

Subsidiarité contre solidarité ? L'exemple du programme européen d'aide alimentaire aux plus démunis¹



Nadège Chambon

Nadège Chambon est Chercheur senior à *Notre Europe*, responsable du projet « PAC 2013 ».

La création du programme européen d'aide alimentaire pour les populations les plus démunies (PEAD) date de 1987, année d'hiver glacial comme les pays de la CEE n'en avaient pas connu depuis les années 1950. Les États membres², équipés de dispositifs liés aux prérogatives classiques de l'État providence, étaient alors dépourvus face à la réapparition de la pauvreté alimentaire. Jacques Delors, président de la Commission à cette époque, raconte³ : « Il y avait des excédents agricoles. J'avais reçu des appels de Sœur Emmanuelle et de Coluche. Plutôt que de laisser ces excédents ou de les vendre au rabais, j'ai proposé ce programme car c'était une compétence de la Commission, en prenant la précaution de le faire ratifier par le Conseil des ministres. » Tous les États membres y souscrivent sur une base volontaire. Face à la forte demande, le programme devient permanent et s'appuie sur un double objectif⁴ : l'un économique – l'utilisation des excédents de production agricole –, l'autre social – l'aide alimentaire aux populations les plus démunies.

En 2011, suite à un recours déposé par l'Allemagne qui conteste le maintien du programme en l'absence de stocks, la Cour de justice de l'UE remet en

cause l'existence du PEAD en 2012-2013. De plus, une minorité de blocage au Conseil des ministres de l'agriculture remet en question le renforcement du programme proposé par la Commission. Outre les menaces qu'elle fait peser sur l'aide alimentaire, les organisations caritatives et les personnes les plus démunies, cette situation revêt une dimension symbolique lourde de conséquences sur la perception de l'UE par les citoyens. En effet, la remise en cause de cette aide a lieu alors que la crise génère une pauvreté grandissante.

Bien que l'enveloppe consacrée au PEAD représente une partie mineure de la PAC (moins de 1%), on ne peut exclure la dimension budgétaire de ce débat⁵. Toutefois, l'opposition actuelle repose essentiellement sur une question juridique : cette solidarité envers les plus démunis serait incompatible avec le principe de subsidiarité. La nature de l'affrontement n'est pas nouvelle. Elle repose sur un conflit de visions autour des compétences de l'UE en matière sociale, serpent de mer de l'intégration européenne depuis les années 1980. Ce Bref revient sur les arguments juridiques de ce blocage, en rappelle les enjeux politiques, et passe en revue les voies possibles pour sortir de l'impasse.

1 – La remise en question de l'aide alimentaire : un conflit entre subsidiarité et solidarité

1.1. La remise en question du PEAD : historique et fondement

Dès les premières années, le PEAD s'impose comme une évidence : aux yeux de la Communauté et des

États membres car il témoigne de la solidarité envers les plus fragiles tout en résolvant partiellement le problème de stockage des excédents, et aux yeux des associations caritatives qui bénéficient d'une source stable d'approvisionnement. Mais au cours des années 1990-2000, sous l'effet des réformes de la PAC, les excédents de production se réduisent et l'UE se voit forcée de recourir aux achats

1. Ce Bref complète l'analyse du Policy Paper « La PAC facteur de solidarité ou de désunion européenne ? », Chambon N., 2011 : http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Ppaper45-PACSolidarit_-FR.pdf

2. *Impact Assessment* (Etude d'impact), Commission européenne, SEC (2008) 2436/2.

3. Émission Contre-Champs, TV Agri, 29.09.2011.

4. Règlement (CEE) n° 3730/87.

5. Seuls 20 États ont souhaité bénéficier du PEAD en 2009 alors que ce dernier était principalement financé par le budget de l'UE, c'est-à-dire par les ressources communes aux 27 États.

de produits pour mettre en œuvre le PEAD. De plus, le Parlement européen, la Commission et les ONG s'accordent sur la nécessité d'élargir la liste des produits alimentaires distribués (bœuf, lait, céréales, riz, huile d'olive, sucre) au-delà des stocks, pour des raisons d'équilibre alimentaire des bénéficiaires.

