

LA POLITIQUE ALIMENTAIRE DES ÉTATS-UNIS, premier poste de dépenses du ministère de l'Agriculture

par Madame Sophie Devienne

Maître de conférences

UFR Agriculture comparée et Développement agricole

AgroParisTech

Sommaire

INTRODUCTION

1. L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS AMÉRICAINS
DANS LE SECTEUR AGRICOLE EST ANCIENNE

2. LES PRÉMICES DE LA POLITIQUE SOCIALE ET DE L'AIDE ALIMENTAIRE
AU 19^E ET AU DÉBUT DU 20^E SIÈCLE

3. L'AIDE ALIMENTAIRE CONÇUE DÈS L'ORIGINE
COMME PARTIE INTÉGRANTE DE LA POLITIQUE AGRICOLE
 - 3.1. LE NEW DEAL ET LES PREMIERS TICKETS ALIMENTAIRES
 - 3.2. LE NATIONAL SCHOOL LUNCH ACT :
LUTTE CONTRE LA MALNUTRITION INFANTILE ET DISTRIBUTION DES EXCÉDENTS DE LA CCC
 - 3.3. LES ANNÉES CINQUANTE :
RÉAPPARITION DES EXCÉDENTS ET MISE EN PLACE DE L'AIDE ALIMENTAIRE INTERNATIONALE
 - 3.4. LA PAUVRETÉ PERSISTANTE AUX ÉTATS-UNIS
CONDUIT À LA RÉINTRODUCTION DES TICKETS ALIMENTAIRES
 - 3.5. DÈS LES ANNÉES SOIXANTE, LES EXCÉDENTS AGRICOLES IMPORTANTS
CONDUISENT À DÉVELOPPER DE NOUVEAUX VOILETS DE L'AIDE ALIMENTAIRE

4. DES OBJECTIFS SUPPLÉMENTAIRES À PARTIR DES ANNÉES QUATRE-VINGTS :
ÉQUILIBRE NUTRITIONNEL DE L'ALIMENTATION
ET SOUTIEN AUX PETITES EXPLOITATIONS AGRICOLES

5. DIFFÉRENTS PROGRAMMES QUI SE COMPLÈTENT

6. L'AIDE ALIMENTAIRE, DERNIER REMPART CONTRE LA GRANDE PAUVRETÉ
DEPUIS LE PASSAGE DU WELFARE SYSTEM AU WORKFARE SYSTEM EN 1996

7. LE PROGRAMME SNAP, EX-FOOD STAMP PROGRAM :
UNE AIDE ACCESSIBLE AUX FAMILLES SANS AUTRE CONDITION QUE LE REVENU
8. UN IMPACT POSITIF SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE,
MAIS AUSSI SUR L'AGRICULTURE ET L'ENSEMBLE DE L'ÉCONOMIE
9. AUX ÉTATS-UNIS,
LES POLITIQUES ALIMENTAIRE ET AGRICOLE SONT INTIMEMENT LIÉES

BIBLIOGRAPHIE

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1

EN 2010, LES DEUX TIERS DU BUDGET DU MINISTÈRE AMÉRICAIN DE L'AGRICULTURE (USDA) ONT ÉTÉ ALLOUÉS À LA POLITIQUE D'AIDE ALIMENTAIRE INTÉRIEURE

GRAPHIQUE 2

ÉTATS-UNIS : ÉVOLUTION DEPUIS LA FIN DES ANNÉES SOIXANTE DU NOMBRE DE CHÔMEURS, DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ALIMENTAIRE ET DE PERSONNES AU-DESSOUS DU SEUIL DE PAUVRETÉ

GRAPHIQUE 3

LE PROGRAMME SNAP, EX-FOOD STAMP PROGRAM, PILIER DE L'AIDE ALIMENTAIRE AMÉRICAIN INTÉRIEURE EN 2010

GRAPHIQUE 4

ÉTATS-UNIS : ÉVOLUTION DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES SOIXANTE DE LA PAUVRETÉ, ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE SOCIALE ET DE L'AIDE ALIMENTAIRE

GRAPHIQUE 5

ÉVOLUTION DEPUIS 1969 DES DÉPENSES TOTALES ALLOUÉES À L'AIDE ALIMENTAIRE INTÉRIEURE PAR LE MINISTÈRE AMÉRICAIN DE L'AGRICULTURE (USDA)

