

Aide alimentaire : aux Etats-Unis, un budget 150 fois plus important qu'en Europe

Selon l'ONU, le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire augmentera de 80% en 2020 à cause de la Covid-19. C'est pourquoi les politiques en faveur de la sécurité alimentaire se renforcent dans le monde. Mais les écarts sont considérables, notamment entre les USA et l'Europe. D'un côté une politique de grande envergure d'en moyenne 100 milliards de dollars par an et qui va connaître une augmentation de plus de 20 milliards en 2020. De l'autre une « misère budgétaire » de 650 millions par an, soit 150 fois moins et des intentions aussi floues que très faibles pour faire face à l'augmentation de la pauvreté due à la crise sanitaire.

Deux tiers du budget annuel de L'USDA destinés à l'aide alimentaire (100 milliards de dollars en moyenne entre 2013 et 2019)

Tableau 1 : Dépenses annuelles des programmes du Service Alimentaire et Nutrition de l'USDA

milliard \$ en Valeur Nominale	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)	79,9	74,2	73,9	70,9	68,1	65,5	60,4
Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children (WIC)	6,5	6,3	6,2	6,0	5,6	5,4	5,1
National School Lunch Program	12,2	12,7	13,0	13,6	13,6	13,8	14,1
School Breakfast Program	3,5	3,7	3,9	4,2	4,3	4,4	4,5
Child and Adult Care Food Program	3,0	3,1	3,3	3,5	3,5	3,6	3,7
Other programs	4,1	4,0	4,1	4,2	4,3	4,2	4,6
Total	109,2	104,0	104,4	102,4	99,4	96,9	92,4

Source: USDA « The Food Assistance Landscape: Fiscal Year Annual Report ». Traitement Agriculture Stratégie.

Aux Etats-Unis, 38,1 millions de personnes (11,8% de population) étaient sous le seuil de pauvreté en 2018¹. De nombreux programmes faisant partie du *Food and Nutrition Service* visent à renforcer la sécurité alimentaire pour les enfants et les ménages à faibles revenus, en facilitant l'accès aux aliments sains et à l'éducation nutritive. Il est estimé que 1 américain sur 4 participe à au moins un des

¹ Données 2018 du bureau du recensement des Etats-Unis

programmes. Le budget de ces programmes représente environ les deux tiers du budget annuel de l'USDA (Ministère de l'Agriculture).

Le tableau 1 présente les dépenses des différents programmes du Service Alimentaire et Nutrition de l'USDA sur les exercices de 2013 à 2019. En 2019, les dépenses totales des programmes principaux s'élevaient à 92 milliards de dollars, traduisant ainsi un recul significatif depuis 2013. Selon l'USDA, ce recul, dû à une baisse en nombre de bénéficiaires, reflète une amélioration continue de la situation économique à l'échelle nationale.

Le *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP), le programme le plus important, concerne pour 70% des dépenses de soutien alimentaire. Ce programme fournit, aux ménages dans le besoin, différents types d'incitations (jetons, cartes de fidélité, coupons, réductions, etc.) pour acheter les produits frais et les aliments sains dans les points d'achat partenaires. Sur l'exercice 2019, il couvre 35,7 millions de bénéficiaires à faible revenu avec une moyenne de 130 dollars d'aide par personne contre 47 millions en 2013 avec une aide en moyenne de 133 dollars par personne².

