

DOSSIER

AIDE ALIMENTAIRE AUX ÉTATS-UNIS :

Un outil-clé
de la politique agricole américaine,
source d'inspiration
pour l'Union européenne ?

Sommaire du dossier

**LA POLITIQUE ALIMENTAIRE DES ÉTATS-UNIS,
PREMIER POSTE DE DÉPENSES DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE** p 123
PAR MADAME SOPHIE DEVIENNE, MAÎTRE DE CONFÉRENCES
UFR AGRICULTURE COMPARÉE ET DÉVELOPPEMENT AGRICOLE – AGROPARISTECH

**L'AIDE ALIMENTAIRE AUX ÉTATS-UNIS :
UN SOUTIEN À LA PRODUCTION AGRICOLE, CLASSÉ EN BOÎTE VERTE À L'OMC** p 143
PAR MONSIEUR JEAN-CHRISTOPHE DEBAR
CONSULTANT – ÉDITEUR D'AGRI US ANALYSE

L'AIDE ALIMENTAIRE INTÉRIEURE EN FRANCE p 147
PAR MONSIEUR ALAIN BLOGOWSKI
SECRÉTAIRE INTERMINISTÉRIEL – CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION

**ÉLÉMENTS DE CONCLUSION DU DOSSIER
POLITIQUE AGRICOLE ET POLITIQUE ALIMENTAIRE : DES LIENS À RENFORCER ?** p 157
PAR MADAME SOPHIE DEVIENNE, MAÎTRE DE CONFÉRENCES
UFR AGRICULTURE COMPARÉE ET DÉVELOPPEMENT AGRICOLE – AGROPARISTECH

PRÉSENTATION DU DOSSIER

L'Union européenne a eu jusqu'ici une politique agricole forte, mais a-t-elle véritablement une politique alimentaire ? L'intervention dans le secteur agricole a surtout privilégié la régulation de l'offre et des prix des produits. Elle s'est très peu intéressée à celle de la demande.

Pourtant, à l'heure où la Communauté est en pleine réflexion pour réformer une nouvelle fois la Politique agricole commune, le contexte de crise économique replace la politique alimentaire au cœur des débats. De plus, la volatilité des prix agricoles a mis en lumière la fragilité de certaines catégories de consommateurs, y compris dans les pays riches et ce, en Europe comme aux États-Unis. Enfin, les enjeux d'une politique alimentaire portent également des défis qualitatifs : face au développement de l'obésité, celle-ci peut contribuer efficacement à l'amélioration de la santé de la population, en particulier la plus démunie, en favorisant notamment la consommation de fruits et légumes.

Dans ce cadre, il apparaît essentiel d'analyser et de mettre en perspective la politique d'aide alimentaire menée aux États-Unis. C'est en effet le seul pays de l'OCDE ¹ à mener une politique cohérente d'aide à la consommation ² qui s'appuie sur plusieurs programmes complémentaires et à laquelle les pouvoirs publics consacrent une part très importante du budget de l'USDA, le ministère américain de l'Agriculture. Notre dossier est ainsi composé de quatre articles :

- ◆ Le premier, rédigé par Sophie Devienne, analyse la genèse et l'évolution de la politique alimentaire aux États-Unis, en lien avec les politiques agricole et sociale, afin d'éclairer la complexité des différents programmes actuellement mis en œuvre et de mieux en préciser le fonctionnement et le champ d'application.
- ◆ Le texte de Jean-Christophe Debar fait ensuite le point sur l'impact de cette politique sur les agriculteurs et sur la manière dont elle est prise en compte à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).
- ◆ Puis, l'article d'Alain Blogowski nous ramène en France et détaille la situation actuelle en matière de politique d'aide alimentaire. Celle-ci repose sur l'application conjointe d'un programme communautaire et d'un programme national. Cette politique fait l'objet d'une attention particulière dans le Programme national pour l'alimentation prévu par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche adoptée en juillet 2010.
- ◆ Enfin, l'article de conclusion, rédigé par Sophie Devienne, met en perspective toutes les informations présentées dans le dossier concernant la situation aux États-Unis, en France et dans l'Union européenne. Il débouche ainsi sur une question cruciale : faut-il renforcer les liens entre politique agricole et politique alimentaire ? Les situations française et américaine présentent certes des ressemblances quant à l'importance de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire au sein de la population, alors que l'aide alimentaire est bien moins importante en France qu'aux États-Unis. Cependant, l'aide sociale comprend, en France, des volets beaucoup plus développés qu'aux États-Unis, comme par exemple le RMI. Pour autant, estime l'auteur, « *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, qui renforcerait par ailleurs la légitimité de la politique agricole aux yeux des citoyens, en étayant les liens entre agriculture, alimentation et santé* ».