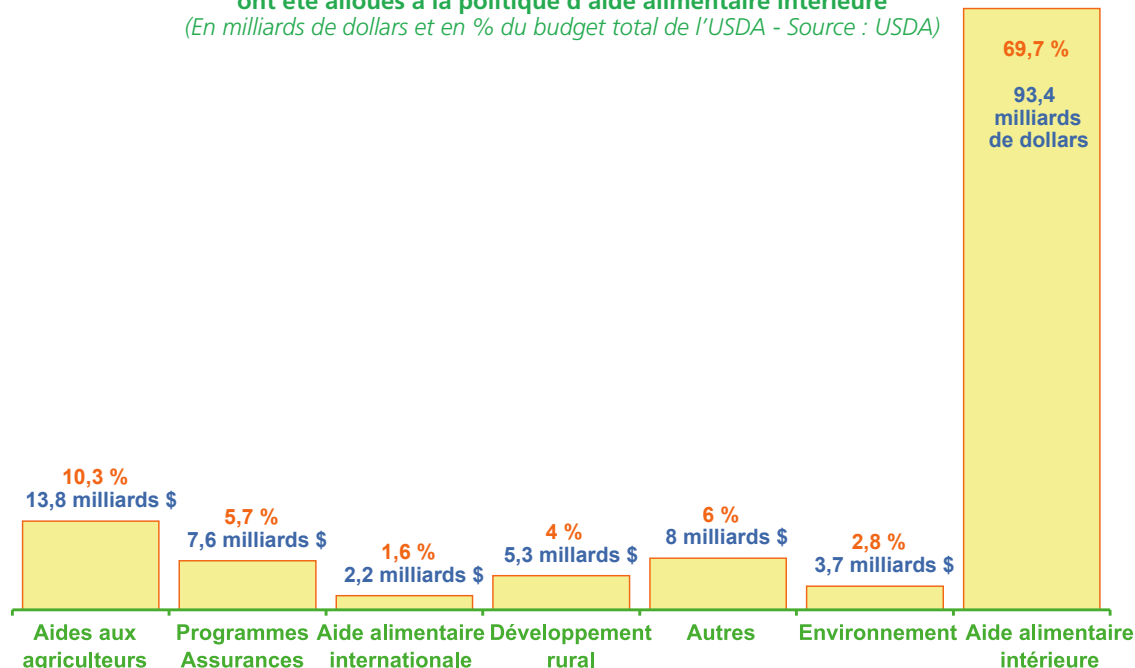
INTRODUCTION

La politique agricole et alimentaire des États-Unis présente une caractéristique très originale, mais souvent méconnue : l'aide alimentaire intérieure constitue de loin le premier poste des dépenses de l'USDA, le ministère américain de l'Agriculture¹. Celui-ci y consacre en effet plus des deux tiers de son budget. En 2010, le FNS, l'agence chargée de mettre en œuvre cette politique alimentaire intérieure², a ainsi reçu 68 % du budget de l'USDA : soit environ 97 milliards de dollars sur un montant total de 142 milliards (Graphique 1). En 2011, le pourcentage atteindrait même 70 % puisque le budget prévisionnel du FNS dépasse les 102 milliards de dollars sur un budget total de 145 milliards, loin devant les 11,5 milliards prévus pour le soutien aux produits (aides directes, contractuelles, etc.) et les 7,7 milliards prévus pour les

subventions aux assurances agricoles. La part du budget du FNS est en forte croissance, puisqu'elle est passée de 48 % à 70 % entre 2001 et 2011. En 2001, le montant total des aides directes versées aux agriculteurs correspondait encore aux deux tiers du budget alloué au FNS.

Le FNS a été créé en 1969 avec une double mission : améliorer la sécurité alimentaire intérieure et lutter contre la faim en procurant un accès à l'alimentation aux enfants et à la population à bas revenus, *tout en assurant un soutien au secteur agricole*. Dès la mise en place des premiers outils et au fil du développement de cette politique alimentaire, le lien avec la politique agricole est resté très étroit. Il le demeure aujourd'hui, alors que la politique alimentaire américaine compte de nombreux programmes et bénéficie à plus d'un Américain sur cinq.

Graphique 1
En 2010, les deux tiers du budget de l'USDA
ont été alloués à la politique d'aide alimentaire intérieure
 (En milliards de dollars et en % du budget total de l'USDA - Source : USDA)



1 - Le sigle signifie *United States Department of Agriculture* (www.usda.gov).

2 - Le sigle signifie *Food and Nutrition Service*, c'est-à-dire le Service de l'alimentation et de la nutrition (www.fns.usda.gov/fns).

1. L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS AMÉRICAINS DANS LE SECTEUR AGRICOLE EST ANCIENNE

Aux États-Unis, l'intervention de l'État dans le secteur agricole est ancienne. Dès 1785³, la politique a essentiellement visé à accélérer le processus de colonisation du territoire en octroyant des terres gratuites aux vétérans de la guerre d'Indépendance et en vendant des terres aux colons, puis en les distribuant gratuitement, à partir de 1862, dans le cadre de l'*Homestead Act*⁴. La politique foncière a également influé sur le développement des transports puisque le *Pacific Railroad Act* autorisait dans le même temps des concessions de terres publiques aux compagnies de chemin de fer afin de leur permettre de financer la construction de nouvelles lignes. L'expansion du rail a ainsi été considérablement accélérée dans les grandes plaines américaines et, par suite, l'intégration aux échanges marchands des agriculteurs. Ceux-ci ont alors développé leurs productions et leurs ventes de produits, tout en accroissant la productivité de leur travail. À partir de 1850 et surtout 1860, ils se sont rapidement équipés des outils de mécanisation de la culture attelée, rentables dans des exploitations d'une superficie importante.

Durant la seconde moitié du dix-neuvième siècle, le développement de la production agricole américaine a donc reposé sur un double mouvement : l'accroissement des superficies cultivées au sein des exploitations existantes grâce à un équipement très performant pour l'époque et la poursuite de la colonisation du territoire dans des conditions très avantageuses pour les colons. Le développement agricole qui en a résulté a été spectaculaire : entre 1860 et 1900, le nombre d'exploitations a quasiment triplé pour s'établir à 5,7 millions, tan-

dis que la production progressait très rapidement, avec la multiplication par 3,5 des récoltes de blé et de maïs ou le doublement des productions animales. Parallèlement, la production s'étant accrue beaucoup plus rapidement que la population, les exportations ont explosé, passant entre 1871 et 1901 de 2 à 45 millions de quintaux pour le maïs et de 14 à 54 millions de quintaux pour le blé, soit plus du tiers de la production de celui-ci. Une agriculture structurellement exportatrice, dépendante des marchés mondiaux pour l'écoulement de ses produits s'est ainsi mise en place.

