

L'AIDE ALIMENTAIRE AUX ÉTATS-UNIS

Un soutien à la production agricole, classé en boîte verte à l'OMC

par Monsieur Jean-Christophe Debar

Consultant – Éditeur *Agri US Analyse*¹

¹ - *Agri US Analyse* est une lettre mensuelle sur l'agriculture et la politique agricole des États-Unis (agrius.debar@wanadoo.fr).

Les organisations agricoles américaines sont très attachées aux programmes d'aide alimentaire intérieure pour plusieurs raisons :

- ◆ Ces programmes soutiennent la production et donc les revenus agricoles : soit de façon directe, via les achats publics de produits alimentaires destinés à être distribués aux plus démunis, soit de façon indirecte, via l'aide à la consommation alimentaire de certaines catégories de la population : ménages à faible revenu, femmes enceintes, écoliers, etc.
- ◆ Ce soutien est de nature anticyclique car il tend à augmenter en cas de ralentissement de la consommation alimentaire due à une crise économique ou lorsque des excédents pèsent sur les prix agricoles.
- ◆ Il est classé dans la « boîte verte » de l'Accord sur l'agriculture à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et cela lui permet d'échapper à tout engagement de réduction.
- ◆ L'aide alimentaire sert de monnaie d'échange en faveur du soutien aux agriculteurs lors des débats sur les *Farm Bill*, les lois-cadres agricoles votées environ tous les cinq ans par le Congrès américain.

1. UN SOUTIEN À LA PRODUCTION AGRICOLE

Durant l'exercice budgétaire 2009 – couvrant la période d'octobre 2008 à septembre 2009 – les dépenses du ministère américain de l'Agriculture (USDA ²) au titre de l'aide alimentaire intérieure, hors frais de gestion, se sont élevées à environ 70 milliards de dollars, dont 70 % pour le *Supplemental nutrition assistance program* (SNAP, précédemment dénommé *Food stamp program*). Ce montant équivaut à 25 % de la valeur de la production agricole. Mais la comparaison est trompeuse car, d'une part, la majeure partie des dépenses au titre de l'aide alimentaire est exprimée en *équivalent vente au détail*, au stade de la consommation, et ne peut donc être rapprochée telle quelle de la *valeur à la ferme*, saisie au niveau de la production. D'autre part, toutes ces dépenses

ne contribuent pas à augmenter la production agricole : lorsqu'un Américain reçoit 100 dollars dans le cadre du SNAP, il tend à réduire les achats de produits alimentaires payés de sa propre poche afin de se procurer d'autres biens et services. De ce fait et selon l'USDA, l'accroissement net des achats de produits alimentaires lié au SNAP n'est en moyenne que de 26 dollars. En d'autres termes, le *taux d'additionnalité* du SNAP serait de 26 %. Mais il existe d'autres estimations. L'impact des programmes d'aide alimentaire sur la production agricole américaine dépend essentiellement de trois facteurs et, selon les valeurs retenues pour chacun d'entre eux, l'effet calculé est plus ou moins fort. Ces facteurs sont :

- ◆ Le taux d'additionnalité, qui varie selon la mesure considérée : de 26 % pour le SNAP à 73 % pour les subventions aux petits-déjeuners offerts par les cantines scolaires.
 - ◆ La proportion de produits d'origine américaine dans le surcroît de consommation alimentaire imputable à ces programmes, compte tenu de la part de marché des denrées importées : soit plus de 80 %.
 - ◆ La part revenant aux agriculteurs dans la consommation de produits alimentaires américains, eu égard aux coûts de transformation, de transport et de distribution des produits (16 % en 2008).
- En s'appuyant sur les différentes études publiées aux États-Unis, ainsi que sur ses propres estimations, *Agri US Analyse* a évalué l'impact des programmes d'aide alimentaire sur la production agricole américaine pour l'exercice budgétaire 2009. Cela en tenant compte à la fois des aides octroyées sous forme monétaire et de celles fournies en nature, sous forme de produits alimentaires issus des stocks publics ou achetés sur le marché par l'USDA.
- ◆ Selon des hypothèses basse et haute, cet impact se situe entre 4,7 et 7,8 milliards de dollars, en équivalent *valeur à la ferme* : soit 1,6 à 2,7 % de la valeur de la production agricole américaine. En d'autres termes, l'aide alimentaire intérieure aurait le même effet qu'une subvention qui

accroîtrait la valeur de la production agricole d'environ 2 à 3 %.