Suite à une déclaration du Parlement européen en 2006 appelant à renforcer le budget et l'assise juridique du PEAD, la Commission Barroso I, avec Mariann Fischer Boel, propose en 2008 – au sein d'un ambitieux projet de réforme – de reconnaître la primauté de l'objectif social sur l'existence de stocks d'intervention arguant que les achats de produits seront désormais structurels à cause de stocks « incertains et erratiques »⁶. Tandis que la population pauvre de l'UE et les prix alimentaires⁷ augmentent, le budget annuel proposé pour le PEAD 2009 connaît une augmentation historique⁸, passant de 305 millions à 500 millions d'euros.

En décembre 2008, contestant la légalité de l'aide non issue des stocks, l'Allemagne – soutenue par la Suède – dépose un recours contre la Commission pour annuler partiellement le règlement financier 2009 du PEAD. En septembre 2010, la Commission Barroso II, avec le commissaire Dacian Cioloș, essaie de trouver un compromis avec une nouvelle proposition de règlement amendée, en vain. En avril 2011, la CJUE rend sa décision et annule les dispositions du règlement financier 2009 autorisant les achats sur le marché, soit 90% des ressources du PEAD. Obligée d'appliquer la décision, la Commission propose pour 2012 un PEAD limité aux stocks d'intervention soit 113,5 millions au lieu de 480 millions d'euros, une réduction des trois-quarts du programme dans chaque État. Pour l'année 2013, le budget du PEAD pourrait être réduit à zéro⁹ compte tenu des tendances de marché.

Depuis, les partisans du programme – Commission, Parlement, organes consultatifs et 19 représentants nationaux – se heurtent à une minorité de blocage composée de six États (Allemagne, Suède, Royaume-Uni, République tchèque, Pays-Bas, Danemark).

1.2. Subsidiarité vs solidarité : un conflit juridique ou politique autour des compétences sociales de l'UE ?

Pour sortir de l'impasse, le commissaire chargé de l'Emploi et des affaires sociales, László Andor, a proposé une solution juridique aux ministres de

l'Emploi et des affaires sociale le 3 octobre 2011. Selon lui, l'UE pourrait poursuivre le programme d'aide alimentaire au titre de sa mission de soutien aux États dans la lutte pour la non-discrimination et l'inclusion des groupes vulnérables.

Mais en proposant de fonder le PEAD sur un objectif essentiellement social, le programme passe dans un autre domaine de compétence partagée avec les États membres: celui de la politique sociale. Or, comme le remarque Richard Yung, les questions sociales restent « pour l'essentiel, l'apanage des États membres, qui ont particulièrement à cœur de faire respecter leurs compétences dans ce domaine. Ils n'hésitent donc pas à mettre en avant le principe de subsidiarité lorsque l'Union européenne s'aventure dans des domaines tels que l'emploi, la santé, la protection sociale ou l'inclusion sociale, qui demeurent du ressort des États membres. »¹⁰

La même minorité de blocage que celle constituée au sein du Conseil des ministres de l'agriculture pourrait faire valoir le principe de subsidiarité¹¹ pour refuser la proposition du Commissaire László Andor. La Commission, qui depuis le Traité de Lisbonne doit mieux démontrer la valeur ajoutée de son action par rapport à des programmes nationaux, doit se préparer à un débat très vif. Pour défendre le PEAD par rapport aux plans d'aide alimentaires, elle devra prouver que « les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints d'une manière satisfaisante par les États membres » et que « l'action peut être mieux réalisée, en raison de ses dimensions ou de ses effets, par une intervention de l'Union »¹². Dans cet affrontement, l'Allemagne défend une vision très restrictive des compétences de l'UE, en s'appuyant sur une définition de la subsidiarité inspirée du fédéralisme allemand¹³, « afin de préserver les compétences sociales dévolues à ses Länder »¹⁴. Sa position est en outre renforcée par la spécificité nationale des réseaux des églises, soutenues financièrement par les citoyens et très actives auprès des plus pauvres.

