d'accompagnement, ainsi que les questions de financement.

3.1.1. Mise en œuvre administrative et défis inhérents

Les approches et les conceptions de la mise en œuvre d'un programme efficace en faveur de la consommation de fruits à l'école peuvent varier. Au sein même d'un État membre ou d'une région, la gestion du programme peut dépendre des décisions prises au niveau de l'établissement scolaire. Les évaluations nationales ont porté sur la mise en œuvre du programme, ainsi que sur le niveau de satisfaction des écoles et du personnel participant à sa mise en pratique. Selon cette évaluation du processus, le programme a été intégré avec succès dans les États membres et il a été très bien accueilli par les enfants, les enseignants et les parents. Pour l'année scolaire 2010-2011, la plupart des problèmes rencontrés au cours de la première année de mise en œuvre ont généralement été résolus et le programme fonctionne correctement dans la grande majorité des États membres. Cependant, quelques États membres et/ou régions rencontrent encore des difficultés pour mettre en œuvre ce programme [voir sous-paragraphe b)].

Les évaluations concluent en outre que l'obligation d'établir un partenariat entre l'éducation, la santé et l'agriculture a été respectée avec succès, en particulier dans la phase d'adaptation du programme européen au cadre national/régional et lors de sa planification ou de sa mise en œuvre stratégique. Ce partenariat était un peu moins structuré au niveau des établissements scolaires, ce qui peut s'expliquer par le manque de contact entre les différentes parties prenantes.

a) Efficacité du programme

Selon l'évaluation externe, il n'existe aucune manière simple de déterminer les programmes les plus efficaces. Étant donné que la performance du programme est caractérisée par plusieurs résultats qui pourraient tous être utilisés comme indicateurs d'impact, l'efficacité doit être mesurée de plusieurs façons. Par exemple, il est difficile de dire s'il est préférable d'atteindre plus d'enfants et de favoriser une augmentation plus faible de la consommation ou d'atteindre moins d'enfants et de favoriser une augmentation plus élevée de la consommation. Toutefois, l'évaluation a examiné l'efficacité du programme de manière approximative.

⁵ Centre d'études politiques européennes (*Centre for European Political Studies – CEPS*), rapport spécial intitulé «Mesure des charges administratives générées par la législation européenne, Quantifications des charges administratives des programmes "Lait aux écoliers" et "Fruits à l'école"» (*Measurement of administrative burdens generated by European legislation, Administrative burden quantifications of School Fruit Scheme and School Milk Scheme*), 7 décembre 2011.

Les résultats montrent que le rapport entre la quantité de fruits et légumes distribués et les budgets dépensés varie considérablement d'un État membre à l'autre (de 0,90 euro à 7 euros par kilo). Cependant, ces différences de prix peuvent être en partie attribuées aux coûts de distribution, qui varient considérablement pour plusieurs raisons: les caractéristiques géographiques (régions éloignées, îles), la densité de population et le choix des produits offerts. Un prix peu élevé par kilogramme ne garantit pas en soi une distribution efficace.

Lorsque l'on examine la fréquence de distribution par rapport au budget dépensé, il apparaît que les programmes les plus efficaces sont ceux où le budget dépensé pour les produits est peu élevé, mais où la fréquence de distribution est relativement élevée, comme en Estonie (0,91 euro par kilo de fruits avec 2,6 distributions par semaine). Une meilleure efficacité de la distribution en termes de produits distribués pourrait dépendre en partie d'un budget moins élevé dépensé par kilo de produits.

Lorsque l'on calcule le rapport entre le nombre d'enfants dans le groupe cible visé et le budget dépensé par enfant, il ressort clairement que huit États membres ou régions présentent une forte proportion d'enfants participants. Ils atteignent plus de 60 % de leur groupe cible parce que leurs dépenses par enfant sont nettement moins élevées. Les États membres ou les régions qui dépensent des sommes très élevées par enfant n'atteignent généralement qu'un faible pourcentage des enfants. Il existe quelques exceptions, telles que la Hongrie, qui, de son côté, ne distribue qu'un seul type de fruits (pommes).

