

Éléments de conclusion du dossier

POLITIQUE AGRICOLE ET POLITIQUE ALIMENTAIRE : des liens à renforcer ?

par Madame Sophie Devienne

Maître de conférences

UFR Agriculture comparée et Développement agricole

AgroParisTech

À bien des égards, les situations française et américaine présentent des ressemblances quant à l'importance de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire au sein de leur population.

Aux États-Unis la crise économique et financière a eu pour conséquence l'accroissement de la pauvreté. En décembre 2009, 43,6 millions de pauvres – 14,3 % de la population totale – y vivaient en dessous d'un seuil de revenu fixé à 915 dollars par personne et par mois. De plus, 6,3 % de la population étaient en situation de grande pauvreté, c'est-à-dire disposaient d'un revenu inférieur à la moitié de ce seuil et ce pourcentage n'avait pas été atteint depuis 1975. La France, quant à elle, comptait fin 2008, 7,8 millions de pauvres – 13,2 % de la population – dont le revenu mensuel était inférieur à 811 €uros par personne : soit 953 dollars en parité de pouvoir d'achat et un niveau quasi équivalent au seuil de pauvreté américain.

La crise économique a conduit le gouvernement américain à renforcer le budget alloué à la politique d'aide alimentaire, en permettant la revalorisation des montants alloués aux bénéficiaires. Un an plus tard, les pouvoirs publics français prévoient la mise en place d'un Programme national pour l'alimentation. De part et d'autre de l'Atlantique, ces politiques ont été mises en place à cinquante ans d'écart : dès les années trente aux États-Unis, dans le cadre du *New Deal* et en 1987, au sein de l'Union européenne. Mais il s'agissait du même contexte, où coexistaient des excédents agricoles et une montée de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire consécutive à une crise économique et à l'expansion du chômage.

Ces politiques ont ensuite été maintenues malgré la disparition des stocks publics car elles avaient prouvé leur utilité sociale. Aux États-Unis, la politique alimentaire s'est progressivement complexifiée et a très vite cessé d'être une politique d'écoulement des surplus, sans pour autant perdre son lien avec le secteur agricole. Elle représente aujourd'hui un budget considérable, prévu à 102 milliards de dollars pour 2011. Elle repose sur des programmes spécifiques, ciblés sur les catégories les plus sensibles (écoliers et lycéens, femmes enceintes et mères de jeunes enfants, per-

sonnes âgées) et surtout sur un programme de bons alimentaires, accessible à l'ensemble de la population à bas revenu. Aujourd'hui rebaptisé SNAP, celui-ci a été connu jusqu'en 2008 sous le nom de *Food stamp program*. Il absorbe les trois quarts du budget de l'aide alimentaire intérieure, soit 75 milliards de dollars en 2011. Son impact est crucial puisque plus de 40 millions de personnes en ont bénéficié en 2010 pour un montant mensuel moyen de 134 dollars par personne et que le chiffre a même atteint 44 millions de personnes en janvier 2011, soit plus de 14 % de la population américaine. Les trois quarts des familles bénéficiaires ont des enfants qui peuvent par ailleurs bénéficier de repas gratuits ou subventionnés à l'école : les programmes d'aide aux cantines scolaires ont touché plus de 31 millions d'entre eux, soit 55 % des enfants scolarisés dont les deux tiers accèdent gratuitement à la cantine scolaire. Au total, un Américain sur quatre a bénéficié en 2010 de l'un des programmes d'aide alimentaire, à un moment ou un autre de l'année. En France l'aide alimentaire *stricto sensu* est bien moins importante puisqu'elle ne représente en moyenne que 30 €uros par personne et par mois¹ : soit 35 dollars en parité de pouvoir d'achat et donc quatre fois moins qu'aux États-Unis. Le budget national qui lui est alloué n'est que de 97 millions d'€uros, mais il ne faut pas oublier que l'aide sociale française comprend des volets beaucoup plus développés qu'aux États-Unis, tels par exemple le Revenu minimum d'insertion (RMI).

