

Politique agricole, politique alimentaire, politique agro-alimentaire

In: *Économie rurale*. N°211, 1992. pp. 47-52.

Résumé

Cet article définit trois champs d'analyse : agricole, alimentaire et agro-alimentaire. La politique alimentaire est plus particulièrement envisagée dans deux de ses aspects : la politique du pouvoir d'achat des consommateurs et celle de l'aide directe à la consommation alimentaire. L'Europe a certes une politique agricole, mais elle n'a pas de politique alimentaire proprement dite. La nouvelle PAC met l'accent sur la gestion de l'offre, mais la gestion de la demande ne semble pas avoir reçu l'attention qu'elle mérite.

Abstract

Agricultural policy, food policy, agrofood policy

This article defines three fields of analysis : one agricultural, one alimentary and one agro alimentary. Alimentary policy is more specially viewed under two of its aspects : consumers purchasing power policy and direct help to alimentary consumption policy. Europe certainly has an agricultural policy but not a real alimentary policy. The new Common Agricultural Policy insist on the management of the offer, but the management of the demand do not seem to have received the merited attention.

Citer ce document / Cite this document :

Malassis Louis. Politique agricole, politique alimentaire, politique agro-alimentaire. In: *Économie rurale*. N°211, 1992. pp. 47-52.

doi : 10.3406/ecoru.1992.4492

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ecoru_0013-0559_1992_num_211_1_4492

POLITIQUE AGRICOLE, POLITIQUE ALIMENTAIRE POLITIQUE AGRO-ALIMENTAIRE

Louis MALASSIS*

Résumé :

Cet article définit trois champs d'analyse : agricole, alimentaire et agro-alimentaire. La politique alimentaire est plus particulièrement envisagée dans deux de ses aspects : la politique du pouvoir d'achat des consommateurs et celle de l'aide directe à la consommation alimentaire. L'Europe a certes une politique agricole, mais elle n'a pas de politique alimentaire proprement dite. La nouvelle PAC met l'accent sur la gestion de l'offre, mais la gestion de la demande ne semble pas avoir reçu l'attention qu'elle mérite.

AGRICULTURAL POLICY, FOOD POLICY, AGROFOOD POLICY

Summary :

This article defines three fields of analysis : one agricultural, one alimentary and one agro alimentary. Alimentary policy is more specially viewed under two of its aspects : consumers purchasing power policy and direct help to alimentary consumption policy. Europe certainly has an agricultural policy but not a real alimentary policy. The new Common Agricultural Policy insist on the management of the offer, but the management of the demand do not seem to have received the merited attention.

Le titre de cet exposé voudrait signifier de claires distinctions entre les champs d'interventions politiques parfois confondus, tout en marquant la forte interdépendance entre ces politiques.

La politique agricole se rapporte à l'activité et aux ménages agricoles.

La politique alimentaire concerne plus spécifiquement les produits et la consommation alimentaire ainsi que les consommateurs.

La politique agro-alimentaire est l'ensemble des interventions qui concernent la chaîne alimentaire dans sa totalité. Cette chaîne peut s'analyser en sept composantes principales : l'agriculture, les industries et la distribution agricole et alimentaire, la restauration, les industries et services liés, le commerce extérieur agro-alimentaire et la consommation domestique.

L'Europe a sans conteste une politique agricole et l'analyse de cette politique accapare beaucoup du temps dispo-

nible des économistes agricoles. Il est plus douteux que l'Europe ait une politique alimentaire proprement dite. Pourtant, il est de toute évidence nécessaire d'assurer la cohérence dans les études et l'action, entre la fonction principale de l'agriculture, qui est de nourrir les hommes (90 à 95 % de la valeur finale de la production agricole européenne est alimentaire) et l'ensemble des maillons qui concernent la chaîne alimentaire. Dans une société de surcapacité alimentaire, il faut aussi s'interroger sur les effets éventuels de la politique économique et alimentaire sur la demande alimentaire effective.

Les institutions de la CEE ne se prêtent guère à une vision globale du phénomène alimentaire dans l'économie européenne. Les sept composantes fondamentales de l'économie agro-alimentaire sont dispersées dans plusieurs DG (1) et dans un service dit "Politique des consommateurs". Dans les pays-membres, les "affaires alimentaires" concernent directement ou indirectement un grand nombre de ministres. Il n'est pas étonnant qu'il en soit ainsi, mais il n'existe pas

* Président d'AGROPOLIS, Montpellier.

toujours une commission de concertation interministérielle (ou inter-DG) chargée de réfléchir à la cohérence des interventions sur la chaîne agro-alimentaire considérée dans sa totalité.

