

LA POLITIQUE ALIMENTAIRE DES ÉTATS-UNIS, PREMIER PILIER DE LA POLITIQUE AGRICOLE

Sophie Devienne

GREP | « Pour »

2009/3 N° 202-203 | pages 95 à 104

ISSN 0245-9442

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-pour-2009-3-page-95.htm>

Pour citer cet article :

Sophie Devienne, « La politique alimentaire des États-Unis, premier pilier de la politique agricole », *Pour* 2009/3 (N° 202-203), p. 95-104.
DOI 10.3917/pour.202.0095

Distribution électronique Cairn.info pour GREP.

© GREP. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Sophie DEVIENNE

Maître de conférences, UFR Agriculture comparée
et Développement agricole, AgroParisTech

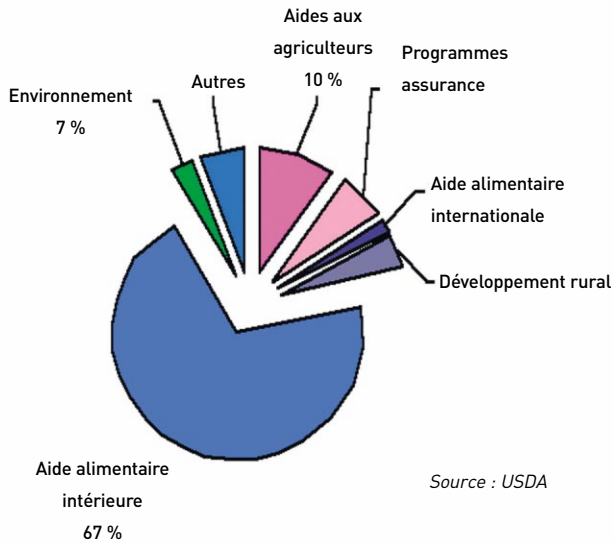
La politique alimentaire des États-Unis, premier pilier de la politique agricole

La politique agricole des États-Unis présente une caractéristique très originale : l'aide alimentaire intérieure en constitue de très loin le volet le plus important, puisque les deux tiers du budget du Département de l'Agriculture (USDA) lui sont consacrés. En 2009, près de 82 milliards de dollars ont ainsi été attribués à l'aide alimentaire en faveur des plus démunis. Cette politique est gérée par le *Food and Nutrition Service* (FNS), agence du Département de l'Agriculture créée en 1969. La mission du FNS est double : améliorer la sécurité alimentaire intérieure et lutter contre la faim en procurant l'alimentation de base aux enfants et à la population à bas revenus, mais aussi assurer un soutien au secteur agricole. La loi-cadre de la politique agricole ¹ de 2008 accompagne l'aide alimentaire d'une éducation à la nutrition afin de lutter contre l'obésité, véritable fléau aux

1 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.



Figure 1 : La politique alimentaire intérieure représente les deux tiers du budget du Département de l'Agriculture (USDA) en 2010



États-Unis, qui touche particulièrement les catégories sociales les plus défavorisées. Aujourd'hui, un américain sur cinq bénéficie de l'un des programmes d'aide alimentaire de l'USDA.

Différents programmes qui se complètent

La politique d'aide alimentaire compte différents programmes, dont les cinq plus importants sont les tickets alimentaires, l'aide aux cantines scolaires, le soutien aux mères et aux enfants en bas âge, la fourniture de petits-déjeuners et de goûters à l'école et la distribution de repas.

Le programme des tickets alimentaires ou *Food Stamps* constitue le volet le plus important de cette politique (près de 38 milliards de dollars en 2008, 59 milliards en 2009 et 67 milliards en 2010). Depuis le *Farm Bill* de 2008, il est devenu le pro-

gramme d'aide nutritionnelle supplémentaire (*Supplemental Nutrition Assistance Program* ou SNAP) car la carte électronique EBT (*Electronic Benefit Transfer*) a définitivement remplacé les tickets de 1 \$, 5 \$ et 10 \$. Le programme des *Food stamps* est un programme fédéral, mis en œuvre par les États, qui permet aux familles à bas revenu de se procurer des produits alimentaires de base dans des magasins agréés. Trente cinq millions de personnes (soit plus d'un américain sur neuf) en bénéficient aujourd'hui, dont plus des trois quarts appartiennent à des familles avec enfants.

