

## TIRÉ À PART

# Le programme alimentaire en débat : la fin d'une solidarité européenne envers les plus démunis ?

Mieux comprendre le débat en cours

Nadège CHAMBON

Ce texte est extrait du policy paper n°45 «La PAC facteur de désunion ou de solidarité européenne?», *Notre Europe*, juin 2011. <http://www.notre-europe.eu/fr/axes/competition-cooperation-solidarite/travaux/publication/la-pac-facteur-de-desunion-europeenne-bilan-des-mecanismes-de-solidarite-crees-par-la-pac-et-perti/>

## **1.2.2. Naissance d'une solidarité envers les populations les plus démunies : le programme alimentaire (1987)**

---

### ***Origine et fonctionnement du programme***

Le programme d'aide alimentaire en faveur des personnes démunies date de 1987, année où l'Europe a connu un hiver exceptionnellement rigoureux, aux conséquences particulièrement graves pour les personnes les plus vulnérables. « Afin de pallier l'urgence humanitaire, la Communauté a adopté des mesures visant à mettre différentes denrées alimentaires d'intervention à la disposition d'organisations caritatives, afin qu'elles soient distribuées gratuitement aux personnes dans le besoin<sup>1</sup>. » Ce programme est toujours en vigueur. Pour Mariann Fischer Boel, ancienne Commissaire européenne à l'agriculture et au développement rural « il constitue un moyen concret pour l'Union européenne d'aider une partie des personnes les plus défavorisées de notre société».

La participation des Etats membres au programme est volontaire, un nouveau plan est adopté chaque année par la Commission. La gestion opérationnelle est confiée à des organisations caritatives qui reçoivent les denrées et en assurent la distribution auprès des populations concernées. Pour la Cour des Comptes européenne, le programme « a eu un puissant effet de levier en permettant le développement de réseaux d'organisations

1. Cour des comptes européenne, 2009

caritatives et en facilitant la coordination avec les pouvoirs publics. » Ce programme soutenu par un nombre croissant d'Etats membres – dix-neuf en 2009 – a vu son budget passer de 307 millions d'euros en 2008 à 500 millions d'euros en 2009.

## ENCADRÉ N°2. PUBLIC VISÉ PAR LE PROGRAMME ALIMENTAIRE

**Il vise les personnes les plus démunies c'est-à-dire, des personnes physiques, individus ou familles ou groupements composés de ces personnes, dont la situation de dépendance sociale et financière est constatée ou reconnue sur la base de critères d'éligibilité adoptés par les autorités compétentes, ou est jugée par rapport aux critères pratiqués par les organisations caritatives et approuvés par les autorités compétentes. Il s'agit de personnes dont les revenus sont inférieurs à 60% du revenu moyen. La menace de pauvreté alimentaire selon la définition d'Eurostat est définie comme le pourcentage de personnes qui ne peuvent se permettre un repas avec de la viande, du poulet ou du poisson tous les deux jours. L'aide est généralement fournie à différentes catégories de personnes vivant dans la pauvreté, notamment les familles connaissant des difficultés, les personnes âgées avec des moyens insuffisants, les personnes sans domicile fixe, les personnes handicapées, les enfants en danger, les travailleurs pauvres, les travailleurs migrants et les demandeurs d'asile.**

**En 1998 la Commission reconnaît la dimension sociale du programme comme un objectif premier, et estime « que la mesure devrait être mise en œuvre « durablement jusqu'à la réduction des stocks à un niveau mondial ». De plus le Parlement européen relevant en 2006 que 16% des citoyens de l'UE (80millions) étaient démunies, a appelé au maintien et à l'augmentation de l'aide dans le cadre des efforts de lutte contre la pauvreté.**

EXTRAITS DE COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, RAPPORT SPÉCIAL N°6 ; « L'AIDE ALIMENTAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE EN FAVEUR DES PERSONNES DÉMUNIES : UNE ÉVALUATION DES OBJECTIFS, AINSI QUE DES MOYENS ET DES MÉTHODES UTILISÉS » ; 2009, P.33.