Les statistiques nécessaires à l'analyse de la chaîne alimentaire et à celle des effets des interventions des politiques économiques sont elles-mêmes très dispersées. La structure de l'information par "industrie" (agriculture, IAA, etc.) et non par fonction sociale (alimentaire, santé, éducation, etc.) ne facilite pas le développement d'une **méséconomie fondée sur ces fonctions**. Il en résulte que les analyses **agro-alimentaires proprement dites** sont encore relativement rares.

Les politiques agricoles, alimentaires et agro-alimentaires ne peuvent être interprétées que dans le cadre d'un contexte socio-économique donné, contexte qui contribue fortement à déterminer ces politiques.

SOCIÉTÉS "ALIMENTAIRES" : LES DEUX EUROPE

Nous avons développé dans d'autres publications une typologie des "sociétés alimentaires" (L. Malassis, 1992). Chacune des étapes du développement agro-alimentaire occidental est notamment caractérisée par une capacité moyenne de consommer, de produire et d'échanger, par une certaine distribution sociale de la consommation (L. Malassis, M. Padilla, 1986) et par un certain développement de l'appareil de production agro-alimentaire et de l'agriculture. On s'en tiendra ici à quelques commentaires concernant les sociétés intéressant plus directement l'économie européenne (tableau 1).

Tableau 1. — Typologie des sociétés alimentaires et agricoles

Etapas	Sociétés alimentaires	Modèle d'économie agro-alimentaire	Type d'agriculture
1	de pauvreté de masse	domestique et agricole	agriculture d'auto-subsistance
2	de transition	économie alimentaire marchande	agriculture commercialisée
3	de consommation de masse	agro-industrielle internationalisée	agriculture industrialisée
4	société de satiété énergétique moyenne	agro-industrielle internationalisée et de restauration de masse	
5	société de satiété généralisée		
6	société de substitutions qualitatives		

L'Europe, dans son ensemble, a atteint le stade de la "société de consommation de masse", encore que les indices de niveaux de vie et de consommation soient très différents selon les pays. **Il existe deux "Europes", que par simplification nous convenons d'appeler "Europe du nord" et "Europe du sud", bien que l'Irlande appartienne socio-économiquement à l'Europe du sud.** Les graphiques se

rapportant à la dépense alimentaire des ménages en % de la consommation finale ou du PIB recoupe cette distinction (figures 1 et 2)

Figure 1. — PIB (parité de pouvoir d'achat) et niveaux de vie moyen par habitant et par pays (1985)

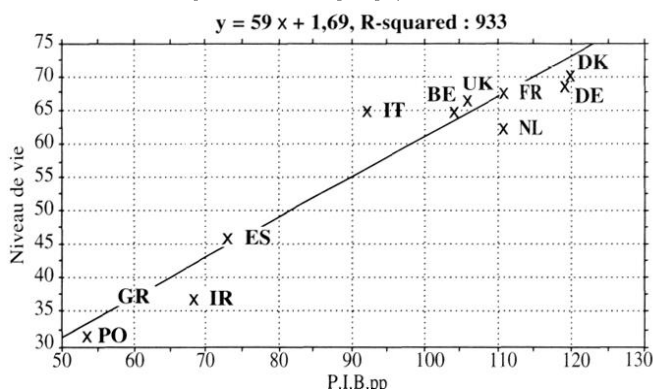
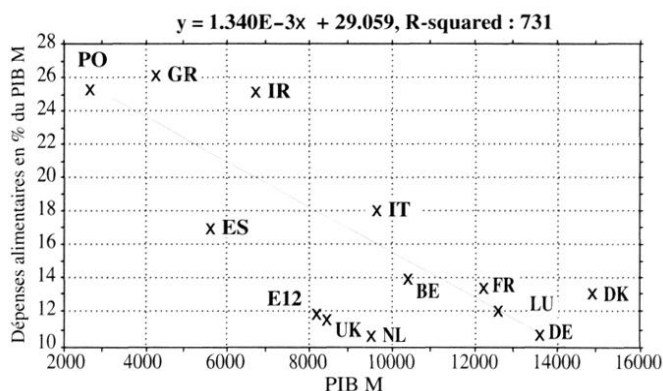


Figure 2. — Dépenses alimentaires en % du PIB aux prix du marché et en fonction de ce PIB par habitant et par pays



En relation avec la situation économique générale, il existe aussi deux Europes alimentaires qui peuvent être mises en évidence en exprimant la consommation en calories finales, animales et initiales ou en équivalents céréales (figures 3 et 4). C'est ainsi que la consommation énergétique, exprimée en équivalents céréales, varie du simple au double du Portugal au Danemark, respectivement de 700 à 1 400 kg par habitant et par an.