Par ailleurs, l'évaluation a constaté que le niveau de cofinancement de l'UE influe sur la mesure dans laquelle le groupe cible est couvert. Un niveau plus élevé d'aide européenne permet aux États membres d'atteindre plus d'enfants au sein d'un groupe cible.

b) Obstacles et difficultés liés à la mise en œuvre

Naturellement, les plus grandes difficultés de mise en œuvre ont été rencontrées au cours de la première année qui a suivi le lancement du programme en 2009. Ces problèmes de démarrage concernaient principalement la charge administrative élevée, l'organisation et la logistique, ainsi que l'obtention du financement national nécessaire.

La charge administrative et les problèmes liés au cofinancement national ou privé sont présentés plus en détail au sous-chapitre c) et au chapitre 3.1.2., respectivement.

Les problèmes logistiques concernaient principalement la capacité des établissements scolaires à gérer la préparation et la distribution des produits. Il s'est également avéré difficile de trouver des fournisseurs, en particulier dans les régions reculées. Pour surmonter les problèmes de démarrage, les États membres ont opté pour différentes solutions. À titre d'exemple, afin d'atténuer les obstacles logistiques, les Pays-Bas ont réduit le nombre de fournisseurs. Par conséquent, le volume du marché est devenu plus attrayant pour la livraison des produits, et les efforts administratifs et les coûts de contrôle ont été réduits. La Pologne a quant à elle introduit un taux fixe par portion. Cette mesure a eu un effet positif sur la simplification et la rationalisation du processus d'octroi de l'aide.

c) Coûts et charges administratifs

En général, en termes d'exigences en matière de documentation, d'information et de contrôle, les rapports d'évaluation estiment que les tâches administratives relatives au programme sont gérables et que le nombre de tâches est situé dans la moyenne par rapport à d'autres mesures

politiques de la PAC. Ainsi, ces exigences ne constituent pas en elles-mêmes un obstacle empêchant les États membres ou les établissements scolaires de participer au programme.

Selon l'évaluation externe, la charge administrative des programmes organisés au niveau régional, comme en Catalogne ou en Saxe-Anhalt, semble plus élevée par rapport au nombre d'écoles et d'enfants participants qu'elle ne l'est dans les programmes organisés au niveau national. Cette constatation est conforme au rapport du CEPS, selon lequel ces charges s'apparentent à des coûts fixes et n'augmentent pas lorsque le programme est organisé à un niveau plus élevé.

Cependant, les évaluations ont permis de repérer des charges considérables dans la mise en œuvre et l'exécution du programme au niveau des établissements scolaires. Ces charges découlent des obstacles organisationnels liés aux décisions prises par les États membres sur la manière dont le programme doit être mis en œuvre. Dans certains cas, les établissements scolaires sont même chargés de conclure et de gérer les contrats avec les fournisseurs. Dans la plupart des États membres et des régions participants, les établissements scolaires sont responsables de tâches liées à la logistique et à la livraison des produits, et ils doivent gérer leur préparation et leur distribution aux enfants. Cette méthode prend du temps et exige des effectifs supplémentaires. Dans leurs évaluations, certains États membres mettent en garde contre les charges excessives imposées aux établissements scolaires, qui pourraient les dissuader de prendre part au programme.