Vient ensuite le *National School Lunch Program* (9 milliards de dollars en 2008) qui permet de subventionner ou d'offrir les repas dans les cantines scolaires aux écoliers des familles démunies. Les écoles qui participent au programme reçoivent de l'USDA un budget et des dons alimentaires. Ce soutien leur permet de fournir des repas gratuits aux enfants des familles ayant un revenu inférieur à 130 % du seuil de pauvreté² (50 % des repas distribués), et des repas subventionnés pour les enfants appartenant à des familles ayant un revenu compris entre 130 et 180 % de ce seuil (10 % des repas). Ces repas doivent respecter les conditions d'équilibre nutritionnel fixés par le *Food and Nutrition service*. En 2008 les 200 000 écoles bénéficiaires comptaient 22 millions d'enfants, soit 55 % des écoliers américains. Le *Farm Bill* de 2008 prévoit un financement spécifique pour l'achat de fruits et légumes (65 millions de dollars en 2009, 100 en 2010 et 2011, 150 millions en 2012 avec une indexation ensuite sur l'indice des prix à la consommation). Cette décision répond à la volonté d'améliorer l'équilibre nutritionnel des repas scolaires. Elle a aussi été motivée par la demande des producteurs de fruits et de légumes de Californie ayant réclamé cette intervention publique afin de soutenir ce marché.

Les écoles des quartiers les plus défavorisés peuvent également bénéficier d'une aide pour la fourniture de petits déjeuners et de goûters aux enfants des familles en difficulté. Plus de 11 millions d'enfants, dans 88 000 écoles, en ont bénéficié chaque jour en 2008 (2,4 milliards de dollars).

Les mères des familles démunies et leurs enfants, jusqu'à l'âge de cinq ans, peuvent bénéficier d'une aide (programme WIC) qui vise à améliorer la qualité de leur alimentation en leur procurant l'accès à un ensemble de produits tels que : jus de fruits, céréales pour le petit déjeuner, lait, œufs, fruits et légumes, poisson, pain complet... Un peu moins de 9 millions de personnes en ont bénéficié chaque mois en 2008 pour un montant d'environ 44 \$ par personne et par mois. Le coût de ce programme s'est élevé à 8,7 milliards de dollars en 2008.

² Environ 22 000 \$ par an pour une famille de quatre personnes et 14 000 \$ par an pour un couple.



Enfin, l'État fédéral subventionne des centres agréés pour la distribution de repas. Près de 2 milliards de repas ont ainsi bénéficié du soutien public en 2008, avec un budget de 2,4 milliards de dollars.

Une aide alimentaire conçue dès l'origine comme un volet de la politique agricole

L'aide alimentaire intérieure apparaît pour la première fois dans le cadre de la politique de relance économique (*New Deal*) mise en place par le président Roosevelt pour remédier à la crise du début des années 1930. La crise frappe également le secteur agricole : elle est causée à la fois par une surproduction, qui justifie la mise en place d'une politique de régulation de la production (gel de terres) et des marchés (stockage public), et par une sous-consommation nationale, consécutive à la montée du chômage. La loi agricole de 1933 autorise les achats publics d'excédents agricoles afin de les distribuer à la population la plus démunie. Le *Farm Bill* de 1938 crée ensuite les premiers *Food stamps*, qui visent à la fois à régler le problème des excédents agricoles et celui de la sous-nutrition d'une partie de la population. Les familles les plus pauvres peuvent acheter des tickets leur permettant de se procurer une alimentation de base ; elles obtiennent alors gratuitement des tickets (dont la valeur est égale à la moitié du ticket onéreux) en échange desquels elles peuvent accéder à des aliments dont la nature est fixée par le service gérant les stocks publics de produits agricoles. Ce système permet ainsi d'écouler une partie des excédents agricoles, tout en assurant la sécurité alimentaire à la population la plus démunie. Le Département de l'Agriculture gère ce programme, qui fait partie intégrante de la politique agricole. En quatre années de fonctionnement, 20 millions de personnes ont bénéficié des tickets alimentaires aux États-Unis. Ce programme a pris fin en 1943, pendant la seconde guerre mondiale, alors que les surplus agricoles et le sous-emploi massif de la population américaine avaient disparu.