L'Europe du nord (y compris l'Irlande) a atteint le stade de la société de satiété quantitative moyenne. A ce stade, la consommation alimentaire énergétique exprimée en calories initiales n'augmente plus : la substitution de calories animales aux calories végétales est en effet achevée et la consommation alimentaire n'engendre plus **d'accélérateur de la croissance agricole** (l'accélérateur est égal au nombre de calories végétales nécessaires pour obtenir une calorie animale). La croissance quantitative moyenne est nulle par tête et, si la croissance démographique est faible ou nulle, comme c'est le cas dans plusieurs pays d'Europe du nord, la croissance quantitative totale tend vers zéro. Dans ces conditions, si la croissance de la production agricole reste forte, il en résulte la nécessité, soit d'augmenter les exportations, soit de reconverter la production (part plus importante des produits agricoles non alimentaires, extensification), soit de "reconvertir les agriculteurs" (polyactivité, exode) : tel est bien l'objet explicite et implicite des recherches et actions en cours concernant la nouvelle PAC.

1. DG : Direction Générale.

Cependant, dans l'Europe du sud, il existe des marges de croissance alimentaire, qui tiennent notamment au fait que ces pays n'ont pas atteint la saturation quantitative en calories animales. On peut certes ici s'interroger sur le rôle des habitudes alimentaires, de l'environnement agro-écologique etc., dans la détermination des modèles alimentaires. Sans pouvoir développer ici l'analyse souhaitable, on se bornera à constater que la consommation de calories croît dans les pays méditerranéens lorsque le revenu s'élève. Ici comme ailleurs, l'effet revenu tend à l'emporter sur l'effet habitude.

Figure 3. — Rations alimentaires moyennes par habitant et par pays

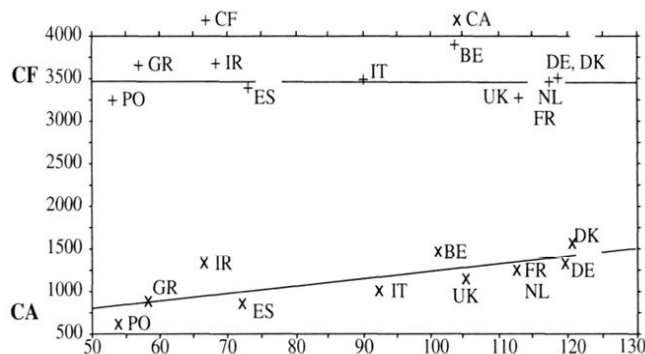
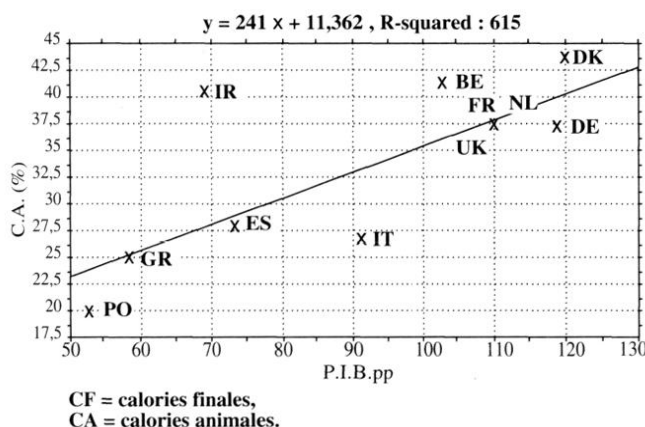


Figure 4. — CA en % des CF



SATIÉTÉ GLOBALE MOYENNE ET SATIÉTÉ GÉNÉRALISÉE

La satiété quantitative moyenne suppose la stabilité de la consommation quantitative par habitant, mais cela n'implique pas la satiété généralisée. La stabilité de la moyenne résulte le plus souvent d'une réduction de la consommation des catégories sociales à forte consommation énergétique sous l'influence de plusieurs facteurs (réduction de la pénibilité du travail, éducation du consommateur, etc.) et de la croissance de la consommation des catégories en situation de sous consommation, sans que tous ceux-ci puissent atteindre le stade de consommation souhaité par les nutritionnistes. Aucune société occidentale, même parmi les plus riches, n'a atteint le stade de la satiété généralisée : même dans les plus riches subsiste une frange plus ou moins importante de population en état de pauvreté et de sous-alimentation, d'ailleurs le plus souvent mal connue.