### ***Une motivation sociale et économique***

La Cour des Comptes européenne (2009) précise que le programme d'aide alimentaire de l'UE en faveur des populations démunies poursuit en premier lieu un objectif social<sup>2</sup>, en contribuant à la sécurité alimentaire des

2. En 1998 la Commission reconnaît la dimension sociale du programme comme un objectif premier, et estime « que la mesure devrait être mise en œuvre « durablement jusqu'à la réduction des stocks à un niveau mondial ». De plus le Parlement européen relevant en 2006 que 16% des citoyens de l'UE (80millions) étaient démunies, a appelé au maintien et à l'augmentation de l'aide dans le cadre des efforts de lutte contre la pauvreté. Extraits de Cour des comptes européenne, Rapport Spécial n°6 ; « L'aide alimentaire de l'Union européenne en faveur des personnes démunies : une évaluation des objectifs, ainsi que des moyens et des méthodes utilisés » ; 2009, p.33.

personnes démunies, donc à leur bien-être. En second lieu elle consiste à stabiliser les marchés des produits agricoles grâce à la réduction des stocks d'intervention ». Ces deux objectifs trouvent leur justification dans le traité sachant qu'ils « sont alignés sur les objectifs de la PAC énoncés à l'article 33<sup>3</sup> ». Cette double justification se vérifie dans la méthode d'évaluation de l'efficacité du régime, qui « ne se mesure pas au nombre de repas offerts par bénéficiaire, mais à sa capacité à procurer un débouché stable pour les produits issus des stocks d'intervention et une source fiable de denrées alimentaires pour les organisations caritatives participant à l'aide aux plus démunis. »

Toutefois, l'objectif social du programme a été plusieurs fois maintenu en l'absence de stocks à écouler. Cela est possible depuis une modification des modalités d'application par la Commission en 1992<sup>4</sup> et la décision de 1995, qui permet aux Etats membres d'acheter sur le marché communautaire les produits temporairement indisponibles dans les stocks d'intervention (céréales, sucre, poudre de lait, beurre). Ainsi lorsque les marchés ne sont pas en situation excédentaire, la mesure poursuit essentiellement un objectif social. Les achats représentaient 18% des ressources en valeur du programme en 2006 et 85% en 2008<sup>5</sup>.

En dépit d'une participation grandissante des Etats membres, cette situation suscite l'opposition de certains d'entre eux, estimant qu'en l'absence de stocks d'intervention, le lien devenant plus ténu entre dépense agricole et dépense sociale, le budget du FEAGA ne devrait pas financer ce programme. Dans un contexte de décrochage durable entre mesures sociales et régulation des marchés agricoles, des Etats membres ont manifesté leur réticence face au maintien de cette mesure au sein de la PAC. En septembre 2010, la Commission a proposé aux 27 d'étendre

---

3. Réponse de la Commission à la Cour des Comptes européenne ; Ibid.

4. Règlement (CEE) n°3149/92

5. Ibid.

le programme pour l'aide alimentaire aux personnes démunies. Six Etats membres (Royaume-Uni, Pays-Bas, République tchèque, Suède, Danemark et Allemagne) ont contesté le projet en faisant « valoir que ce type d'aides en faveur des couches défavorisées de la population relève de la politique sociale, qui est de la compétence des Etats membres, et de non de la PAC.<sup>6</sup> »

\*\*\*\*\*

---

6. Agra Presse, 4 octobre 2010

### 3.2.1. Renforcer l'aide alimentaire envers les populations les plus démunies

---

La PAC n'est pas à proprement parler une politique alimentaire. Toutefois, pour les segments les plus défavorisés de la population des anciens États membres relativement aisés et pour une grande partie des citoyens des nouveaux États membres, plus pauvres dans l'ensemble, la perte de pouvoir d'achat due à la protection douanière et au soutien des prix encore en vigueur n'est pas négligeable. Le fossé qui sépare le montant des transferts octroyés à des agriculteurs pas forcément pauvres et la maigre subvention accordée aux organisations caritatives qui mettent en œuvre les programmes alimentaires pour les populations démunies est difficilement justifiable.