Dans certains cas, la charge administrative résultait d'exigences nationales très strictes imposées par les États membres au cours de la première année et qui ont ensuite été modifiées à la lumière de l'expérience acquise. Par exemple, la Pologne a assoupli ses exigences en ce qui concerne l'emballage et la préparation de produits parce que les fournisseurs n'étaient pas en mesure d'y répondre. La Commission a en outre simplifié le règlement (CE) n° 288/2009.

d) Mesures d'accompagnement

Les mesures d'accompagnement entreprises dans le cadre du programme européen varient d'un État membre à l'autre. En général, les autorités publiques responsables de l'éducation, de la santé et de l'agriculture conçoivent les mesures à prendre. L'approche la plus courante consiste à offrir aux établissements scolaires une variété de matériel pédagogique et de leur proposer une palette de mesures d'accompagnement, puis de les laisser décider de la manière de les mettre en œuvre. Toutefois, certains programmes nationaux ou régionaux ne soutiennent pas les établissements scolaires dans l'application de ces mesures. Dans quelques États membres et régions, les mesures d'accompagnement sont simplement mises en œuvre dans le programme scolaire normal. Les écarts considérables dans les approches et, par conséquent, dans l'efficacité de ces mesures peuvent également s'expliquer en partie par le fait que les mesures ne sont pas cofinancées par les fonds de l'UE et qu'il n'y a donc aucune exigence minimale supplémentaire en ce qui concerne leur mise en œuvre.

L'analyse montre qu'il existe deux types de programmes: ceux dans lesquels ces mesures constituent l'élément central de l'intervention, par exemple en Irlande, et ceux qui les intègrent en tant que «mesure supplémentaire», comme aux Pays-Bas. Ainsi, les dépenses liées aux mesures d'accompagnement diffèrent: les Pays-Bas et la France dépensent moins d'un euro par enfant au cours de la première année, tandis que l'Irlande consacre plus de 25 euros par enfant, son système reposant sur les récompenses (petits prix).

En ce qui concerne l'incidence des mesures d'accompagnement, les recherches menées en Irlande montrent que leur programme «Food Dudes», qui repose sur des mesures

d'accompagnement fortes, joue un rôle essentiel dans l'augmentation durable de la consommation de fruits et de légumes chez les enfants. Pour d'autres États membres, qui adoptent des approches différentes, il est difficile d'évaluer, à ce stade, l'incidence globale à court terme des mesures d'accompagnements.

3.1.2. Problèmes liés au financement du programme dans les États membres

Comme il est expliqué dans les chapitres précédents, le programme repose sur le principe du cofinancement. La part de financement qui doit être fournie par les États membres peut provenir de sources publiques ou privées. Les évaluations nationales et externes montrent clairement qu'il est de plus en plus difficile d'octroyer un cofinancement, en particulier si celui-ci doit être exclusivement garanti par les établissements scolaires, les municipalités ou les parents. Ainsi, le cofinancement a été décrit à plusieurs reprises comme l'un des principaux obstacles dans la mise en œuvre du programme et comme l'une des raisons pour lesquelles certaines régions au sein des États membres ont décidé de ne pas y prendre part.

a) Sources de cofinancement national

Dans la plupart des États membres participants et de leurs régions, le cofinancement national repose exclusivement sur des fonds publics. Seuls la Slovaquie, le Danemark, l'Autriche et la Flandre (Belgique) demandent une contribution parentale, et trois États membres/régions intègrent des fonds privés dans leur cofinancement (Bade-Wurtemberg, Pays-Bas et Flandre).

Une contribution privée au financement peut permettre d'étendre le programme, si une participation à long terme et les intérêts privés sont gérés de manière adéquate. L'identification et la conclusion d'accords avec des bailleurs de fonds privés semblent être plus efficaces sous la responsabilité de l'autorité de contrôle nationale/régionale qu'au niveau de l'établissement scolaire. L'évaluation montre également que le programme ne se développe pas dans les régions où la contribution publique est très limitée et où le financement privé doit être organisé par les établissements scolaires participants. Tel est le cas en France et en Allemagne. La région de Bade-Wurtemberg, avec une contribution publique d'à peine 4 %, rencontre des problèmes spécifiques en ce qui concerne l'expansion de son programme, alors que ce n'est pas le cas pour les régions voisines de Bavière et de Rhénanie-Palatinat, qui reçoivent une contribution publique de 50 %. En France, qui ne dispose d'aucun cofinancement national, le budget est alimenté soit par les municipalités, soit par les écoles elles-mêmes qui puisent dans leur budget cantine.