Au stade de la société de satiété généralisée, la croissance quantitative, en calories initiales, serait nulle par tête, mais la dépense alimentaire continuerait d'augmenter en valeur absolue, car les substitutions qualitatives se poursuivraient en relation avec l'évolution des conditions de vie et l'innovation alimentaire. Ces substitutions sont un phénomène constant de

notre histoire alimentaire, mais au stade de la société de satiété généralisée elles deviennent le phénomène central de l'économie alimentaire.

Les aliments sont des catégories historiques qui n'ont pas cessé de se transformer en relation avec les transformations sociales globales. L'évolution récente en Europe est marquée par le développement des aliments exprimée notamment en termes "d'aliment santé".

Au stade de la société de satiété et des substitutions qualitatives, les industries et la distribution alimentaires, qui fournissent des aliments adaptés à ce stade de consommation, sont les grands bénéficiaires du pouvoir d'achat additionnel du consommateur, sous forme de valeur ajoutée additionnelle aux matières alimentaires fournies par l'agriculture.

L'appareil de production agro-alimentaire, sous jacent aux sociétés de consommation de masse et de satiété, a été qualifié d'agro-industriel car, dans de nombreux pays développés, la valeur ajoutée par les IAA est devenue égale ou supérieure à celle ajoutée par l'agriculture et, lorsqu'il n'en est pas encore ainsi, il existe une tendance dans ce sens.

En Europe, la situation varie selon les pays-membres : en général les pays méditerranéens sont caractérisés par un développement moins avancé de l'agro-industrie (Perez R., 1991).

Cette introduction avait pour objet de définir le cadre de nos analyses. L'Europe du nord se situe au stade de la société de satiété quantitative moyenne, celle du sud possède encore, par rapport à ce stade, une certaine marge de croissance. Dans ce texte, nous envisageons les modalités du passage à la société de consommation alimentaire de satiété moyenne (et de "rattrapage du sud") et à celle de satiété généralisée. Nous envisagerons plus particulièrement le rôle de la politique économique globale et de la politique agro-alimentaire (I) et ensuite de la politique alimentaire proprement dite en envisageant successivement la politique du pouvoir d'achat alimentaire (II), et l'aide directe à la consommation alimentaire (III).

I - POLITIQUES MACRO-ECONOMIQUES ET POLITIQUES AGRO-ALIMENTAIRES

Marquons d'abord fortement, que l'économie alimentaire est très dépendante, comme la plupart des secteurs de production et de consommation, des politiques macro-économiques.

Les politiques macro-économiques centrées sur la croissance et les équilibres fondamentaux (monnaie, prix, épargne-investissement, balance des paiements, emploi, budget de l'État, etc.) sont susceptibles d'avoir de nombreux effets sur l'équilibre agro-alimentaire et mériteraient une analyse approfondie (Padilla M., 1991). Ces politiques influent en effet sur la capacité intersectorielle de produire et de consommer et donc sur la capacité d'achat alimentaire et sur la capacité de produire de la chaîne alimentaire. Par rapport à la politique économique globale, les politiques agro-alimentaires apparaissent comme des interventions spécifiques complémentaires ou compensatoires.

Ces politiques impliquent toutefois une répartition des interventions sur la chaîne alimentaire et une cohérence globale de celles-ci. L'analyse théorique procède des concepts d'efficacité et d'équité. C'est ainsi que dans les PVD, une politique de

bas prix alimentaires et de subventions à la consommation peut aller dans le sens de l'équité, en préservant le pouvoir d'achat des consommateurs et en améliorant celui des catégories sociales défavorisées, mais, en détruisant le pouvoir d'achat des agriculteurs, il crée les conditions d'une pénurie durable. Dans les pays développés, le soutien des prix agricoles peut avoir une incidence sur le pouvoir d'achat des consommateurs, d'autant plus faible toutefois que la part relative de la dépense alimentaire est elle-même faible dans le total des dépenses de consommation. Le "dilemme alimentaire" consiste à soutenir les prix agricoles pour garantir à l'agriculteur un revenu lui permettant de produire en améliorant la productivité, tout en offrant aux consommateurs des prix suffisamment modérés, sauvegardant le pouvoir d'achat des "consommateurs" (L. Malassis, M. Padilla, 1992). La politique agricole de "deficiency payment", longtemps pratiquée au Royaume-Uni, visait à la fois à sauvegarder le pouvoir d'achat du producteur et celui du consommateur.

Les politiques agro-alimentaires visent à développer la recherche, la formation et l'information dans le secteur agro-alimentaire, à réduire le coût social de l'alimentation, à garantir la qualité des produits et comprend des mesures spécifiques aux différents sous-secteurs composant le système agro-alimentaire.