Une première crise l'a frappée à partir de 1870, lorsque la plupart des pays européens ont protégé leurs agriculteurs face à une concurrence étrangère devenue de plus en plus menaçante. Ils ont instauré des droits de douane sur les importations de denrées agricoles produites à bas prix dans les pays « neufs », qui bénéficiaient de la baisse des coûts de transports terrestres et maritimes résultant de la révolution industrielle. Face à la dépression agricole, les pouvoirs publics américains sont surtout intervenus pour renforcer leur soutien au développement des transports et de la recherche. Puis, la conjoncture est redevenue plus favorable à partir de 1900. La colonisation du territoire étant pratiquement achevée, le rythme de progression de la production s'est ralenti (+ 30 % entre 1900 et 1920) et il est devenu moins rapide que celui de la population nationale (+ 40 %). Parallèlement, les exportations ont repris vers les pays européens en pleine révolution industrielle et où la demande urbaine en produits agricoles croissait fortement. Les années 1910 – 1914 ont constitué une période de grande prospérité – l'âge d'or de l'agriculture américaine – et elles sont restées par la suite une période de référence pour la politique agricole.

3 - La guerre d'Indépendance américaine a opposé les treize colonies anglaises d'Amérique du Nord à l'Angleterre d'avril 1775 à novembre 1782. La paix est signée en 1783 et le nouvel État se dote d'une Constitution en 1787. Celle-ci entre en vigueur en 1789 avec l'élection de George Washington à la présidence.

4 - Le *Homestead Act*, voté en 1862, en pleine guerre de Sécession, concédait gratuitement à tout citoyen américain ou à tout immigrant étranger qui déclarait son intention de se faire naturaliser, une terre de 160 acres (environ 65 ha) à la condition qu'il s'engageât à la cultiver pendant cinq ans et à y construire des bâtiments. Cette loi a contribué à accélérer le peuplement du territoire des États-Unis. La « frontière » définie par une densité de population comprise entre 2 et 6 habitants par mille carré (de 8 à 24 habitants par kilomètre carré) qui n'avait en 1860 guère dépassé à l'Ouest le grand coude du Missouri, est fermée vers 1890. Le processus de peuplement agricole à l'est des Rocheuses touche alors à sa fin. Ainsi, entre 1860 et 1900, la superficie agricole a plus que doublé (passant de 162 à 336 millions d'hectares) tandis que le nombre d'exploitations était multiplié presque par trois (de 2 millions à 5,7 millions).

Cette période de prix élevés s'est prolongée durant la Première Guerre mondiale du fait de la forte demande européenne, en particulier française et britannique. Mais la production européenne ayant repris dès la fin des hostilités, la crise a éclaté en 1920 et ce d'autant que la concurrence s'exacerbait avec les autres pays exportateurs, tels le Canada, l'Australie ou l'Argentine. Sur un marché mondial en récession, la position américaine a reculé. La valeur des exportations agricoles a chuté de moitié par rapport à la période 1915 / 1920 et les prix de vente se sont effondrés. Les organisations professionnelles ont alors réclamé l'intervention des pouvoirs publics afin de juguler la crise. En 1924, les leaders du *Farm Bureau*⁵ et les agriculteurs sont parvenus à élaborer un programme visant à accroître les prix agricoles, restaurer le pouvoir d'achat des producteurs et améliorer les conditions de vie des familles agricoles. Baptisé *Mc Nary – Haugen Farm relief act*⁶, ce plan a été voté par le Congrès en 1927 et 1928, mais il a subi à deux reprises le veto du président Coolidge, qui considérait inutile et néfaste l'intervention directe des pouvoirs publics sur les marchés agricoles⁷. En 1929, l'administration du président Hoover a finalement fait voter une loi soutenant le développement de la coopération pour la vente des produits agricoles, mais cette politique n'a pas permis aux agriculteurs de faire face à la *Grande Dépression* du début des années trente⁸. La crise économique a entraîné la diminution des débouchés intérieurs et la crise financière a mis fin aux programmes de crédits octroyés pour l'exportation des produits agricoles. Les deux phénomènes conjugués ont abouti à une forte baisse de la demande et des prix. Les agriculteurs américains ont dû affronter la crise la plus grave et les revenus les plus faibles qu'ils aient connus depuis 1890⁹.

2. LES PRÉMICES DE LA POLITIQUE SOCIALE ET DE L'AIDE ALIMENTAIRE AU 19^E ET AU DÉBUT DU 20^E SIÈCLE

Les historiens montrent que la politique d'aide sociale américaine trouve ses origines dès l'Indépendance¹⁰. En distribuant des terres gratuites à certaines catégories de citoyens jusqu'en 1862 et en octroyant des pensions aux seuls vétérans des guerres d'Indépendance, puis de Sécession, l'État fédéral a en effet privilégié dès le début une logique catégorielle d'assistance sociale, au détriment de toute forme de prise en charge universelle¹¹. Attribuer des droits à certaines catégories selon des critères spécifiques (*entitlements*) et non sur la base de la citoyenneté a constitué l'instrument de la politique de l'État américain dès la naissance de la nation. De même, les Églises et les associations religieuses ont elles aussi, de longue date, secouru les plus défavorisés en établissant une distinction claire entre pauvres *méritants* – principalement les orphelins, les femmes seules et les personnes âgées – et pauvres *non-méritants*, essentiellement les hommes valides, en âge de travailler¹².