Ce conflit, où s'opposent deux visions de la subsidiarité autour d'un programme à dimension sociale, a connu un précédent : le programme « PAUVRETE IV ». Selon une logique comparable, le Royaume-Uni, soutenu par l'Allemagne et le Danemark, avait

6. Op. Cit.

7. *Impact Assessment*, Op. Cit.

8. Créé en 1987, le PEAD a bénéficié de nombreuses augmentations de budget : 1994-1995, 2004, 2006-2007, 2008-2009 (source : DG Agri).

9. Communiqué de presse du Conseil, Version provisoire, 20.09.2011.

10. Richard Yung, « L'Europe sociale, état des lieux et perspective », *Rapport du Sénat n°413*, 2008-2009 : http://www.senat.fr/rap/r08-413/r08-413_mono.html#toc89

11. Traité de Maastricht, Article 5, paragraphe 3 : « dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire ».

12. Comme le prévoit le TUE. *Fiches techniques sur l'Union européenne*, Parlement européen, R. Panizza, 12/2009.

13. Jutta Hergenhan, « Le fédéralisme allemand et la construction européenne », *Notre Europe, Problématiques européennes n° 5*, Janvier 2000: http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Probl5-fr_01.pdf

14. R. Yung, Op. Cit.

eu gain de cause en 1998 devant la CJCE pour faire annuler ce programme destiné à la lutte contre l'exclusion et à la promotion de la solidarité. La Cour avait alors estimé¹⁵ que la Commission n'avait pas

compétence pour engager les dépenses de financement relatives au programme, qui mettait en œuvre une action significative et, qui allait au-delà des précédents programmes à caractère expérimental.

2 – Sortir de l'impasse juridique, politique et sociale

Depuis la décision de la Cour, le PEAD est donc menacé d'un point de vue juridique. Avant de proposer des pistes pour y remédier, rappelons les enjeux relatifs à la nationalisation de l'aide alimentaire.

2.1. Les risques politiques et sociaux d'une nationalisation de l'aide alimentaire

Au sein de l'UE 27 en 2008, 80 millions de personnes (16% de la population totale) sont menacées de pauvreté dont 43 millions menacées de pauvreté alimentaire. Le programme reste modeste¹⁶ : seuls 20% de la population pauvre en bénéficient ; 13 millions de bénéficiaires chaque année reçoivent en moyenne 5 à 12 repas provenant de cette aide. Mais il représente un approvisionnement essentiel pour les organisations caritatives. En Espagne, les quantités distribuées par les organisations caritatives sont à 54% issues de l'UE ; en France 30% ; en Italie pour les deux organisations auditées, le PEAD assure 100% et 60% des approvisionnements, en Pologne, 60% à 70% de ceux des deux organisations auditées.

Des conséquences politiques extrêmement défavorables pour le projet européen. L'étude d'impact¹⁷ d'une réforme du PEAD avertissait en 2008 que la réduction de l'aide serait négativement perçue par les plus démunis et le public en général, tandis qu'une augmentation du budget améliorerait davantage l'image de l'UE auprès d'eux. Aujourd'hui, bien que la situation de blocage soit issue d'une minorité d'États contre la Commission, le Parlement et une majorité de membres du Conseil, c'est l'image de toute l'UE qui en subit les conséquences. Alors que les catégories sociales les moins favorisées et une partie des médias semblent douter de l'intérêt de la construction européenne, ce blocage et la remise en question du plan pour 2012-2013 confortent l'idée d'un manque d'intérêt des décideurs européens pour les populations, a fortiori pour les plus pauvres d'entre-elles.