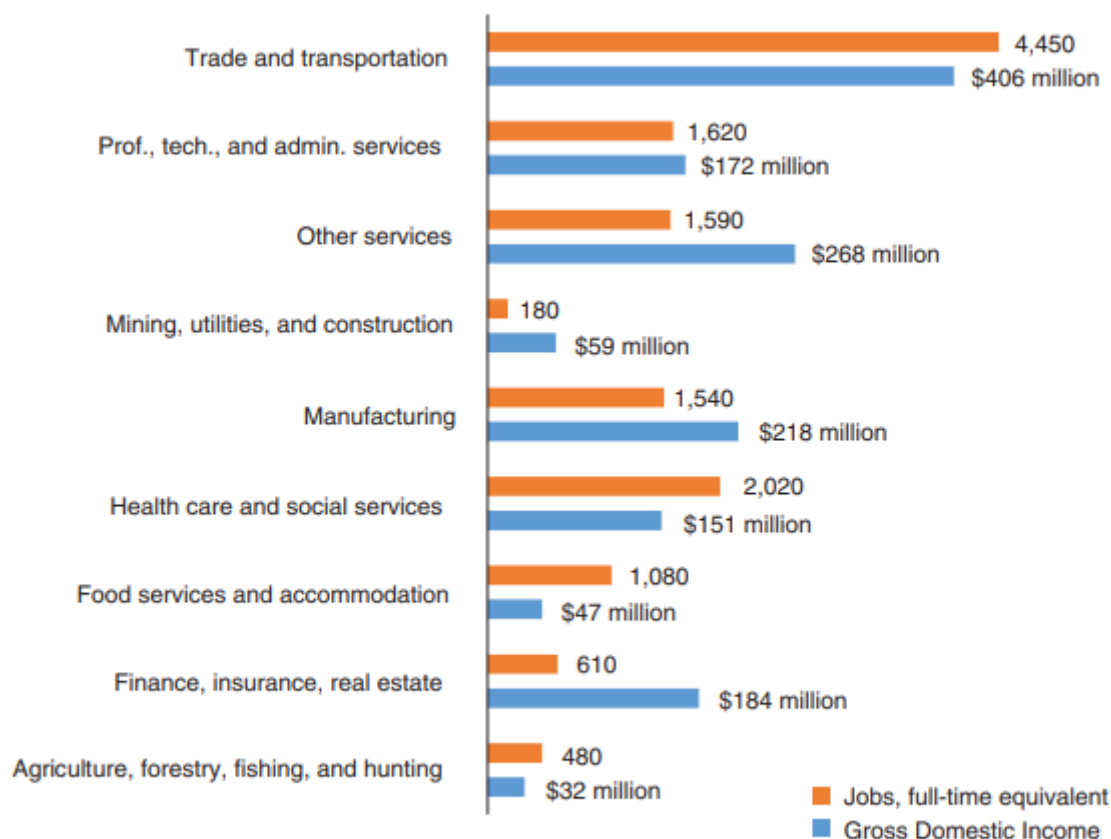
Ce programme, favorisant un circuit court des produits locaux, a créé un lien entre l'aide alimentaire, l'agriculture et l'économie locale. Agriculture Stratégie estime qu'environ 25% des aides distribuées par l'aide alimentaire interne se reportent sur les agriculteurs, voir environ 25 milliards de dollars de subventions indirectes chaque année. De plus, les dépenses initiales stimulées par le SNAP produisent « **un effet multiplicateur** » sur l'économie locale (Parks et al., 2019 et Hughes et al., 2008). Une étude réalisée en juillet 2019 de l'USDA a estimé un multiplicateur de PIB de 1,54 pour le SNAP, c'est-à-dire qu'1 milliard d'augmentation des incitations SNAP pourrait générer 1,54 milliard d'augmentation du PIB. En même temps, il est estimé que 13560 emplois sont créés. La figure 1 présente l'impact sur l'augmentation du PIB et la création d'emplois par domaine d'activité.

² Source: « Supplemental Nutrition Assistance Program Participation and Costs » Food and Nutrition Service USDA. <https://www.fns.usda.gov/pd/supplemental-nutrition-assistance-program-snap>

Figure 1 : l'impact du SNAP par secteur d'activité

The effect of new SNAP benefits varies by major industry group

Change in annual employment and Gross Domestic Income per \$1 billion per SNAP benefits, 2016



SNAP = Supplemental Nutrition Assistance Program.

Source: The Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) and the Economy: New Estimates of the SNAP Multiplier by Patrick Canning and Brian Stacy, ERR-265, Economic Research Service, USDA, July 2019.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement les enfants, le Service Alimentaire et Nutrition a initié une grande variété de projets, dont les deux plus importants : Le *National School Lunch Program* couvre 30 millions d'enfants et le *School Breakfast Program* 14 millions.

En 2020, en raison de l'impact de la covid-19, le budget de l'aide alimentaire de l'USDA devrait augmenter très fortement.