Ces conceptions ont convergé au vingtième siècle, lors de la mise en place au début des années trente de l'État – Providence américain (*welfare state*), avec la création d'un système catégoriel d'aide sociale. L'aide alimentaire sera, nous le verrons, la seule aide sociale à échapper à cette logique : l'attribution des tickets alimentaires sera conditionnée au seul revenu, sauf durant les années 1996 – 2002, lorsque le *welfare state* sera abandonné au profit du *workfare state* sous la présidence de Bill Clinton et avant que le président George Bush n'annule la décision de son prédécesseur. Depuis les années trente, le droit d'accès à l'alimentation

5 - *The American Farm Bureau* est le grand syndicat défendant les agriculteurs américains. Il a été formellement organisé en 1919 (www.fb.org).

6 - Le projet était porté par deux élus du Parti Républicain : Charles L. McNary, sénateur de l'Oregon et Gilbert N. Haugen, élu dans l'Iowa comme membre de la Chambre des Représentants.

7 - Hurt, 2002.

8 - Lors du « *jeudi noir* » du 24 octobre 1929, puis les jours suivants, la Bourse de New York, Wall Street, connut un effondrement spectaculaire du cours des actions qui entraîna, aux États-Unis, une crise sans précédent. Celle-ci se répercuta ensuite, à des degrés variables, aux économies des pays occidentaux.

9 - Cochrane, 1981 ; Hurt, 2002.

10 - Jensen, 2003.

11 - Jensen, 2003 ; Huret, 2008.

12 - Huret, 2008.

est globalement resté un droit universel et imprescriptible aux États-Unis.

3. L'AIDE ALIMENTAIRE CONÇUE DÈS L'ORIGINE COMME PARTIE INTÉGRANTE DE LA POLITIQUE AGRICOLE

3.1. Le New Deal et les premiers tickets alimentaires

Les premières initiatives en matière d'aide alimentaire ont été d'origine privée. Elles émanaient de sociétés et d'associations caritatives et touchaient les enfants dans le cadre scolaire¹³. Ces initiatives se sont multipliées dans de nombreuses villes comme dans les campagnes afin de faire face à la misère dans laquelle vivait une part importante des enfants américains, en particulier au cours des années vingt. Mais, face à la Grande Dépression ouverte fin 1929 par le krach de Wall Street, l'État fédéral a pris le relais des initiatives privées et mis en place une politique d'aide alimentaire s'adressant à tous les citoyens les plus défavorisés dans le cadre du *New Deal*.

Le *New Deal* (la *Nouvelle Donne*, en français) est le nom donné au mouvement de réformes économiques et sociales menées par le président Roosevelt à partir de 1933 pour lutter contre la Grande Dépression. Afin de résoudre la crise économique qui sévissait depuis quatre ans, les mesures visaient à augmenter le pouvoir d'achat, à secourir les chômeurs, à relever les revenus des agriculteurs, à réglementer la concurrence dans le secteur industriel et à organiser de grands travaux financés par l'État. L'aide alimentaire intérieure publique apparaît pour la première fois dans le cadre de cette politique de relance économique. Le secteur agricole est en effet lui aussi fortement touché par la crise. Après une décennie marquée

par la récession et une forte volatilité des cours, les agriculteurs doivent affronter une brutale chute des prix entre 1929 et 1932. Celle-ci atteint, par exemple, 60 % pour le maïs et le blé. Les pouvoirs publics analysent la crise agricole comme le résultat à la fois d'une surproduction et d'une sous-consommation, notamment sur le plan intérieur. Si les exportations se sont effondrées, la consommation intérieure a elle aussi été profondément affectée par la paupérisation des millions de personnes que la crise a plongées dans le chômage : le quart de la population active, soit 12 millions d'Américains, n'avait pas de travail en 1933.

Dans ce contexte, la politique agricole mise en œuvre dans le cadre du *New Deal* ou *Farm Bill de 1933* vise, d'une part, à soutenir les prix agricoles en régulant la production et l'offre sur les marchés et, d'autre part, à soutenir la consommation intérieure :

- ◆ La régulation de la production repose sur un programme de gel de terres, obligatoire pour bénéficier de la garantie de prix des produits de base : céréales, betterave à sucre, coton, arachide, tabac. Le lait bénéficie également de l'intervention des pouvoirs publics.
- ◆ Les mesures pour réguler l'offre sur les marchés prévoient que tout agriculteur peut mettre sa récolte en stock auprès d'un organisme stockeur public, la *Commodity Credit Corporation (CCC)* 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. À cette époque, le *loan rate* est fixé non par rapport au prix de marché, mais en référence à un prix de parité, calculé pour conférer à chaque produit agricole un pouvoir d'achat équivalent à celui de la période faste des années 1910 – 1914¹⁴.

13 - Gunderson, 2003.

14 - Ce mécanisme de soutien via du stockage public a été reconduit par les lois agricoles successives. Mais le prix proposé aux agriculteurs pour le prêt de la CCC a été modifié. Il a progressivement été abaissé au niveau du marché mondial, puis à un niveau inférieur à celui-ci afin d'inciter les agriculteurs à sortir leur récolte du stock à un prix de plus en plus bas et permettre à l'agriculture américaine d'être plus offensive sur les marchés mondiaux. Cette baisse du *loan rate* a été compensée par des aides directes versées aux agriculteurs afin de leur assurer un prix d'objectif (*target price*) pour leurs productions.

- ◆ Cette politique de régulation du marché génère des stocks publics importants et ce d'autant qu'elle s'accompagne d'achats publics de viandes porcine et bovine afin de soutenir les prix. Le paradoxe entre l'existence de ces excédents et la difficulté de plus en plus d'Américains à subvenir à leurs besoins conduit l'État fédéral à autoriser dès 1933 la distribution de produits agricoles à la population la plus démunie et aux cantines scolaires des zones les plus pauvres ¹⁵.