Les experts de l'OCDE ont estimé les dépenses publiques affectées aux interventions sur la chaîne alimentaire dans certains pays et dans la CEE (OCDE, 1987). Selon ces experts, le contraste entre le Japon, la CEE et les Etats-Unis est particulièrement frappant. Les premiers dépensent surtout pour l'agriculture et le soutien des revenus agricoles, alors que les Etats-Unis dépensent relativement beaucoup pour l'aval agricole et l'aide aux consommateurs. Les premiers privilégient l'agriculture dans la politique de financement publique, les Etats-Unis font une place importante à la politique alimentaire.

Pour donner une vue globale et cohérente du financement des politiques agricoles, l'OCDE a mis au point la méthode dite "des équivalents subventions à la production" (ESP) et à la consommation (ESC), (OCDE, 1987). Sur cette base, on peut calculer la part des contribuables et des consommateurs dans le financement de la politique agricole et plus généralement agro-alimentaire.

La Japon et la CEE financent la politique agro-alimentaire essentiellement par les consommateurs, alors que les Etats-Unis font surtout appel aux contribuables. Selon les experts de l'OCDE, en 1989, la part relative financée par les consommateurs est respectivement de 32 % aux Etats-Unis, de 55 % dans la CEE, de 77 % au Japon (Chalmin Ph., 1990).

Finalement, le contraste fondamental entre la politique de la CEE et celle des Etats-Unis est double : d'une part, le financement public de la politique agro-alimentaire bénéficie relativement plus aux consommateurs aux Etats-Unis et davantage aux producteurs dans la CEE. D'autre part, le soutien à l'agriculture procède surtout de transferts effectués par le contribuable aux Etats-Unis et par le consommateur dans la CEE. Selon les travaux de l'OCDE, les Etats-Unis sont attentifs aux consommateurs et à la demande alimentaire effective. C'est ce que nous précisons chemin faisant.

II - POLITIQUE DU POUVOIR D'ACHAT ALIMENTAIRE

Comme l'a fort bien montré J. Fourastié, le pouvoir d'achat alimentaire moyen dépend de la croissance de la productivité globale du travail, qui détermine le niveau moyen des salaires et de la croissance de la productivité du travail agro-alimentaire, qui détermine le niveau des prix alimentaires. Il dépend aussi du combat social pour un partage plus équitable des gains de productivité. La croissance et la distribution du pouvoir d'achat contribuent fortement à expliquer les stades successifs de l'économie alimentaire.

La société de consommation de masse implique un pouvoir d'achat moyen élevé compatible avec le fonctionnement de grands marchés alimentaires de consommation, mais le passage à la société de satiété généralisée nécessite la croissance et la répartition sociale des gains de productivité, jusqu'à un niveau tel, que les catégories sociales les plus défavorisées puissent accéder à la ration recommandée par les nutritionnistes. Cela n'est encore le cas dans aucune société du monde, même les plus riches.

Dans les pays de la CEE, le pouvoir d'achat diffère du Nord au Sud (figure 1). La CEE fait observer que les prix alimentaires ne sont pas plus élevés dans la CEE que dans les autres pays de l'OCDE (CCE, 1990). Il ne suffit pas de considérer seulement les prix mais les rapports entre les salaires et les prix.

The Economist rapporte que l'Union des Banques Suisses calcule l'indice Big-Mac, qui indique combien de temps il faut au salarié moyen, dans un pays donné, pour pouvoir s'offrir "un Big-Mac et une grande frite". C'est à Chicago que le pouvoir d'achat alimentaire, ainsi mesuré, est le plus élevé : il ne faut que 18 minutes de salaire moyen contre 4 heures à Mexico. Le temps de travail nécessaire est plus faible dans les villes des Etats-Unis, du Canada, de Suisse et aussi d'Allemagne que dans les autres villes européennes. Le Big-Mac est plus cher en temps de travail dans les villes du Sud de l'Europe que dans celles du Nord.

Depuis Marx, la notion de pauvreté a deux aspects : elle est relative et absolue. Cette dernière est liée à la notion de "minimum vital".

Les Etats-Unis ont défini en 1969 un "seuil de pauvreté", qui constitue une référence pour la mise en œuvre de leur politique alimentaire. Ce seuil est égal à la somme d'argent nécessaire pour acheter une certaine quantité d'aliments, multipliée par le coefficient des dépenses alimentaires dans les dépenses des ménages, à un niveau de revenu déterminé.