En Europe, un budget de 3,8 milliards d'euros sur 7 ans

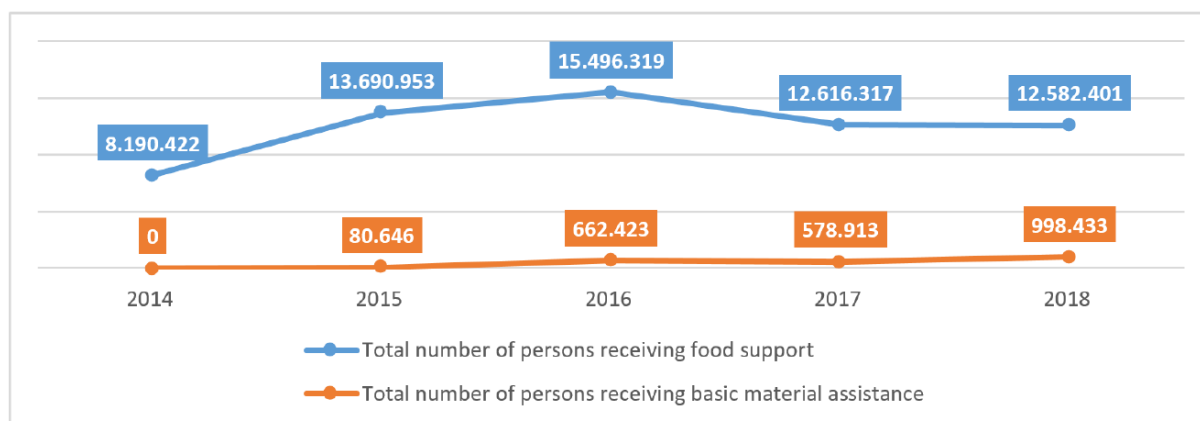
Au sein de l'Union Européenne, 110 millions de personnes étaient en situation de pauvreté et d'exclusion sociale en 2018, ce qui présentait 21,9% de la population de l'UE, c'est-à-dire trois fois plus que les bénéficiaires de l'aide alimentaire aux USA³. Dans l'objectif de réduire la pauvreté et de soutenir l'inclusion sociale, le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) a été créé en 2014. Mais **le budget européen** qui s'est élevé à 3,8 milliards d'euros sur la période 2014-2020, complété par un financement des Etats membres de 15%, soit 4,5 milliards d'euros au total (650 millions d'euros par an), **est 150 fois plus faible que celui des USA !**

³ Source: « FEAD 2014-2020 ». La Commission Européenne.

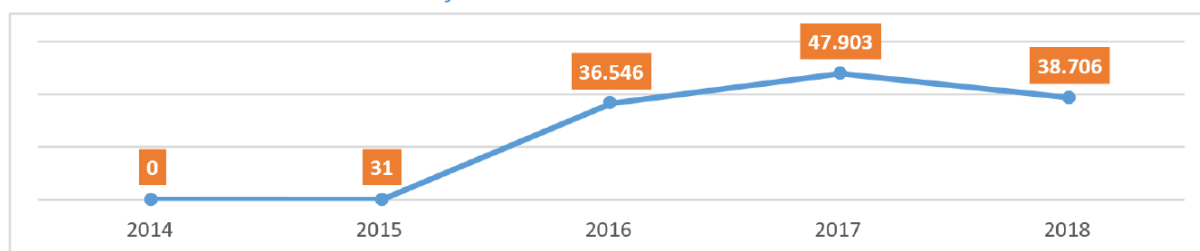
Les Etats membres sont libres de choisir, en fonction de leur situation, le type d'aide qu'ils souhaitent apporter : l'aide alimentaire, l'assistance matérielle de base ou l'assistance aux activités sociales. Ensuite des associations partenaires sélectionnées par les Etats membres gèrent ces activités. Environ 13 millions de personnes bénéficient de ce fonds chaque année, dont 97% issues de bénéficiaires de l'aide alimentaire. 29% des bénéficiaires sont des enfants. La Figure 2 présente l'évolution du nombre de bénéficiaires entre 2014 et 2018.

Figure 2 : l'évolution du nombre de bénéficiaires FEAD 2014-2018

Nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire (bleu) et de l'assistance matérielle de base (orange)



Nombre de bénéficiaires de l'assistance aux activités sociales



Source: « FEAD 2014-2020 ». La Commission Européenne.

Dans le prochain cadre financier pluriannuel (2021-2027), le FEAD sera fusionné avec le Fonds social européen (FSE) dans le cadre du FSE+. Selon les conclusions du Conseil Européen en juillet 2020, le budget total de FSE+ est estimé à 87,9 milliards d'euros sur les sept prochaines années. Néanmoins, « le budget de l'aide alimentaire ne se chiffrerait plus qu'entre 2 et 3 milliards d'euros. Si un tel scénario est confirmé, l'aide alimentaire européenne subirait une baisse de moitié de ses moyens⁴, ce qui constitue un véritable scandale social.

Les effets de la crise sanitaire

L'arrivée de la Covid-19 a fragilisé les ménages à revenus faibles. Un renforcement d'urgence du financement de l'aide alimentaire est plus que jamais nécessaire. Qu'en est-il aux USA et en Europe?

Aux Etats-Unis

Le *Food and Nutrition Service* a renforcé le financement et assoupli les critères d'accès aux programmes pour pouvoir couvrir plus de population dans le besoin. Annoncé au 22 avril 2020, 2

⁴ « Avenir du fonds européen d'aide aux plus démunis ».