b) Contribution parentale

L'introduction d'une contribution parentale au financement est perçue différemment, bien qu'elle permette de garantir une certaine participation des parents au programme et de fournir un apport budgétaire supplémentaire. Fondamentalement, on suppose qu'une contribution financière obligatoire des parents a une influence négative sur le taux de participation, surtout si les établissements scolaires comptent beaucoup d'enfants issus de milieux sociaux moins favorisés. En outre, le message des directeurs d'établissements est que la collecte de fonds au niveau de l'école nécessite une organisation considérable. Ces hypothèses sont confirmées par exemple par les expériences de la Lettonie. On y a constaté la suspension du programme «Lait aux écoliers» suite à la réduction du financement public.

c) Incidence du cofinancement européen

L'évaluation conclut donc que l'aide de l'UE – le pourcentage de financement et la taille absolue des fonds européens disponibles – a une incidence positive, voire essentielle, sur l'efficacité du programme. Les fonds de l'UE sont essentiels pour la réussite des programmes nationaux (ou régionaux) dans presque tous les États membres participants, quel que soit le concept de cofinancement sous-jacent. En outre, aux yeux du public, la participation de l'UE donne davantage de crédibilité et de poids aux programmes nationaux et régionaux.

3.2. Évaluation de l'incidence du programme sur les habitudes alimentaires des enfants

Considérant que les évaluations nationales n'ont porté que sur deux ans de mise en œuvre du programme et que les méthodes d'évaluation étaient multiples, les résultats relatifs à son efficacité ne sauraient être concluants, en particulier en ce qui concerne l'incidence à long terme.

a) Incidence sur les habitudes alimentaires des enfants

Compte tenu de ces limites, les résultats de la plupart des évaluations nationales et régionales montrent que le programme a permis d'augmenter la quantité de fruits et de légumes consommés par les enfants. À titre d'exemple, la Pologne a enregistré une augmentation de la consommation de 21 %. Des résultats positifs similaires ont été obtenus sur la base d'entretiens réalisés dans le cadre d'une évaluation externe. Seules quatre évaluations ont été incapables d'identifier une incidence sur la consommation, soit parce qu'il n'existe pas encore suffisamment de données pour évaluer l'incidence du programme sur la consommation après une seule année de mise en œuvre, comme aux Pays-Bas, soit parce qu'aucune différence statistique significative n'a été constatée dans les habitudes de consommation.

Dans certains cas, le fait d'encourager les enfants à manger plus de fruits et de légumes a également des retombées positives en dehors des heures officielles de distribution dans les écoles, notamment sur la consommation après l'école en Roumanie ou sur les jours où la distribution de fruits n'est pas prévue, comme aux Pays-Bas. Toutefois, les conclusions sont différentes en ce qui concerne l'incidence du programme sur le mode de vie des enfants en général, tel que la consommation de collations ou de friandises très prisées. Dans certains cas, les évaluations n'ont constaté aucune incidence visible, mais elles ont identifié de temps en temps un changement positif. Il est intéressant de noter que de nombreuses évaluations concluent que le programme n'influence pas la consommation de tous les enfants participants de la même manière. Des différences ont été constatées en fonction du sexe – les filles consommant plus de fruits et de légumes que les garçons –, ainsi que dans les types de produits – les enfants préférant les fruits aux légumes. Certaines évaluations ont par ailleurs constaté les effets positifs du programme, notamment pour les groupes socio-économiquement défavorisés, qui ont accueilli le programme avec enthousiasme.