L'estimation de la pauvreté et de la sous-consommation alimentaire n'a pas fait l'objet d'études cohérentes et globales en Europe. Au milieu des années 1970, en considérant comme pauvre toute personne qui ne disposait pas de la moitié du revenu moyen par habitant de son pays, les pauvres dans la CEE étaient estimés à environ 30 millions, soit 10 % de la population totale (CCE, 1987). En France, un rapport au Conseil Economique et Social (1989) estimait que 2 500 000 personnes, soit 4,5 % de la population totale, disposaient d'un revenu inférieur au SMIC. Différents projets en cours dans la CEE devraient permettre d'améliorer nos informations sur la pauvreté et la sous-consommation : il n'est toutefois pas douteux qu'il existe des marges de croissance alimentaire, quantitatives et qualitatives. Il est regrettable que la mise en œuvre de la nou-

velle PAC n'ait pas donné lieu à des études approfondies de cette question.

Le passage de la société de satiété quantitative moyenne à la société de satiété généralisée nécessite la mise en oeuvre d'une politique alimentaire appropriée. En effet, la croissance économique n'a nulle part éliminé la pauvreté. Elle laisse subsister une frange de pauvreté traditionnelle et crée une nouvelle pauvreté. Reversions industrielles, appauvrissements de certaines zones rurales, chômeurs de longue durée, et jeunes chômeurs, personnes âgées, familles monoparentales, réfugiés et migrants, marginaux de toute nature, sont facteurs ou champs de pauvreté (CCE, 1987).

La croissance économique est une condition nécessaire mais non suffisante pour éliminer la sous-consommation alimentaire. La politique économique et alimentaire peut contribuer à réduire cette sous-consommation en tendant vers une politique de plein emploi, en améliorant la productivité du travail (plein emploi efficient), en assurant une meilleure répartition des gains de productivité par la politique des salaires ou par une politique sociale appropriée, en régularisant le pouvoir d'achat dans le temps par des politiques de sécurité sociale, en contribuant à une aide directe à la consommation. Bornons-nous ici à quelques commentaires concernant les pays membres de la CEE. .

La crise économique fait que le plein emploi est loin d'être atteint en Europe. En 1988, la CEE comptait 15,4 millions de chômeurs, soit 10,4 % de la population active. Les taux de chômage sont particulièrement élevés dans le Sud (plus de 20 % en Espagne) y compris en Irlande (18,5 %). Le plus grave est la croissance du chômage de longue durée : 40 % des chômeurs le sont depuis plus d'un an.

La **Sécurité sociale** peut être considérée comme un régulateur de la consommation alimentaire et le salaire minimum garanti, comme une garantie d'un minimum de consommation. Les populations des pays du Sud sont moins protégées que celles du Nord. C'est ainsi qu'en 1985, les dépenses de protection sociale en pourcentage du PIB variaient de 15 % au Portugal à plus de 30 % aux Pays-Bas.

L'Europe est le berceau de la protection sociale. Les premières assurances sociales sont nées en Allemagne, il y a un siècle. La Sécurité sociale généralisée est née au Royaume-Uni, avec le rapport Beveridge et les lois de 1946-48. **Mais la Sécurité sociale généralisée en Europe, a un caractère commun : elle n'a pas été créée pour lutter contre la pauvreté, mais pour couvrir des risques définis. La pauvreté persiste dans les sociétés riches à taux élevé de Sécurité sociale, ainsi que la sous-consommation alimentaire.**

La création, en France, du Revenu Minimum d'Insertion en décembre 1988, met en oeuvre une nouvelle prestation sociale qui touche les plus démunis et qui devrait, en outre, faciliter leur insertion professionnelle et sociale. Le revenu minimum concerne notamment les chômeurs de longue durée, qui ne bénéficient plus de l'indemnité chômage ni même de la Sécurité sociale. Le RMI concerne actuellement 800 000 personnes en France. Il n'est pas douteux que le RMI apporte en fait une aide alimentaire au plus démuné. Il réduit la sous-consommation alimentaire, mais, pour diverses raisons ne la supprime pas (tous les ayants droit ne sont pas inscrits, la prestation est relativement faible, etc.).

Les disparités de pouvoir d'achat en relation avec les niveaux de croissance, des taux de Sécurité sociale et de chômage, etc. contribuent à expliquer les différences de niveaux et de structures des régimes alimentaires entre le nord et le sud au sein de la CEE.