<https://www.senat.fr/questions/base/2020/qSEQ20051192S.html>

milliards de financements mensuels supplémentaires sont destinés au SNAP, portant l'estimation à environ 10 milliards à fin septembre. Une prolongation du repas gratuit aux enfants tout au long de l'année scolaire 2020-2021 a été annoncée le 9 octobre. En parallèle, environ 1 milliard d'aide d'urgence a été affectée aux autres différents programmes.⁵

En même temps, un nouveau programme, dénommé « *Farmers to Families Food Box* » a été conçu : En partenariat avec les distributeurs alimentaires locaux, l'USDA achète les produits frais invendus dus au confinement et les fait distribuer par les banques alimentaires, les communautés et les organisations, sous forme de boîtes de différentes tailles. Du 15 mai à début octobre, le bilan global du programme « *Farmers to Families Food Box* » s'élève à 4 milliards de dollars de dépenses avec 100 millions de boîtes distribuées⁶.

Au total, c'est, à ce jour, au moins 20 milliards de dollars supplémentaires qui ont été injectés dans les programmes d'aide alimentaire ce qui portera le budget global à nettement plus de 110 milliards de dollars. L'adaptabilité du système d'aide alimentaire américain et son ampleur n'ont pas d'équivalent dans le monde et devraient inviter les pays européens à une grande humilité.

En Europe

Pour répondre aux défis de la pandémie, le règlement du FEAD a été modifié dans le cadre de l'initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus (CRII+). Les mesures envisagées prévoient notamment: l'achat d'équipements de protection pour ceux qui fournissent de l'aide ; l'aide alimentaire et l'assistance matérielle de base fournies par le biais de bons électroniques; un cofinancement à 100 % (au lieu de 85 %), applicable pour l'exercice comptable 2020-2021.

Dans le programme REACT-EU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*), la Commission Européenne a proposé 55 milliards d'euros de fonds supplémentaires dans le cadre du financement actuel (2014-2020), aux trois fonds réunis : Fonds européen de développement régional (FEDER), FSE et FEAD. Il est important de préciser que l'aide alimentaire ne représente qu'une faible partie du budget.

« Le montant (du budget Européen), est ridiculement faible au regard des budgets américains en faveur de l'aide alimentaire. » ont souligné Xavier Emmanuelli et Jacques Carles, président et vice-président du Samu Social International dans une Tribune publiée dans le Monde le 15 juillet 2020. Dans le contexte de la pandémie, la crise économique et sociale se profile, «il y a urgence à ce que les Etats membres se saisissent de ces montants pour étendre la politique d'aide alimentaire européenne au-delà du niveau actuel dont on mesure la grande insuffisance en soi comparée aux financements américains. »

En France, le gouvernement a débloqué 39 millions d'euros en avril et 55 millions supplémentaires en juillet au titre de l'aide alimentaire aux ménages fragilisés par la crise sanitaire. En parallèle, de nombreuses initiatives régionales ont été mises en place dans ce sens. A titre d'exemple, la région Ile-de-France a lancé le « Programme Alimentaire Régional » avec la Chambre d'agriculture destinée aux aides alimentaires et aux soutiens des agriculteurs locaux : 1 million d'euros d'investissement pour aider les agriculteurs à accélérer la création de points de vente directe ; engagée aux côtés de 5 associations – une subvention de 200 000 euros chacun pour faire distribuer les repas et les aliments locaux frais aux plus démunis. Par ailleurs, une plateforme digitale « Plateforme Solidarité

⁵ Source: « FNS Responds to Covid-19 ». <https://www.fns.usda.gov/coronavirus>

⁶ Source: « USDA Farmers to Families Food Box ». <https://www.ams.usda.gov/selling-food-to-usda/farmers-to-families-food-box>

Associations » a été mise en place pour que les entreprises de distribution alimentaire fassent part de leurs propositions de dons et les associations de leurs besoins.

Mais finalement en termes d'aide alimentaire, les USA et l'Europe ont des politiques radicalement différentes. Leurs effets sociaux et sur l'agriculture, sans compter le multiplicateur du PIB, sont financés par des budgets dans des proportions de 1 à 150. Cet écart va s'aggraver en 2020. Il y a là un sujet politique de première grandeur où l'Europe est malheureusement constamment absente.

Jacques Carles, Président d'Agriculture Stratégies

Linda Jiao, Chargée d'études économiques d'Agriculture Stratégies

Le 22 octobre 2020

Bibliographie:

Parks, C. A., Stern, K. L., Fricke, H. E., Clausen, W., Fox, T. A., & Yaroch, A. L. (2019). Food insecurity nutrition incentive grant program: implications for the 2018 farm bill and future directions. *Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics*, 119(3), 395-399.

Hughes, D. W., Brown, C., Miller, S., & McConnell, T. (2008). Evaluating the economic impact of farmers' markets using an opportunity cost framework. *Journal of agricultural and applied economics*, 40(1), 253-265.

The Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) and the Economy: New Estimates of the SNAP Multiplier by Patrick Canning and Brian Stacy, ERR-265, Economic Research Service, USDA, July 2019.