- ◆ Le SNAP est responsable, à lui seul, de près de 50 % de l'impact total des programmes d'aide alimentaire sur la production agricole. L'aide aux cantines scolaires (petits-déjeuners, déjeuners) intervient pour environ 40 %.
- ◆ L'effet de l'aide alimentaire diffère selon les produits agricoles. Près de la moitié des dépenses de l'USDA en la matière concerne la viande (28 % en 2008) et les fruits et légumes (20 %). Ceci est logique car ces produits sont parmi les plus onéreux. Viennent ensuite les produits laitiers et les produits céréaliers (18 % chacun). L'aide alimentaire est un moyen indirect de soutenir le revenu des éleveurs, des arboriculteurs et des maraîchers qui n'ont, outre-Atlantique, ni aides directes, ni prix garantis. Elle profite aussi, indirectement, aux secteurs d'amont et d'aval de la filière, en particulier les industries agro-alimentaires.
- ◆ Le soutien fourni par les programmes d'aide alimentaire a également un impact qualitatif. Les cantines scolaires jouent un rôle-clé : les normes nutritionnelles imposées pour bénéficier des subventions fédérales favorisent certaines productions, notamment les fruits et légumes, tandis que la volonté de l'administration Obama de privilégier l'approvisionnement en produits locaux vise aussi à donner un coup de pouce aux petites exploitations.

2. UN EFFET ANTICYCLIQUE

Les dépenses fédérales au titre du SNAP augmentent mécaniquement en cas de crise économique puisque un nombre croissant de personnes touchées par une baisse de revenu remplit alors les critères permettant de bénéficier des aides. Le SNAP amortit ainsi l'impact de la crise sur la consommation alimentaire, donc sur la production agricole. Compte tenu des effets induits sur les autres secteurs, notamment les industries agro-alimentaires, un accroissement des dépenses du SNAP de 1 milliard de dollars engendre, selon l'USDA, une hausse du produit intérieur brut américain de 1,79 milliard de dollars et la création de 8 900 à 17 900 emplois.

De plus, l'effet anticyclique de l'aide alimentaire est renforcé par les achats publics de produits agricoles, bruts ou transformés, destinés à être distribués aux personnes dans le besoin, généralement par des organisations caritatives. La stabilisation des marchés agricoles, via la réduction des excédents susceptibles de peser sur les prix, est d'ailleurs un objectif affiché des programmes d'achat.

Au cours de l'exercice budgétaire 2008, l'USDA a acquis, au titre de l'aide alimentaire, 1,2 milliard de dollars de produits alimentaires. Ce montant ne représente que 0,4 % de la valeur de la production agricole, mais ce pourcentage est plus élevé pour certaines productions comme les fruits et légumes frais ou transformés, les produits laitiers et les viandes.

3. DES AIDES CLASSÉES DANS LA BOÎTE VERTE DE L'OMC

Selon l'Accord sur l'agriculture signé à Marrakech en 1994, les dépenses publiques au titre de l'aide alimentaire intérieure ont un effet minime sur la production et les échanges agricoles et elles sont donc exemptées d'engagement de réduction.

Compte tenu de l'importance des crédits qu'ils consacrent à l'aide alimentaire, les États-Unis sont les principaux bénéficiaires de cette situation. Pourtant, le classement en *boîte verte* des achats de produits agricoles de l'USDA au titre de l'aide alimentaire est contestable, dans la mesure où ces achats concernent exclusivement des produits d'origine américaine. Cependant, il n'a fait l'objet d'aucune mise en cause officielle par les autres États-membres de l'Organisation mondiale du commerce depuis la création de celle-ci en 1995.

4. UNE MONNAIE D'ÉCHANGE DANS LE FARM BILL

Tous les cinq ou six ans, les Américains se dotent d'une nouvelle loi-cadre agricole ou *Farm Bill*. Celle-ci couvre les mesures de soutien du revenu agricole comme les prix garantis ou les paiements directs, mais aussi les aides agro-environnementales, ainsi que l'aide alimentaire intérieure car toutes sont financées sur le budget de l'USDA.

Au Congrès, les élus des zones urbaines se montrent généralement très attachés à l'aide alimentaire, alors que les représentants et les sénateurs des régions et des États à dominante rurale privilégient le soutien aux exploitations. Le SNAP et les programmes apparentés font traditionnellement

l'objet d'un troc entre élus, avec l'appui au revenu agricole. Ce mécanisme joue en faveur du maintien du soutien à l'agriculture, de plus en plus critiqué aux États-Unis, tandis qu'il existe un relatif consensus sur l'aide alimentaire.

BIBLIOGRAPHIE

- ◆ Canning P. (2011), « A Revised and Expanded Food Dollar Series. A Better Understanding of Our Food Costs », Economic Research Report No. (ERR-114), ERS/USDA, février 2011.
- ◆ Debar J.-C. (1999), « Les programmes d'aide alimentaire aux États-Unis », Notes et études économiques N° 9, ministère de l'Agriculture et de la Pêche.
- ◆ Debar J.-C. (2010), « L'aide alimentaire intérieure, soutien indirect au revenu agricole », *Agri US Analyse* N° 165, avril 2010.
- ◆ Hanson K. (2010), « The Food Assistance National Input-Output Multiplier Model (FANIOM) and Stimulus Effects of SNAP », Economic Research Report No. ERR-103, ERS/USDA, octobre 2010.