III - POLITIQUES ALIMENTAIRES : L'AIDE A LA CONSOMMATION ALIMENTAIRE

Les politiques de tendance vers le plein emploi, des salaires, de la Sécurité sociale se sont avérées insuffisantes pour éliminer la sous-consommation alimentaire dans les pays riches. Des actions spécifiques s'imposent donc en faveur des pauvres et plus particulièrement en faveur de la réduction de la sous-consommation alimentaire de ceux-ci.

Ces actions en faveur des plus pauvres sont particulièrement justifiées et devraient être possibles dans les sociétés riches, d'abondance alimentaire, de surcapacité agricole, de surconsommation, et souvent de gaspillage.

La politique alimentaire comporte plusieurs aspects qui peuvent se ramener à trois principaux :

— **la politique d'approvisionnement en quantité et en qualité**, qui dépend de la capacité de produire et d'échanger et de celle d'importer des produits alimentaires de complément et de diversification ;

— **les politiques d'aide à la consommation** tendant notamment à améliorer la consommation alimentaire des catégories à faible pouvoir d'achat. Dans la société de satiété moyenne, cette aide devrait permettre d'atteindre le stade de la satiété nutritionnelle généralisée. Elle peut prendre la forme de compléments de revenus sous forme de subventions à la consommation ou de transferts directs en nature (M. Padilla, 1991) ;

— **les politiques de la qualité, *lato sensu***, qui visent à améliorer la qualité de l'alimentation et des conditions nutritionnelles par la recherche nutritionnelle, la formation et l'information des consommateurs, la qualité des produits, l'environnement alimentaire et la qualité de la vie. Nous n'aborderons pas la politique de la qualité dans cet exposé. C'est dans ce domaine que la CEE semble avoir la politique la plus cohérente, mais il reste beaucoup à faire. Nous envisagerons exclusivement la politique d'aide directe à la consommation alimentaire.

Les politiques d'aide à la consommation peuvent prendre plusieurs formes, qui ne seront pas discutées ici (voir M. Padilla, 1991). Bornons-nous à mentionner qu'il a été démontré que la propension à la consommation additionnelle est beaucoup plus élevée lorsque le consommateur bénéficie d'un transfert en nature que lorsqu'il bénéficie de transfert monétaire.

Les pays de l'OCDE, à l'exception des Etats-Unis, n'ont pas à proprement parler de politique cohérente d'aide à la consommation.

Les Etats-Unis contribuent à l'amélioration de la consommation par de nombreux programmes adaptés à des situations spécifiques et par un programme des bons d'alimentation destinés à aider les bas revenus.

Le programme des subventions fédérales aux cantines scolaires (School Lunch Program) créé en 1943 et complété depuis par de nombreux programmes spécifiques (aides ciblées). Au total 25 à 30 millions d'enfants bénéficient chaque année de ce programme. Des programmes concernant des aides alimentaires de complément aux mères, nourrissons, enfants d'âge pré-scolaire, ainsi qu'aux personnes âgées.

Le programme de bons d'alimentation fut créé en 1961 par l'administration Kennedy. Il a été établi en tant qu'institution permanente par le *Food Stamp Act* de 1964. Les coupons permettent la mise à disposition d'un complément de nourriture au profit des ayants droit. Les conditions d'éligibilité sont parfaitement définies et sont liées à l'estimation en valeur du seuil de pauvreté. Le Food Sécurité Act de 1985 a élargi les conditions d'accès et manifesté la volonté des pouvoirs publics de développer l'assistance alimentaire. Le Food Stamp Program représente la forme la plus importante d'assistance alimentaire aux Etats-Unis : il représentait 60 % de l'aide alimentaire totale et touchait environ 20 millions de personnes dans les années 1980.

Répons que les Etats-Unis ont une réelle politique alimentaire : l'aide alimentaire intérieure représentait dans les années 1980 trois fois le montant du soutien à l'agriculture et plus de dix fois l'aide alimentaire à l'étranger (Padilla M., 1991).

Du point de vue de la politique alimentaire, l'Europe est très en retard par rapport aux Etats-Unis. L'aide à la consommation requiert trois formes principales :

— **des aides de compensation, à caractère temporaire, liées à la politique d'élargissement de la Communauté** (telles que l'aide à la consommation de beurre, accordée au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark après leur adhésion à la CEE) ;

— **l'aide alimentaire liée à l'écoulement de surplus**. Des mesures de ce type concernent le beurre, la viande bovine, les fruits et légumes et peuvent concerner toute distribution opportune en relation avec la situation des marchés ;

— **l'aide à l'objectif plus spécialement social** : il en est ainsi des actions dites "denrées alimentaires gratuites" (distribuées aux catégories sociales défavorisées, par exemple pendant l'hiver 1986/1987) ou depuis 1983 la distribution de lait dans les écoles. Près de 30 000 000 de scolaires bénéficient de cette distribution qui en 1989/90 a représenté 450 000 tonnes de lait. Tous les Etats-membres mettent en œuvre cette mesure.