Conséquences probables de la nationalisation de l'aide. En cas de disparition du PEAD, serait-il compensé par la nationalisation de l'aide alimentaire ? Cela semble peu probable et paradoxal compte tenu des restrictions budgétaires que les États

s'imposent pour limiter la crise de la dette. De plus, les financements du PEAD existent et sont programmés par le budget communautaire en 2012 et 2013. Si le gouvernement français s'est engagé à maintenir le niveau de l'aide grâce au budget national, il semble isolé. Plusieurs homologues européens (Roumanie, Bulgarie, Lettonie, Pologne, Finlande, Grèce, Hongrie) ont en effet signalé leur difficulté à cofinancer le programme si cela leur était demandé¹⁸. De plus, la nationalisation du PEAD annihilerait la valeur ajoutée de ce programme communautaire¹⁹ telle que l'amélioration de la santé publique, le développement de programmes alimentaires nationaux (ex. le PNAA en France), l'effet de levier pour des partenariats public/privé, l'échange d'expériences et la diffusion de bonnes pratiques, etc.

2.2. Les arguments en faveur du maintien du PEAD

Une base économique et juridique adéquate pour maintenir le PEAD dans la PAC²⁰. Les stocks d'intervention ne justifient plus le PEAD, mais son maintien au sein de la PAC demeure pertinent au titre de la sécurité alimentaire. Le pouvoir d'achat des plus démunis, dont la part du budget consacrée aux dépenses alimentaires est supérieure aux autres catégories, se trouve en effet affecté par le surcoût des denrées lié aux droits de douane appliqués aux produits agricoles importés. Comme l'illustre le tableau ci-contre, les consommateurs européens payaient en moyenne 4% de plus pour les produits alimentaires²¹ selon les estimations de l'OCDE en 2010. Il paraît donc légitime que l'UE assure une aide alimentaire pour les populations les plus démunies.

Tableau : Un effet défavorable des droits de douanes sur le prix des produits agricoles au sein de l'UE

ESTIMATION DU SOUTIEN AU CONSOMMATEUR EN %	1986-88	1995-97	2008-10	2008	2009	2010
UE	-36%	-21%	-6%	-7%	-7%	-4%
ÉTATS-UNIS	-3%	3%	13%	11%	14%	14%
JAPON	-62%	-54%	-42%	-43%	-43%	-42%
CHINE	NC	-2%	-7%	2%	-9%	-13%

Tableau construit à partir de « Politiques agricoles: suivi et évaluation 2011 », OCDE, Septembre 2011.

18. La Commission est donc revenue en 2011 sur sa proposition de cofinancement du PEAD.

19. *Impact Assessment*, Op. Cit., p. 17.

20. Dans son étude d'impact, la Commission propose comme base juridique les articles 33 - 37 (PAC) et 152 (Social).

21. On notera que les prix sont ceux des produits bruts, sachant que le prix des produits alimentaires finaux sont composés d'autres coûts (transport, transformation, distribution, publicité, etc.)

15. Arrêt de la Cour, 12 mai 1998, « Programme d'action communautaire contre l'exclusion sociale – Financement – Base légale », dans l'affaire C-106/96.

16. Extraits : Cour des Comptes européenne, *Rapport spécial n°6*, 2009.

17. *Impact Assessment*, Op. Cit.

NB : le coefficient nominal de soutien (CNS) aux consommateurs mesure le rapport entre les dépenses de consommation consacrées aux denrées agricoles produites sur le territoire national (soutien aux producteurs inclus) et les dépenses de consommation évaluées aux prix à la frontière (soutien aux consommateurs exclu). Lorsqu'il est négatif, le CNS représente une taxe implicite sur le consommateur.