Le Département de l'Agriculture lance un nouveau programme d'aide alimentaire dès 1946. De nombreux hommes ont en effet dû être réformés lors de la conscription durant la guerre pour des problèmes de malformation, conséquence de la sous-nutrition dont ils avaient souffert au cours de leur enfance. Les pouvoirs publics essaient de remédier à ce problème en créant le *National School Lunch Program*, programme qui permet aux cantines scolaires de s'approvisionner à bas prix en produits alimentaires de base et de fournir des repas moins chers aux enfants des familles les plus pauvres.

À partir du milieu des années 1950, le problème de la sous-nutrition de la population

pauvre, en particulier dans les États du Sud, conduit des sénateurs à plaider pour la réintroduction des tickets alimentaires. Le développement de la mécanisation de la récolte du coton a en effet entraîné depuis les années 1940 l'éviction de la majorité des métayers noirs. La misère rurale et urbaine s'est fortement développée dans ces régions. Ainsi, en 1959, 54 % de la population noire, et 70 % des mères élevant seules leurs enfants, vivent au dessous du seuil de pauvreté, contre 22 % pour l'ensemble de la population des États-Unis. Les États-Unis sont la première puissance économique mondiale, mais on peut y mourir de faim... Les conséquences de la sous-nutrition dont souffre une partie de la population choquent l'opinion américaine : le décès d'enfants en bas âge ou les nombreuses malformations physiques qui touchent une partie des enfants des familles les plus démunies sont régulièrement dénoncés par la presse. Le Congrès vote en 1959 un programme de tickets alimentaires que n'appliquera pas l'administration Eisenhower. Il faudra attendre l'élection de Kennedy en 1961 pour que cette politique soit appliquée dans quelques régions pilotes, avant de devenir un programme permanent de la politique agricole en 1964. Le système repose sur la distribution de tickets aux familles les plus pauvres, qui leur offre l'accès à l'alimentation de base. Cette politique est mise en place alors que les États-Unis connaissent à nouveau des excédents agricoles importants.

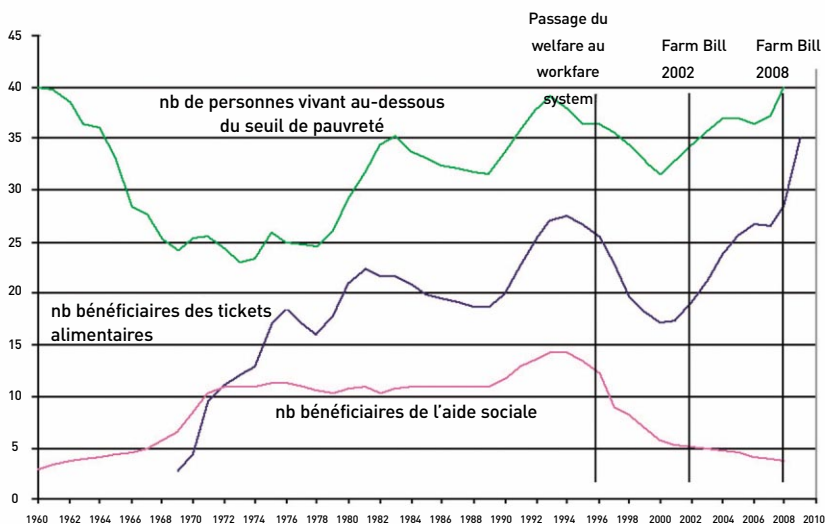
À la même époque, l'aide alimentaire aux écoles est renforcée, permettant la distribution de repas gratuits aux enfants des familles les plus démunies. En 1969 le *Food Service* est créé, et la politique d'aide alimentaire compte deux volets supplémentaires, la fourniture de petits déjeuners pour les écoliers et le soutien aux organismes caritatifs qui distribuent des repas gratuits. En 1972 est créé le programme d'aide aux mères enceintes et élevant des enfants en bas âge (WIC).