b) Incidence sur les parents

La plupart des évaluations ont omis d'évaluer les effets du programme sur les parents et leur consommation ou les ont abordés indirectement en examinant uniquement leur attitude à l'égard du programme en général et du régime alimentaire de leurs enfants. Bien que de nombreuses évaluations aient conclu que les parents accueillent très positivement le programme et ses objectifs, le programme n'a pas eu d'incidence visible sur la consommation des parents en France et en Pologne. D'autres évaluations indiquent que le programme a eu une incidence positive en ce qui concerne l'attitude des parents envers le régime alimentaire de leurs enfants. Par exemple, les parents irlandais, polonais et maltais prévoient davantage de

fruits et de légumes pour le déjeuner de leurs enfants à l'école. Les évaluations ont également constaté une plus grande variation et disponibilité de ces produits dans les foyers (Italie) et, dans une moindre mesure, il a été observé que le programme avait même une incidence positive sur la propre consommation des parents.

3.3. Recommandations reçues

Les évaluations montrent que le fonctionnement du programme s'est considérablement amélioré, par rapport à ses débuts difficiles. Néanmoins, plusieurs recommandations ont été proposées en vue de renforcer le programme.

Tout d'abord, afin de compenser les contraintes financières rencontrées par de nombreux États membres et régions, et afin de renforcer l'incidence du programme en élargissant son champ d'application,

- il est recommandé d'augmenter le taux de cofinancement européen, étant donné que les taux actuels de 50 et 75 % sont considérés comme des obstacles à une absorption accrue. L'aide globale de l'UE devrait également être augmentée au-delà de 90 millions d'euros.

Ensuite, en ce qui concerne la mise en œuvre du programme et les caractéristiques de la distribution, les recommandations suivantes ont été formulées:

- il convient de viser une distribution soutenue (≥ 35 semaines scolaires), car seule une participation suffisamment longue peut avoir une incidence durable sur l'amélioration des habitudes alimentaires des enfants, tel que le prévoit le programme;
- la diversité de l'offre est considérée comme un facteur majeur pour améliorer l'efficacité du programme. Il est recommandé de proposer au moins 5 à 10 produits différents pour maintenir l'intérêt des enfants. Cependant, cette recommandation pourrait être difficile à appliquer dans les États membres qui décident de favoriser des fruits et des légumes locaux ou saisonniers;
- il convient de continuer à distribuer les produits gratuitement. De nombreuses évaluations nationales (de l'Allemagne et des Pays-Bas par exemple) et le rapport de la Cour des comptes européenne estiment que cet élément est déterminant pour la réussite du programme, étant donné qu'il a une incidence sur la participation et l'efficacité;
- par ailleurs, il est recommandé d'offrir les produits à une fréquence élevée, idéalement trois fois par semaine. Cette recommandation, de même que les trois précédentes, est intrinsèquement liée à la question du financement du programme et du budget disponible.

En ce qui concerne le groupe cible du programme:

- plusieurs États membres estiment qu'il est nécessaire d'élargir le groupe cible du programme afin de permettre à davantage d'enfants d'en bénéficier. Ceci est intrinsèquement lié au financement disponible;
- il serait également nécessaire d'adopter une approche ciblée en faveur des groupes «vulnérables», tels que les groupes socio-économiquement défavorisés qui

manifestent un grand intérêt envers le programme. Cependant, bien qu'il soit recommandé que le programme cible ces groupes, il ne devrait pas s'y limiter afin d'éviter de stigmatiser les écoles fréquentées par ces groupes et parce qu'il est difficile d'établir des critères pour identifier ces groupes et ces écoles avec précision;

- plusieurs évaluations estiment également qu'il est nécessaire de mieux cibler les garçons, qui ont tendance à consommer moins de fruits et de légumes que les filles.

En ce qui concerne la charge administrative et organisationnelle,

- il est recommandé, afin de réduire la charge administrative, de trouver une manière d'harmoniser les obligations en matière de rapports, ainsi que les procédures administratives des programmes «Lait aux écoliers» et «Fruits à l'école». En outre, il convient de trouver des solutions, dans les stratégies nationales, qui permettent aux écoles de faire face aux tâches organisationnelles et logistiques.