Mais l'aide alimentaire n'est-elle qu'une politique sociale ? L'exemple des États-Unis prouve qu'elle est beaucoup plus que cela. À plus d'un titre, elle entretient des liens étroits avec la politique agricole, non parce qu'elle se résumerait à une politique d'écoulement des surplus – même si cette composante est encore partie intégrante de certains programmes – mais parce qu'elle permet à la fois de réduire la sous-consommation alimentaire intérieure et d'orienter l'alimentation vers la consommation de denrées à fort enjeu nutritionnel. Des études du ministère américain de l'Agriculture (USDA) ont en effet montré que distribuer un « *pouvoir d'achat alimentaire* », sous forme

1 - Cf. l'article d'Alain Blogowski – L'aide alimentaire intérieure en France.

de tickets ou de carte électronique, est plus efficace qu'un transfert monétaire ² pour accroître la consommation alimentaire. Pour cette raison, les États-Unis ont conservé le système malgré sa lourdeur administrative. L'objectif est bien d'assurer la sécurité alimentaire de la population, tout en assurant un soutien à l'agriculture : c'est-à-dire d'assurer la cohérence entre la fonction principale de l'agriculture, qui est de nourrir les hommes, et la consommation alimentaire, en réduisant le plus possible la sous-consommation alimentaire intérieure. Selon les estimations disponibles, le soutien apporté au secteur agricole via l'aide alimentaire serait équivalent à une subvention qui permettrait d'augmenter de 2 à 3 % la valeur de la production agricole américaine ³.

Depuis une dizaine d'années, les aspects qualitatifs ont pris de l'importance en raison du développement de l'obésité dans la population. Cela se traduit par la préoccupation d'équilibrer l'alimentation des plus démunis en développant leur consommation de fruits et légumes. Pour y parvenir, différents outils ont été mis en œuvre : éducation à la nutrition dans le cadre scolaire, mais aussi en lien avec la distribution des cartes d'alimentation, budgets spécifiques pour l'approvisionnement en fruits et légumes des cantines scolaires, développement depuis novembre 2011 de programmes pilotes pour approvisionner ces cantines en produits issus de l'agriculture biologique et fortes incitations à recourir aux circuits courts, tant pour les écoles que

pour les individus, grâce aux cartes électroniques valables dans les *farmer's markets* et aux coupons distribués aux jeunes mères, aux femmes enceintes ou aux personnes âgées.

Cette volonté d'apporter un soutien au développement des circuits courts et de l'agriculture biologique s'inscrit également dans un objectif de politique agricole visant à apporter un soutien spécifique aux « *petites* » exploitations agricoles, créatrices d'emploi et de valeur ajoutée. Ce développement est récent aux États-Unis et il s'inscrit dans la même logique que les expériences de certaines municipalités en France ⁴ qui cherchent à développer l'approvisionnement de la restauration collective par des filières courtes, en agriculture durable ou biologique : ceci en mettant sur pied des modalités d'organisation de ces filières innovantes et adaptées aux conditions particulières locales. Aux États-Unis toutefois, il s'adresse un peu plus spécifiquement à la population la plus démunie.

En tout cas, l'exemple des États-Unis montre tout l'intérêt de la mise en place d'une véritable politique alimentaire, permettant à la fois de réduire la sous-consommation alimentaire intérieure et de développer une alimentation de qualité. Les agriculteurs devraient être les alliés objectifs d'une telle politique ⁵ qui renforcerait par ailleurs la légitimité de la politique agricole aux yeux des citoyens, en étayant les liens entre agriculture, alimentation et santé.

2 - Cf. l'article de Sophie Devienne – La politique alimentaire des États-Unis, premier poste de dépenses du ministère américain de l'Agriculture.

3 - Cf. l'article de Jean-Christophe Debar – L'aide alimentaire aux États-Unis : un soutien à la production agricole classé en boîte verte à l'Organisation mondiale du commerce.

4 - *Agriculture biologique et circuits courts en restauration collective* – Centre d'études et de prospective, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire – Veille n° 42 – janvier 2011.

5 - Louis Malassis – *Politique agricole, politique alimentaire, politique agro-alimentaire* – Économie rurale – N° 211, 1992, pages 47-52.