Les différentes mesures dites "sociales", prises par la Communauté, sans être négligeables, ne sauraient constituer une politique alimentaire proprement dite. Une telle politique impliquerait la détermination des ménages et personnes en situation de sous-consommation et l'organisation permanente d'une aide alimentaire complémentaire, comme c'est le cas aux Etats-Unis.

Concluons : les commentaires qui précèdent appellent de nombreux approfondissements. Notre objet était d'attirer l'attention sur les conditions et les modalités de l'accès à la société de satiété généralisée **la croissance économique n'y suffit pas, ni la politique économique globale. La politique alimentaire proprement dite est indispensable si l'on veut réduire la sous-consommation alimentaire.**

Cette approche pose aussi le problème du surplus alimentaire réel au sein de la CEE. Par la mise en œuvre de la nouvelle PAC, la CEE se prononce en faveur d'une politique rigoureuse de **gestion de l'offre agricole, par la baisse des quantités et des prix. Il semble qu'elle pourrait (ou devrait) simultanément se prononcer clairement en faveur de l'élimination de la sous-consommation alimentaire par la mise en œuvre d'une politique appropriée.** Un tel objectif devrait être possible dans les sociétés riches, à pouvoir d'achat et à productivité du travail élevés, de surcapacité productive par rapport à la demande sociale et d'accumulations de surplus. **Mais une politique sociale de la consommation ne saurait être confondu avec une politique d'écoulements des surplus.**

En Europe, c'est seulement dans les bas revenus qu'il existe une demande alimentaire quantitative potentielle. De ce point de vue, les agriculteurs devraient être des alliés objectifs de la politique d'aide directe à la consommation.

Il faudrait pouvoir chiffrer les effets d'une politique d'élimination de la sous-consommation quantitative sur la demande alimentaire effective : exercice difficile dans l'état actuel de nos informations.

Les effets d'une politique de l'aide à la consommation n'augmenterait probablement pas plus de 1 % la consommation en calories initiales dans le nord de l'Europe. Ce chiffre est provisoire et appelle des informations complémentaires. La croissance en valeur, en différents points de la chaîne alimentaire résultant de la substitution qualitative, dépend d'une définition de la qualité susceptible d'être sanctionnée par le marché.

Dans le sud de l'Europe, subsistent des marges de croissance quantitative plus importantes, dans la mesure où la substitution des calories animales aux calories végétales est inachevée. C'est ainsi que compte tenu des moyennes de consommation en 1984/86, on peut calculer que pour atteindre 30 % de calories animales dans la ration (contre près de 40 % en moyenne dans le nord) et 3 500 calories finales, il faudrait augmenter la production par habitant, mesurée en calories initiales ou végétales, de 58 % au Portugal, de 20 % en Espagne, de 19 % en Italie et de 17 % en Grèce. Ces chiffres ne manqueront pas de surprendre et de provoquer. La marge d'erreur est probablement grande, mais il n'est pas douteux que le sud est encore loin d'avoir atteint le stade de la saturation alimentaire quantitative.

Dans ces conditions, la Méditerranée serait la grande zone d'expansion alimentaire intérieure de la CEE au cours des prochaines années. Il faudra alors accroître la production de céréales et de protéines animales ainsi que les produits de l'élevage. Qui le fera : le Nord ou le Sud ? Il s'agit ici de la question fondamentale du développement de la concurrence agro-alimentaire intra-européenne entre le Nord et le Sud.

BIBLIOGRAPHIE

- CHALMIN Ph. (1989). — *Chroniques d'actualité de la SEDEIS*.
CEE (1987). — *La communauté lutte contre la pauvreté* (dossier 4/87) - *La communauté et les consommateurs* (dossier 12/87).
FOURASTIÉ J. (1987). — *D'une France à une autre*, Fayard, 313 p.
MALASSIS L., PADILLA M. (1986). — *Economie agro-alimentaire*, tome III, Cujas, 450 p.

- MALASSIS L. (1992). — *Initiation à l'économie Agro-alimentaire*, Chapitre 3, Hatier.
PEREZ R. (1991). — *L'économie Agro-alimentaire en Méditerranée*, IAMM.
PADILLA M. (1991). — *Les politiques de la consommation alimentaire : Signification et portée*, thèse, Montpellier.
PADILLA M. (1992). — *Initiation à l'économie Agro-alimentaire*, chapitre 4, Hatier.