En 1938, le *Farm Bill* suivant met sur pied le premier programme de tickets alimentaires – les *food stamps* – qui vise lui aussi à régler à la fois le problème des excédents agricoles et de la faim aux États-Unis. L'accès en est payant. Si elles le souhaitent, les familles les plus pauvres achètent 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 de celle des tickets onéreux – en échange desquels elles peuvent obtenir des aliments dont la nature est fixée par le service gérant les stocks publics de produits agricoles. Ce système permet d'écouler une partie des excédents, tout en tentant d'améliorer la sécurité alimentaire de la population la plus démunie. L'USDA gère ce programme qui fait partie intégrante de la politique agricole. Durant ses quatre premières années de fonctionnement, 20 millions d'Américains ont bénéficié des tickets. Le programme a pris fin en 1943, pendant la Seconde Guerre mondiale, alors que les surplus agricoles et le sous-emploi massif de la population avaient disparu.

3.2. Le National School Lunch Act : lutte contre la malnutrition infantile et distribution des excédents de la CCC

Durant cette période, plus de 5 millions d'enfants ont continué à bénéficier des distributions de surplus agricoles aux cantines scolaires. Mais, en 1942, la forte diminution de ceux-ci a conduit le

Congrès à autoriser le versement de subventions aux écoles afin qu'elles s'approvisionnent sur les marchés. La politique de distribution des excédents a ainsi ouvert la voie à la mise en place d'une réelle politique de soutien alimentaire aux cantines scolaires, reposant à la fois sur des aides financières et des dons en nature.

Au lendemain de la Guerre, les pressions politiques ont été fortes pour obtenir la mise en place d'un programme permanent d'aide alimentaire en faveur des écoles. Durant la guerre, de nombreux hommes avaient en effet dû être réformés lors de la conscription en raison de malformations résultant de la sous-nutrition dont ils avaient souffert pendant leur enfance. L'USDA a donc lancé un nouveau programme dès 1946. Le *National school lunch program* est un système permanent qui 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. Le programme est décrit comme une mesure de sécurité nationale, visant à sauvegarder la santé des enfants de la Nation et à *encourager la consommation intérieure de produits agricoles nationaux*.

En 1949, le nouveau *Farm Bill*, c'est-à-dire la loi-cadre de la politique agricole américaine ¹⁶, a renforcé le lien avec la gestion des excédents agricoles en autorisant la CCC à faire don de blé, de maïs, de sucre, de produits laitiers ou d'arachide acquis dans le cadre de sa mission de soutien des prix aux cantines scolaires, mais aussi au Bureau des Affaires indiennes et à des institutions caritatives, publiques ou privées. L'Acte autorise également la CCC à prendre en charge la transformation, le transport et le stockage de ces produits afin d'en faciliter l'utilisation par les bénéficiaires, mais aussi de développer ce débouché potentiel pour les excédents. Enfin, en 1955, le *Special milk program* a permis aux écoles ne bénéficiant pas du programme d'aide aux cantines scolaires de servir du lait aux enfants grâce au remboursement de leurs achats par l'État fédéral.

15 - Gunderson, 2003 ; Hurt, 2002.

16 - La politique agricole des États-Unis est discutée, complétée ou modifiée à intervalles réguliers d'environ cinq ans. Une nouvelle loi-cadre ou *Farm Bill* est alors votée par le Congrès.

3.3. Les années cinquante : réapparition des excédents et mise en place de l'aide alimentaire internationale

Les législations de 1933 et 1938 ont offert aux agriculteurs américains une sécurité de revenu, ainsi que des conditions de crédit nouvelles, indispensables pour investir et donc augmenter la productivité de leur travail. Ceux qui en avaient les moyens se sont aussitôt lancés et ont profondément transformé leur système de production grâce à la motorisation – dès les années trente dans la *corn belt* et la *wheat belt*¹⁷ – la sélection génétique et l'adoption des maïs hybrides ou l'utilisation des engrais et des premiers herbicides. Toutes ces transformations ont abouti à une forte augmentation des rendements et de la production des cultures bénéficiant des programmes de soutien. Les marchés mondiaux ont continué d'offrir des débouchés importants et à des prix rémunérateurs durant la Seconde Guerre mondiale et l'immédiat après-guerre, notamment grâce au plan Marshall, puis de 1950 à 1953 pendant la guerre de Corée. Mais le retour à un fonctionnement normal s'est produit en 1954 et les excédents agricoles sont vite réapparus. Afin de faciliter l'écoulement des stocks de la CCC, les pouvoirs publics américains ont alors mis en place les premières mesures d'une politique d'aide alimentaire internationale. En pleine guerre froide entre les États-Unis et l'Union soviétique et de maccarthysme¹⁸, l'enjeu était d'autant plus important qu'il s'agissait d'initier une politique pouvant contribuer à endiguer l'influence soviétique sur la planète – tout en apportant un soutien aux exportations agricoles américaines – plutôt que de retourner à une politique d'aide alimentaire intérieure qui aurait mis en lumière la pauvreté persistante sur le sol américain et l'existence de fortes inégalités économiques et sociales au sein de la

société. Dans ce contexte, la *Public law 480* ou *Food for peace* a constitué un outil fondamental. Elle a permis de réaliser des ventes en profitant de conditions très avantageuses de crédit, mais aussi des dons d'urgence et du troc de produits agricoles contre des biens stratégiques.