L'aide alimentaire, dernier rempart contre la grande pauvreté depuis le passage du *welfare system* au *workfare system* en 1996

Ces programmes ont été maintenus et leur budget accru, en particulier celui du *Food Stamps Program*, lors de chaque nouvelle loi agricole. Les dispositions des *Farm Bills* successifs en faveur du programme d'aide alimentaire ont en effet permis de rassembler un large consensus, en reliant les représentants des districts urbains aux programmes de soutien en faveur des agriculteurs américains. Il est même arrivé à un président d'opposer son *veto* à une loi agricole votée par les deux chambres, parce que celle-ci ne reconduisait pas le programme de *Food Stamps*. ▣

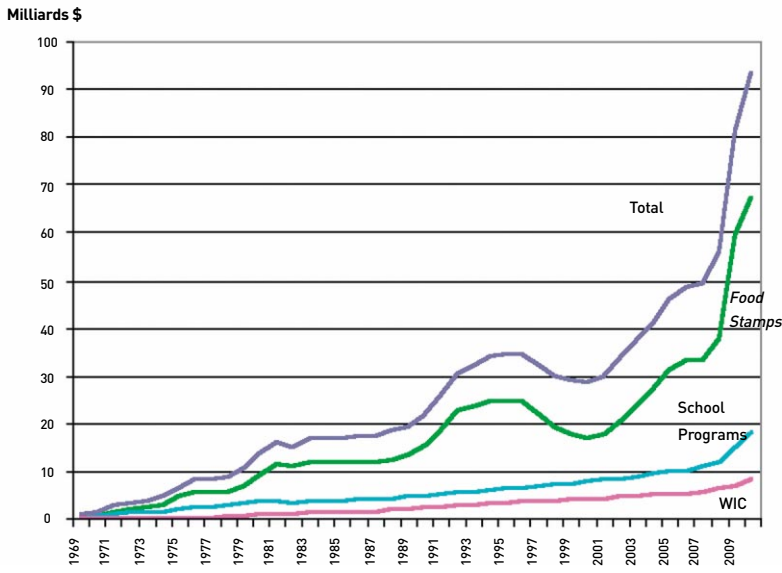
Les modifications apportées par l'administration Clinton en 1996 à la politique sociale fédérale américaine ont contribué à renforcer l'importance de la politique d'aide alimentaire dans la lutte contre la pauvreté. Depuis 1935, le principal volet de l'assistance sociale fédérale – en dehors du programme *Medicaid* permettant l'accès à un minimum de soins médicaux pour les plus démunis – consistait en une aide monétaire aux mères isolées en difficulté (*Aid to Families with Dependent Children*). Ce soutien sans autre condition que celle du revenu a commencé à être dénoncé par une partie de la classe politique à partir des années 1970, mettant à l'index les *welfare queens* qui profiteraient de ce système de manière irresponsable. Ce discours a conduit à une impopularité croissante de la politique d'aide sociale et à sa réforme en 1996 dans le cadre du *Personal Responsibility and Work Reconciliation Act*. Dès lors le lien est établi entre aide sociale et emploi : l'aide sociale (*Temporary Assistance for Needy Families*) est devenue temporaire (cinq ans maximum par personne au cours de sa vie) et conditionnée par la recherche d'un emploi. L'autre volet de la politique sociale autre que médicale consiste en un crédit d'impôt (*Earned Income Tax Credit*, 150 \$ par mois au maximum) accessible aux foyers ayant un revenu modeste de leur travail, le revenu maximum pour l'éligibilité étant fixé en

Figure 2 : Évolution de la pauvreté et du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et de l'aide alimentaire (Food Stamps puis SNAP) de 1960 à 2009



Source : US Census Bureau, Food Assistance and Nutrition Service USDA, US Département of Health and Human Service

Figure 3 : Évolution des dépenses allouées à l'aide alimentaire intérieure (USDA)



Source : USDA, FNS

fonction du nombre d'enfants³. Dans la loi agricole de 1996 cette réforme s'est accompagnée d'une restriction des conditions d'accès aux *Food Stamps*, excluant en particulier les familles d'immigrants légaux.

Les conséquences ne se sont pas fait attendre : le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale a diminué des deux tiers depuis 1996 (figure 2) malgré l'augmentation, depuis 2000, du nombre de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Cette situation a conduit l'administration Bush à assouplir les conditions d'accès aux *Food Stamps*, qui restent la dernière ressource pour la population la plus démunie, en particulier pour les chômeurs de longue durée.