Dans ce contexte, la reconnaissance d'une aide aux plus démunis implique un changement d'approche des politiques agricoles des pays développés depuis les années 1950²². En effet, la PAC propose une politique de l'offre alors que pour atteindre l'objectif de sécurité des approvisionnements alimentaires des populations, présent dans le Traité de Rome et qui retrouve une pertinence avec la hausse des cours des produits agricoles, une politique de la demande se justifie. Il s'agirait, comme l'indique l'étude d'impact de la Commission, d'aider les personnes qui pour différentes raisons, ne sont pas capables de se nourrir de manière adéquate.

Arguments juridique et économique d'un transfert du PEAD dans la politique sociale. Dans une perspective de long terme, la Commission semble avoir opté pour un rattachement du PEAD à la politique sociale. Dans le prochain budget pluriannuel (2014-2020), elle prévoit ainsi de le financer non plus par le FEAGA²³, donc la PAC, mais par le FSE²⁴, dont la vocation à lutter contre l'exclusion sociale a été renforcée, conformément à la Stratégie « Europe 2020 ». L'Union peut en effet agir dans ce domaine pour « soutenir et compléter l'action des États membres dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sociale » (Art.153(1)(j) TFUE). Dans la mesure où le PEAD n'est qu'un complément des politiques sociales nationales, locales et privées, il peut entrer dans le cadre prévu par le traité.

22. *Impact Assessment*, Op. Cit.

23. FEAGA (Fonds européen agricole de garantie) : 1^{er} pilier de la PAC, compris dans la rubrique 2 du budget communautaire : « Croissance durable : ressources naturelles »

24. FSE (Fonds social européen) : compris dans la rubrique 1 du budget « Croissance intelligente et inclusive ».

Cela ne résoudrait probablement pas toutes les questions soulevées par un tel changement car il faudrait alors définir des modalités qui impliquent tous les États membres. Cela pourrait avoir lieu dans le cadre du nouveau Règlement financier général couvrant le FEDER, le FSE, le Fonds de cohésion, le FEADER et le FEAMP²⁵ qui introduit l'idée d'une approche intégrée ciblée sur les territoires où se concentrent les groupes sociaux en difficulté. Ensuite, il conviendrait d'allouer les crédits prévus pour le PEAD dans le cadre de la PAC, soit plus de 2 milliards d'euros sur 7 ans, au FSE.

Enfin, il conviendrait de contrer la critique classique formulée à l'encontre des dispositifs d'aide dirigés vers les zones où il existe le plus de pauvreté et qui « récompenserait » les États dont les structures sociales sont les plus inégalitaires et font potentiellement le moins d'effort pour y pallier. La méthode la plus efficace consisterait à allouer l'aide en fonction des progrès effectués en matière de lutte contre la pauvreté par exemple, et non seulement en fonction de statistiques ex-ante.

2.3. Vers une coopération renforcée en cas de blocage ?

En dernier recours, si les solutions précédentes ne permettaient pas de sortir de l'impasse, la coopération renforcée, prévue par le traité comme une option de dernier recours, serait envisageable. En effet, le PEAD fonctionne depuis l'origine sur le volontariat. Or aujourd'hui, une grande majorité des États membres désireuse de continuer le programme se heurte à la minorité de blocage évoquée plus haut. Si aucune issue n'était trouvée, alors l'UE serait dans le cas de figure où un (ou plusieurs) État(s) ne souhaite(nt) pas agir ensemble. Mais comme l'article 20 du TUE²⁶ le prévoit, ceux-ci ne peuvent pas empêcher ceux qui le souhaitent de coopérer. Le PEAD pourrait donc être maintenu dans le cadre d'une coopération renforcée particulièrement symbolique ■

25. FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural), FEAMP (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche). Cf. p. 38 Art. 14(c), p. 87 Art. 84(5).

26. Pour connaître les conditions requises d'une coopération renforcée, Cf. Andoura, Hancher, Van der Woude, Notre Europe, 2010, p. 106 : http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud_Energie_fr.pdf