Ce dernier titre du programme a été abandonné en 1969. Mais les autres volets de la loi *PL 480* restent en vigueur et celle-ci demeure un instrument essentiel de la politique agricole américaine, d'ailleurs mis à l'index lors des dernières négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Sur la période 1956 – 1964, le quart des exportations agricoles américaines a été effectué dans ce cadre. La proportion est même de la moitié des exportations de riz et de blé ou de 60 % des exportations de produits laitiers. Par contre, elle n'est que de 15 % pour les exportations de maïs.

3.4. La pauvreté persistante aux États-Unis conduit à la réintroduction des tickets alimentaires

L'économie américaine a poursuivi son essor après la guerre et dans les années cinquante. Les États-Unis étaient alors le pays le plus prospère du monde. Pourtant, la pauvreté y demeurait préoccupante. En 1959, 40 millions de personnes vivaient en dessous du seuil de pauvreté, soit 22 % de la population totale, 54 % de la population noire et 70 % des mères noires élevant seules leurs enfants. À partir des années quarante, la mécanisation de la récolte du coton avait conduit à l'éviction de la majorité des métayers noirs et la misère rurale et urbaine s'était fortement accrue dans les régions de production cotonnière. La pauvreté était aussi devenue un problème majeur dans la région minière des Appalaches où l'exode rural s'était accéléré. Dénoncé dès la fin des années cinquante par les intellectuels¹⁹, ce maintien de la pauvreté, voire

17 - Située au sud de Chicago et centrée sur les États de l'Indiana, l'Illinois et l'Iowa, la *Corn Belt* est la région agricole des États-Unis où la culture du maïs (*corn*) occupait une place importante dans les systèmes de production. Elle est aujourd'hui spécialisée dans la culture de maïs et de soja (*soy*) et certains experts parlent désormais de la *Corn - Soy Belt*. La *Wheat Belt* correspond, elle, à la partie des Grandes Plaines américaines où prédomine la culture de blés (blés d'hiver dans le Nebraska, le Kansas, l'Oklahoma, le Texas et le Colorado – Blés de printemps dans le Montana, le Nord et le Sud Dakota, ainsi que le Minnesota).

18 - Le maccarthysme est le nom donné à l'idéologie anti-communiste et à la campagne du sénateur républicain du Wisconsin Joseph McCarthy (1908 - 1957) contre notamment les intellectuels, les artistes et les employés fédéraux soupçonnés de sympathies communistes.

19 - Galbraith, 1958 ; Harrington, 1962.

de la sous-nutrition au sein d'une société prospère choque profondément l'opinion. Les États-Unis sont la première puissance économique mondiale, mais certains peuvent y mourir de faim. Les décès d'enfants en bas âge ou les nombreuses malformations physiques qui touchent une partie des enfants des familles les plus démunies sont aussi régulièrement dénoncés dans la presse. À partir du milieu des années cinquante, 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. En 1959, le Congrès vote un programme, mais celui-ci n'est pas appliqué par l'administration du président Eisenhower. Il faut attendre l'élection de John Kennedy en 1961 pour voir cette politique reconduite.

Le programme de *food stamps* n'est en fait que l'un des instruments d'un programme plus vaste de *Guerre contre la pauvreté (War on poverty)* mis au point par les administrations démocrates de John Kennedy, président de 1961 à 1963 et Lyndon Johnson (1963 – 1968), puis prolongé par le président républicain Richard Nixon (1968 – 1974)²⁰. D'envergure nationale, il s'inscrit dans le prolongement de l'esprit réformiste du *New Deal*. Il s'agit de « s'élever vers la Grande Société » qui « repose sur l'abondance et la liberté pour tous [...] et exige la fin de la pauvreté et de l'injustice raciale »²¹. L'objectif consiste à redonner des capacités d'autonomie aux plus défavorisés grâce à différents programmes publics d'actions²². Durant la présidence Johnson est ainsi complété le modèle américain de couverture sociale, dont l'élaboration avait commencé avec le *New Deal*. À la fin des années soixante, l'État – Providence (*welfare state*) repose sur une quarantaine de programmes gérés par plusieurs Départements (ministères) de l'État fédéral. Le budget de la politique sociale a été multiplié par 2,7 en monnaie constante entre 1960 et 1970²³. Différents filets de sécurité sont en place pour face à la misère :

- ◆ Des prestations sociales, comme la sécurité sociale, l'allocation-chômage et l'aide aux familles ayant des enfants à charge (AFDC)
- ◆ Des prestations en nature, comme la quasi-gratuité des soins médicaux pour les personnes âgées (*Medicare*) et pour les plus pauvres (*Medicaid*), l'aide au logement, les *food stamps*, l'aide aux cantines scolaires
- ◆ Des programmes visant à faciliter le retour au travail
- ◆ Les services sociaux et la prise en charge des plus défavorisés²⁴.

Le programme des *food stamps* a été réintroduit dans quelques régions-pilotes en 1961, avant de devenir un programme permanent de la politique agricole en 1964 et d'être progressivement étendu à l'ensemble du pays. Il permet aux familles les plus pauvres d'acheter des tickets dont le prix est calculé en fonction du revenu du foyer. Ce prix équivaut environ à la somme qu'elles seraient capables de dépenser pour leur subsistance, mais qui demeure insuffisante pour couvrir les besoins de la famille. Les tickets permettent de se procurer, dans des magasins agréés, des produits alimentaires variés pour couvrir les besoins alimentaires. Les boissons alcoolisées et les produits importés sont exclus, mais cette dernière condition sera finalement supprimée.