La loi agricole votée en 2008 a renforcé la politique d'aide alimentaire (figure 3), en augmentant le niveau des prestations et le budget global attribué (passant de 40 à 50 milliards de dollars). Cette décision politique a été le fruit d'un consensus entre les tenants d'un renforcement de l'aide alimentaire dans un contexte de diminution de l'aide sociale et les lobbies agricoles défendant un puissant soutien aux producteurs.

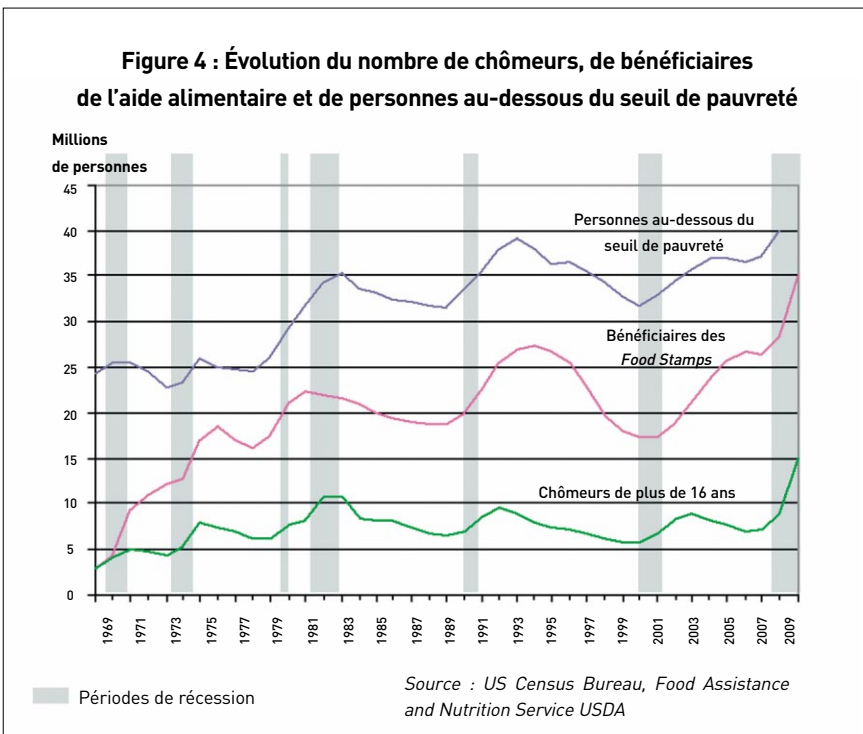
³ Sont éligibles les foyers ayant un revenu annuel inférieur à une somme comprise entre 34 000 et 41 000 \$. Toutefois, les familles ayant un revenu annuel inférieur à 13 000 \$ ne peuvent prétendre qu'à un crédit d'impôt très faible : cette aide est très clairement destinée aux foyers dans lesquels au moins l'une des personnes travaille.



La crise économique qui sévit depuis 2008 a entraîné une montée rapide du chômage et de la pauvreté aux États-Unis (figure 4). Le nombre de bénéficiaires des *Food Stamps* a lui aussi rapidement augmenté. Dans cette situation de crise, l'administration Obama n'a pas fait le choix d'une réforme du *workfare system*, mais celui d'un renforcement de la politique d'aide alimentaire. La politique de relance économique, l'*American Recovery and Investment Act* voté en février 2009, prévoit ainsi, sur un budget de 787 milliards de dollars, d'allouer 20 milliards de dollars supplémentaires à la politique d'aide alimentaire, permettant surtout une revalorisation du montant de l'aide accessible par les foyers sous la forme des *Food Stamps*.

Une aide accessible aux familles sans autre condition que le revenu

Les familles ayant un revenu mensuel inférieur à 130 % du seuil de pauvreté (1 900 \$ par mois en 2009 pour une famille de trois personnes) et un revenu net, hors charges de logement et



d'éducation des enfants, inférieur au seuil de pauvreté sont éligibles aux *Food Stamps*. Elles reçoivent chaque mois sur une carte électronique un montant leur permettant d'acheter dans des points de vente agréés des aliments de base, à l'exclusion des boissons alcoolisées, cigarettes, plats chauds cuisinés ou suppléments vitaminés. Le montant maximum est fixé à 200 \$ par personne et par mois ; il est dégressif pour les personnes supplémentaires du foyer (par exemple 670 \$ par mois pour quatre personnes). En moyenne, le montant s'élève à 115 \$ par mois et par personne, montant revalorisé de plus de 20 \$ dans le cadre de la politique de relance économique de février 2009. Les chômeurs comme les personnes avec un revenu du travail modeste y ont accès. Dans ce dernier cas, les tickets alimentaires viennent compléter le revenu et l'aide fiscale pour permettre aux familles de dépasser le seuil de pauvreté. Aujourd'hui, 45 % des foyers bénéficiant des *Food Stamps* ont accès à un revenu du travail.