1 - Cf. Glossaire général du dossier.

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

Glossaire du dossier

CCC / Commodity credit corporation : il s'agit d'un organisme stockeur public auquel l'agriculteur peut confier sa récolte en échange d'une avance fixée au niveau du prix de soutien ou *loan rate*. Ce prêt est non exigible : si le prix de marché reste inférieur au *loan rate* durant les neuf mois suivants, l'agriculteur peut abandonner sa production à la CCC et conserver l'avance dont il a bénéficié. Dans le cas contraire, il peut retirer sa récolte, mais doit rembourser le prêt octroyé par la CCC, assorti d'intérêts (www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=about&subject=landing&topic=sao-cc).

CACFP / Child and adult care food program : ce programme permet de distribuer des repas le soir aux enfants et aux adultes défavorisés dans des centres agréés (www.fns.usda.gov/cnd/care).

Entitlements : le terme renvoie aux droits attribués à certaines catégories selon des critères spécifiques (*entitlements*) et non sur la base générale de la citoyenneté. Ce concept constitue l'instrument de base de la politique de distribution d'aides de l'État américain depuis sa création à la fin du dix-huitième siècle.

Farm Bill : loi-cadre de la politique agricole américaine. La politique agricole des États-Unis est discutée, complétée ou modifiée à intervalles réguliers de cinq ans environ : une nouvelle loi-cadre ou *Farm Bill* est alors votée par le Congrès.

FAO : l'*Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture* (ou *Food and Agriculture Organization of the United Nations* en anglais) a été créée en 1945. Basée à Rome, elle se définit elle-même comme « chef de file dans les efforts internationaux de lutte contre la faim » et travaillant « au service à la fois des pays développés et des pays en développement » (www.fao.org/index_fr.htm).

FNS : il s'agit du *Food and Nutrition Service*, autrement dit du Service de l'alimentation et de la nutrition de l'USDA, le ministère américain de l'Agriculture (www.fns.usda.gov/fns).

Food stamp program : le programme de tickets (ou coupons, selon les traducteurs) alimentaires a été créé par la loi-cadre agricole (*Farm Bill*) de 1938. Depuis le *Farm Bill* de 2008, il a été rebaptisé Programme d'aide nutritionnelle supplémentaire (*Supplemental nutrition assistance program* ou SNAP) car la carte électronique EBT (*electronic benefit transfer*) a définitivement remplacé les tickets (ou coupons) de 1, de 5 et de 10 dollars. C'est un programme fédéral, mis en œuvre par les États afin de permettre aux familles à bas revenu de se procurer des produits alimentaires de base dans des magasins agréés. Selon l'USDA, ce programme « aide les personnes aux revenus modestes ou sans revenus à acheter des aliments nutritifs. Les prestations en coupons alimentaires ne sont pas de l'argent comptant. Elles sont fournies sous forme d'une carte électronique » utilisée « comme une carte bancaire pour acheter de la nourriture. La plupart des supermarchés acceptent les coupons alimentaires ». L'admissibilité à ces prestations est basée sur le revenu et « les ressources », par exemple « les économies » de la personne. La quantité de coupons reçue dépend du nombre de personnes dans la famille (www.fns.usda.gov/snap – www.fns.usda.gov/snap/outreach/Translations/French/fr-brochure-french.pdf).

Loi de modernisation agricole : la Loi n° 2010-874 de modernisation de l'agriculture et de la pêche a été publiée au Journal Officiel du 27 juillet 2010. Elle compte quatre-vingt-seize articles et a « pour objectifs affichés de faire de l'alimentation, la priorité de l'agriculture et de la pêche à travers une politique globale de l'alimentation, de renforcer la compétitivité de l'agriculture et de contribuer à la stabilisation du revenu des agriculteurs, notamment par la conclusion de contrats écrits avec les acheteurs et une meilleure couverture des risques. Le rôle des interprofessions agricoles est consolidé et il en est de même de celui des organisations de producteurs ». Elle prévoit notamment « la mise en place d'une politique publique de l'alimentation à travers un programme national pour l'alimentation (PNA), en liaison avec le programme national relatif à la nutrition et à la santé (PNNS) ». (Pour plus d'informations, cf. le site officiel du service public de la diffusion du droit, « <http://legifrance.gouv.fr> » et en particulier les deux suivantes : http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=5A8EAAEC1169268DF8D4EC0795BECC92.tpdjo14v_1?cidTexte=JORFTEXT000022521587&dateTexte=20110421 <http://www.affaires-publiques.org/textof/TO/10/3773-0710.htm>

NSLP / National school lunch program : ce programme fédéral permanent permet aux cantines scolaires d'accéder à des subventions et à des dons alimentaires afin de fournir des repas subventionnés ou gratuits aux enfants des familles les plus pauvres. Il a été établi en 1946 dans le cadre du National school lunch act signé par le président Harry Truman (www.fns.usda.gov/cnd/lunch).