Comme dans les années trente, l'accès aux *food stamps* est payant. Mais les produits auxquels les bénéficiaires peuvent avoir accès ne dépendent plus de la nature des excédents agricoles. L'objectif est bien de permettre à la population la plus démunie de bénéficier d'une alimentation équilibrée à bas prix. Pourtant, les États-Unis connaissent encore des excédents agricoles importants. Le *Farm Bill* de 1964 vise ainsi à améliorer la compétitivité des exportations et à éviter l'accumulation de stocks par la CCC en abaissant le prix de soutien (*loan rate*) au niveau du prix du marché mondial des cinq années précédentes. Les agriculteurs sont incités à retirer leur récolte du stock de la CCC à un niveau

20 - Huret, 2008.

21 - L. Johnson, 1964 – Cité par Kaspi, 2002.

22 - Huret, 2008.

23 - Kaspi, 2002.

24 - Kaspi, 2002.

de prix inférieur, alors que leur revenu est complété par le versement d'aides directes.

Comme le montre le *Graphique 2*, le nombre de bénéficiaires des *food stamps* a rapidement augmenté, au fur et à mesure de l'extension du programme à l'ensemble du territoire américain. Il est passé d'un million de personnes en 1966 à cinq millions en 1970 et quinze en 1974. Les tickets ont joué un rôle crucial dans un pays où la pauvreté demeurait persistante puisque le chiffre de 25 millions de personnes vivant avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté est resté stable jusqu'à la fin des années soixante-dix. Cette situation a conduit les pouvoirs publics à rendre gratuit l'accès aux tickets alimentaires à partir de 1977, afin de permettre à un plus grand nombre de foyers pauvres d'y avoir accès. Dès lors, la politique des *food stamps* s'est progressivement imposée comme le volet le plus important de l'aide alimentaire américaine. Elle a apporté une aide précieuse lors de la crise économique de la fin des années soixante-

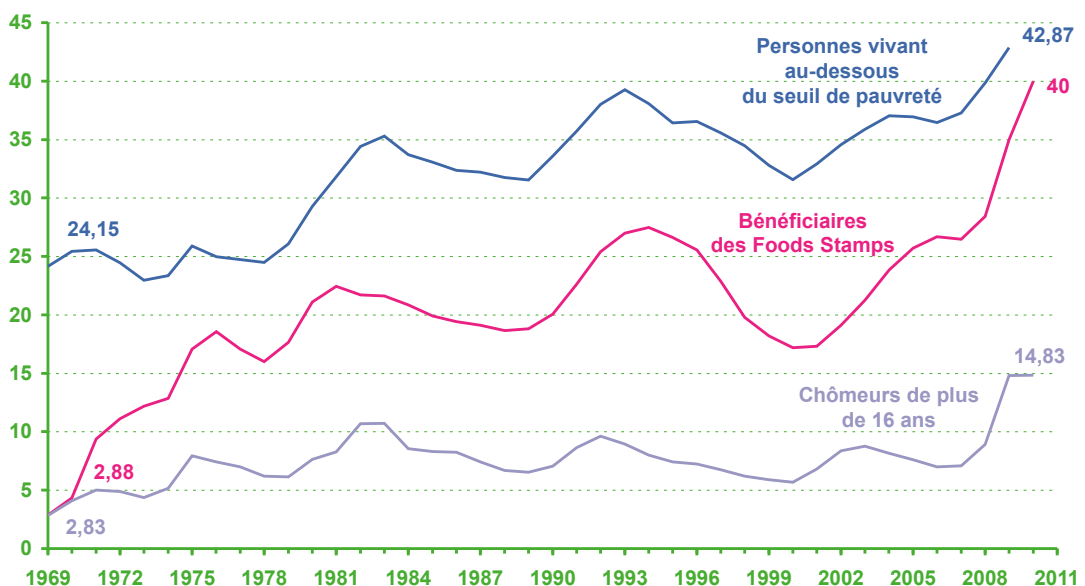
dix qui a provoqué une augmentation rapide du nombre de chômeurs et donc de pauvres. Dès lors, jusqu'à récemment, les courbes d'évolution du nombre de bénéficiaires de *food stamps* et du nombre de chômeurs et de pauvres montrent de grandes similitudes (*Graphique 2*).

3.5. Dès les années soixante, les excédents agricoles importants conduisent à développer de nouveaux volets de l'aide alimentaire

En 1966, le *Child nutrition act* a élargi l'aide alimentaire dont bénéficient les écoles. Le souci d'assurer une alimentation suffisante aux élèves pour leur permettre de suivre l'enseignement dans de bonnes conditions a conduit les pouvoirs publics à étendre le programme de consommation de lait et à introduire le *School breakfast program*, un programme de petits-déjeuners à l'école. De même,

Graphique 2
États-Unis : évolution du nombre de chômeurs,
de bénéficiaires de l'aide alimentaire et de personnes pauvres

(En millions de personnes – Sources : US Census Bureau, Food Assistance and Nutrition Service USDA)



ils se sont souciés de l'alimentation des enfants durant les vacances en instaurant le *Summer food program* ou le soir en créant le *Child and adult care food program* qui permet de servir des repas aux enfants et aux adultes dans des centres agréés.