Un impact positif sur la sécurité alimentaire, mais aussi sur l'agriculture et l'ensemble de l'économie

Le problème de la faim a été jugulé grâce à la politique d'aide alimentaire mise en œuvre à partir des années 1930, dans un pays développé où il n'était pourtant pas rare que la population la plus démunie souffre de sous-nutrition. La politique d'aide alimentaire américaine permet aujourd'hui d'assurer la sécurité alimentaire à la population souffrant de pauvreté voire de grande pauvreté : 90 % des familles bénéficiaires ont aujourd'hui un revenu inférieur au seuil de pauvreté et 40 % inférieur à la moitié de ce seuil. Cette politique alimentaire est également considérée comme un volet important de la politique agricole : conçue au départ comme le moyen d'écouler les excédents, dans une situation où il apparaissait impensable que ceux-ci coexistent avec la sous-nutrition d'une partie importante de la population, elle est encore considérée comme une politique de soutien à la production agricole car elle permet d'augmenter la consommation alimentaire des catégories les plus défavorisées. Les études du Département de l'Agriculture montrent que la distribution de la même somme sous la forme d'un revenu monétaire se traduirait par de moindres dépenses alimentaires et par une diminution de l'impact sur l'agriculture. Les tickets alimentaires ne permettent pas d'obtenir que des produits alimentaires américains (il ne s'agit pas de « préférence nationale »), mais de fait ce système profite très largement à l'agriculture et à l'industrie agro-alimentaire des États-Unis. La mission du *Food and Nutrition Service* est bien



d'assurer la sécurité alimentaire de la population défavorisée *en apportant un soutien à l'agriculture*.

L'ensemble de l'économie bénéficie des effets d'entraînement de cette politique, non seulement l'agriculture, l'industrie agro-alimentaire et le secteur des services relatifs à cette filière (transports, commerces y compris les commerces de proximité...), mais aussi d'autres secteurs économiques car l'accès aux tickets alimentaires permet à une partie des bénéficiaires de consacrer leur revenu à d'autres types de dépenses. Les économistes américains estiment d'ailleurs que le renforcement de la politique alimentaire est sans doute l'un des volets les plus efficaces et aux effets les plus rapides de la politique de relance économique de l'administration Obama.

Politique d'inspiration keynésienne dont les effets positifs sur le secteur agricole et l'ensemble de l'économie sont reconnus, la politique d'aide alimentaire américaine constitue aujourd'hui le dernier rempart contre la pauvreté pour la population la plus défavorisée, dans un contexte où l'aide sociale est déficiente. Cette politique vient d'être renforcée et a toutes les chances d'être reconduite, car même les tenants d'une moindre intervention de l'État considèrent que la situation de première puissance économique mondiale du pays n'est pas compatible avec la sous-nutrition d'une partie de sa population. L'agriculture des États-Unis devrait donc encore pouvoir compter sur le soutien de la politique alimentaire dans les années à venir. ■

À lire

G. Bazin, C. Hanrahan, S. Devienne, J.-C. Debar, « Évolution et perspectives de l'agriculture américaine », Académie d'agriculture de France, séance du 12 mars 2008, *Compte rendu de l'Académie d'agriculture de France* vol. 94, n° 2, p. 3-18.

S. Devienne, « Agriculture et politiques agricoles aux États-Unis », *Oléagineux, Corps Gras et Lipides* vol. 15, n° 3, mai-juin 2008.

K. Hanson, E. Golan, S. Vogel, J. Olmsted, « Tracing the impacts of food assistance programs on agriculture and consumers », USDA, *Food and Nutrition Research Report* n° 18, avril 2002.

USDA, « The Food Assistance Landscape », *FY 2008 annual report*, avril 2009.