OCDE : créée en 1961, l'Organisation de coopération et de développement économiques regroupe « les gouvernements attachés aux principes de la démocratie et de l'économie de marché » auxquels elle offre un cadre d'échanges et de réflexions en commun. À ce titre, elle constitue l'une des sources importantes de données statistiques, ainsi que de perspectives d'évolutions économiques. Elle compte trente-quatre membres : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse et Turquie (www.oecd.org).

OMC : L'Organisation mondiale du commerce ou, en anglais, *World trade organization*, a été créée en 1995. Basée à Genève, elle compte cent cinquante-trois États-membres (www.wto.org).

PAC : Politique agricole commune de l'Union européenne.

PNNS : lancé en janvier 2001 par la France, le *Programme National Nutrition Santé* (PNNS) a pour objectif général l'amélioration de l'état de santé de l'ensemble de la population en agissant sur l'un de ses déterminants majeurs : la nutrition, sachant que celle-ci s'entend comme l'équilibre entre les apports liés à l'alimentation et les dépenses occasionnés par l'activité physique. Conduit de 2001 à 2005, le PNNS 1 a mis sur la diffusion d'informations simples, mais exhaustives autour de neuf objectifs nutritionnels prioritaires définis par le Haut comité de santé publique. En 2006, le PNNS 2 a de nouveau été lancé pour cinq ans (2006 – 2010). Il a prolongé, précisé et renforcé les axes du PNNS 1. Début 2011, une troisième version doit voir le jour pour les années 2011 – 2015. Ses objectifs et sa stratégie sont élaborés en étroite collaboration avec le *Plan Obésité* lancé en 2010 (www.mangerbouger.fr).

SPB / School breakfast program : Les écoles des quartiers défavorisés peuvent bénéficier d'une aide fédérale pour fournir des petits-déjeuners et des goûters aux enfants des familles en difficulté (www.fns.usda.gov/cnd/breakfast).

SNAP : depuis la loi-cadre agricole (*Farm Bill*) de 2008, le Programme de tickets alimentaires ou *Food stamp program* (cf. définition ci-dessus) a été rebaptisé Programme d'aide nutritionnelle supplémentaire (*Supplemental nutrition assistance program* ou SNAP) car la carte électronique a définitivement remplacé les tickets (ou coupons, selon les traducteurs) de 1, de 5 et de 10 dollars (www.fns.usda.gov/snap).

Special Milk Program : ce programme permet aux écoles et aux institutions s'occupant d'enfants – y compris celles ne participant pas aux autres programmes fédéraux d'aide alimentaire – de servir du lait aux enfants. Leurs achats leur sont remboursés par l'État (www.fns.usda.gov/cnd/milk).

SFSP / Summer Food Service Program : le programme vise à garantir l'alimentation des enfants des familles démunies durant les vacances d'été (www.fns.usda.gov/cnd/summer).

UE : Union européenne. Depuis le 1er janvier 2007, l'Union européenne compte vingt-sept États-membres (UE – 27). L'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas sont les six membres fondateurs, réunis en 1957 par le Traité de Rome (UE – 6). Puis se sont ajoutés la Grande-Bretagne, le Danemark et l'Irlande en 1973 (UE – 9), la Grèce en 1981 (UE – 10), l'Espagne et le Portugal en 1986 (UE – 12), l'Autriche, la Finlande et la Suède en 1995 (UE – 15), Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie en mai 2004 (UE – 25) et enfin la Roumanie et la Bulgarie en janvier 2007 (UE – 27).

USDA : le sigle signifie *United States Department of Agriculture*. Il s'agit du ministère américain de l'Agriculture (www.usda.gov).

WIC / Women, infants and children program : Les mères des familles démunies et leurs enfants jusqu'à l'âge de cinq ans sont éligibles à ce programme qui vise à améliorer la qualité de leur alimentation en leur permettant d'accéder à un ensemble de produits (www.fns.usda.gov/wic).