En France, l'UE ne fournit que 30 % des ressources des Banques alimentaires. Le programme bénéficie de manière limitée aux personnes démunies, il permet en moyenne d'offrir un repas par mois à ses bénéficiaires. Malgré l'augmentation des crédits budgétaires en 2006, 2007 et 2008 le montant disponible par personne atteignait respectivement 6.24€/personne, 5.73€ et 5.83€<sup>7</sup>. Cette carence contraste avec les

---

7. Cour des Comptes européenne, Ibid

motifs de sécurité alimentaire mondiale invoqués pour défendre la PAC, qui négligent la sécurité alimentaire individuelle des populations les plus démunies. La mise en place d'un programme généreux d'aide alimentaire, ciblé sur les plus pauvres, dans le cadre d'une politique générale consacrée à l'agriculture et au développement rural, serait plus conforme aux objectifs déclarés de sécurité alimentaire que l'actuelle politique agricole.

# La PAC facteur de désunion ou de solidarité européenne ?

Policy paper n°45, Notre Europe, juin 2011.

## Table des matières

---

<b>Introduction</b>	<b>P. 1</b>
<b>I – La solidarité européenne et la PAC : une création en deux temps</b>	<b>P. 5</b>
1.1. 1962 : Création d'une solidarité à trois dimensions par le traité de Rome	P. 6
1.1.1. <i>La solidarité financière, principe et fonctionnement</i>	P. 6
1.1.2. <i>Aide au revenu et compensation des handicaps : précurseurs contrariés de la cohésion</i>	P. 8
1.1.3. <i>La préférence communautaire</i>	P. 10
1.2. La Commission Delors I : la PAC de la solidarité à la cohésion	P. 13
1.2.1. <i>La lente création d'une politique de développement rural ou l'intégration progressive de la cohésion à la PAC</i>	P. 13
1.2.2. <i>Naissance d'une solidarité envers les populations les plus démunies : le programme alimentaire (1987)</i>	P. 15
<b>II – Les solidarités initiales de la PAC dévoyées</b>	<b>P. 19</b>
2.1. Une solidarité financière en contradiction avec le principe fondateur	P. 19



2.1.1. <i>La PAC à l'origine du rabais britannique, une première limitation au principe de solidarité financière</i>	P. 19
2.1.2. <i>La solidarité financière contre une gestion en bonus pater familias</i>	P. 22
2.2. Du précurseur de la cohésion à l'anti-cohésion : l'aide au revenu agricole	P. 24
2.2.1. <i>Le soutien au revenu basé sur des références historiques</i>	P. 24
2.2.2. <i>Les aides directes contre la cohésion</i>	P. 25
2.3. L'érosion de la préférence communautaire	P. 29

### **III – Solidaires à tout prix ? Réformer les mécanismes de solidarité au sein de la PAC après-2013** **P. 33**

3.1. Retrouver le sens des solidarités fondamentales	P. 33
3.1.1. <i>Instaurer une responsabilité financière fondée sur le principe de subsidiarité</i>	P. 34
3.1.2. <i>Soutenir le revenu des agriculteurs : quelle légitimité, quels soutiens ?</i>	P. 36
3.1.3. <i>Conserver un certain degré de préférence communautaire compatible avec nos engagements commerciaux internationaux</i>	P. 42
3.2. Vers une politique agricole cohérente avec l'objectif de cohésion	P. 43
3.2.1. <i>Renforcer l'aide alimentaire envers les populations les plus démunies</i>	P. 43
3.2.2. <i>Au-delà des agriculteurs, des subventions publiques pour les communautés rurales</i>	P. 44

### **Bibliographie** **P. 47**



**Nadège CHAMBON**

Nadège Chambon est chercheur senior, responsable du programme de recherche « PAC 2013 ». Elle a rejoint *Notre Europe* en 2005.

Nadège Chambon est diplômée des Instituts d'Etudes Politiques de Lyon et de Strasbourg où elle a étudié parallèlement la science politique et l'économie. Dans le cadre de ses activités elle a participé à plusieurs travaux d'expertise pour la Commission et le Parlement européen. Ses articles et interventions sont accessibles sur le site de Notre Europe : <http://www.notre-europe.eu/fr/axes/competition-cooperation-solidarite/projets/projet/la-pac-apres-2013/>

---

## Notre Europe

*Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, il a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».*

*Il souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Il a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.*

*Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :*

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une*

*œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

*Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), Tommaso Padoa-Schioppa (2005-10) et António Vitorino (2011-), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu).*

## Mentions légales

*Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.*



DG Éducation et culture

Programme «L'Europe pour les citoyens»

*La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.*

*Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macif et du Grand Duché du Luxembourg*

*dépôt légal*

© Notre Europe, septembre 2011