Enfin, étant donné l'importance des mesures d'accompagnement et afin de combler les lacunes relevées dans leur mise en œuvre, il est recommandé:

- d'encourager les États membres à accorder une attention accrue à l'approche qu'ils utilisent, puisque l'incidence de ces mesures repose sur la méthode mise en œuvre;
- de rendre ces mesures éligibles à l'aide européenne en fournissant un niveau minimal de financement, en vue de renforcer leur rôle et d'en assurer une application cohérente.

En ce qui concerne le programme en général, de nombreuses évaluations nationales estiment:

- qu'il est absolument nécessaire d'augmenter la visibilité du programme et de fournir des informations plus complètes et mieux ciblées, ainsi que d'impliquer les différents acteurs et parties prenantes de manière plus systématique.

4. CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Après seulement trois ans de mise en œuvre du programme européen en faveur de la consommation de fruits à l'école, il est encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives, en particulier en ce qui concerne son incidence durable sur les habitudes alimentaires des enfants. On constate néanmoins, au vu des résultats de l'évaluation initiale et des chiffres de la Commission issus de l'opération de suivi, que le programme a été intégré avec succès dans les États membres et que, par rapport à sa phase de démarrage, l'efficacité du programme augmente tant du point de vue du budget utilisé que de celui des avantages pour les enfants concernés (plus de 8 millions).

En termes d'efficacité, les évaluations nationales indiquent qu'à condition qu'il se poursuive sur le long terme, le programme présente un fort potentiel et constitue un outil approprié pour influencer positivement les habitudes alimentaires des enfants et des parents, encourageant ceux-ci à consommer plus de fruits et de légumes à l'avenir.

Plusieurs recommandations et propositions d'amélioration ont été formulées dans les évaluations réalisées par les États membres et le contractant externe, ainsi que dans le rapport spécial de la Cour des comptes européenne. Certaines des principales recommandations ont déjà été abordées avec les propositions de modification du programme, dans le cadre des

propositions de réforme de la PAC 2020. Actuellement, 8,1 millions d'enfants bénéficient du programme. Afin d'augmenter ce nombre, la Commission a proposé de renforcer le programme en portant à 150 millions d'euros le budget global de l'UE qui y est consacré. Il est également proposé d'augmenter les taux de cofinancement de l'UE, qui sont considérés comme l'un des principaux facteurs de la réussite du programme. L'évaluation externe estime en effet que les taux de cofinancement actuels constituent l'un des principaux obstacles à une plus grande absorption des fonds.

En outre, compte tenu de l'importance accordée aux mesures d'accompagnement, la Commission a proposé de rendre ces mesures éligibles à un cofinancement du budget de l'UE, sous certaines conditions et dans la limite d'un seuil à fixer à un stade ultérieur. Cela permettra de renforcer leur incidence et leur cohérence, dans l'intérêt global du programme.

Compte tenu de ces réactions positives concernant l'utilité et l'efficacité du programme après les trois premières années de mise en œuvre, il convient, à ce stade, de commencer à penser à l'avenir. Le rapport de la CCE suggère par ailleurs de renforcer la coordination et les synergies entre les programmes «Lait aux écoliers» et «Fruits à l'école» afin de garantir la cohérence globale de l'approche nutritionnelle et d'optimiser sa gestion.

La Commission a donc lancé une procédure d'analyse d'impact qui s'appuiera sur les conclusions des évaluations, les améliorations déjà réalisées et prendra en compte le rapport de la CCE. Elle évaluera les effets des programmes existants et déterminera s'il convient, et dans quelle mesure, de les faire évoluer à l'avenir, en envisageant différentes solutions, y compris la possibilité de créer un nouveau programme élargi. En outre, elle se penchera sur la conception et le rôle des mesures d'accompagnement, qui constituent un outil essentiel pour informer et éduquer les enfants sur l'importance des produits agricoles, de l'agriculture et de l'élevage, ainsi que sur l'adoption d'habitudes alimentaires et d'un style de vie sains.