Ces nouveaux volets de l'aide alimentaire sont introduits en période d'excédents agricoles et reposent très largement sur des distributions alimentaires. De toute façon, l'aide aux cantines scolaires dépend, pour la moitié de sa valeur, des distributions alimentaires lorsqu'est créé en 1969, le *Food and nutrition service* (FNS), c'est-à-dire l'agence désormais chargée de la mise en œuvre de la politique alimentaire américaine. De plus, tous les programmes créés ou renforcés durant les années soixante et au début des années soixante-dix – période d'excédents agricoles – reposent sur des distributions de produits agricoles et alimentaires et s'adressent aux personnes confrontées au risque de sous-nutrition : la population pauvre des réserves indiennes, les personnes âgées avec le *Nutrition service incentives program*, les femmes enceintes et allaitantes ou les jeunes mères avec le *Commodity supplemental food program*, complété en 1972 par le programme *Women, infant and children* (WIC) pour aider les mères enceintes et élevant des enfants en bas âge²⁵.

Le *Farm act* de 1973, c'est-à-dire la Loi agricole votée en pleine période d'expansion des marchés mondiaux et donc de réduction des stocks de la CCC, autorise les achats publics pour approvisionner la plupart de ces programmes qui ont prouvé leur utilité sociale. Il s'agit de compenser la diminution des surplus disponibles et les achats sont effectués par deux services de l'USDA : le *Farm service administration* (FSA) pour les biens non-périssables qui relèvent essentiellement de la CCC (céréales et produits céréaliers, produits laitiers, huiles) et l'*Agricultural marketing service* (AMS) pour les biens périssables (œufs, viandes, poissons, fruits et légumes). Mais, lorsqu'au début des années quatre-vingts, le marché mondial recommence à stagner et les stocks à s'accumuler, les pouvoirs publics autorisent pour la première fois les distributions de produits alimentaires pour les

programmes d'urgence, en particulier au profit des associations caritatives gérant des soupes populaires ou des banques alimentaires. Le programme *Temporary emergency food assistance program* (TEFAP) comporte ainsi, dans un premier temps, des dons en nature. Par contre, lors de sa pérennisation par le *Farm act* de 1990, les achats publics sont également autorisés car les marchés internationaux ont renoué avec la croissance et les surplus agricoles recommencent à diminuer.

4. DES OBJECTIFS SUPPLÉMENTAIRES À PARTIR DES ANNÉES QUATRE-VINGTS : ÉQUILIBRE NUTRITIONNEL DE L'ALIMENTATION ET SOUTIEN AUX PETITES EXPLOITATIONS AGRICOLES

Des changements sont apparus dans la politique alimentaire américaine dès la fin des années quatre-vingts. La prise en compte des aspects nutritionnels a débuté dans le cadre du programme WIC dont l'objectif est d'offrir un complément nutritionnel aux femmes enceintes, allaitantes et aux mères d'enfants en bas âge. En 1988, la volonté d'enrichir leur alimentation en fruits et légumes frais a conduit à la mise en place d'un programme-pilote visant à développer les achats locaux de ces produits sur les marchés de producteurs ou directement à la ferme. Le *WIC Farmers' market program* constitue la première tentative de développement des circuits courts motivée par des objectifs nutritionnels. Le programme devient permanent en 1992. Il est ensuite successivement étendu aux personnes âgées en 2001, puis en 2008, au SNAP (ex-*Food stamp program*) et au programme d'aide aux cantines scolaires dans le cadre du *Food, conservation and energy act*. Dans les deux premiers cas, il s'agit de coupons distribués aux femmes et aux personnes âgées pour leur permettre de se procurer ces produits frais sur les marchés ou à la ferme. Les budgets alloués sont modestes, avec environ 20 millions de dollars affectés à chaque

25 - Le programme-pilote WIC, créé en 1972, a été rendu permanent par la législation de 1974.

programme. 800 000 personnes âgées et un peu moins du quart des bénéficiaires du programme WIC, soit 2,2 millions de femmes, en ont bénéficié en 2009.

Les écoles sont encouragées à mettre en place des circuits courts et bénéficient à cet effet de l'aide de l'USDA, tandis que la carte électronique – qui a remplacé les *food stamps* depuis 2008 – peut être utilisée dans un nombre croissant de marchés de producteurs. Les chiffres restent là encore modestes : 900 points de vente en circuit court sur 5 200 sont agréés par le programme SNAP et le montant des achats, même s'il a doublé entre 2008 et 2009, ne s'élevait en 2009 qu'à 0,01 % du budget total des tickets alimentaires.

Cette politique répond certes à des impératifs nutritionnels, mais aussi à des objectifs de politique agricole. En 1979, une étude de l'USDA sur les conditions de développement de l'agriculture américaine avait conclu à la nécessité de créer une commission de réflexion consacrée à l'impact de la politique agricole sur les petites exploitations agricoles (*small farms*). En 1997, la commission est enfin nommée et elle publie en 1998 un rapport intitulé *A Time to act*. Celui-ci souligne la nécessité d'instaurer une politique de soutien spécifique aux petites exploitations, productrices de valeur ajoutée et d'une production diversifiée. Leur existence apparaît en effet menacée par la baisse tendancielle des prix agricoles, liée à l'accroissement de la productivité du travail qu'encourage la politique agricole. Le développement des circuits courts est l'un des axes choisis pour remédier au problème et il est soutenu par les pouvoirs publics de différentes façons, y compris via la politique alimentaire. L'initiative *Small farms / School meals*, rebaptisée ensuite *Farm-to-school*, débute en 1997 et repose sur la coopération entre l'État fédéral, les gouvernements locaux et les associations de producteurs. Elle encourage les petits agriculteurs à vendre des fruits et des légumes aux écoles et, parallèlement, les écoles à se procurer ces produits auprès de ces agriculteurs. Les premières expériences sont lancées dès la fin des années quatre-vingt-dix en

Californie, en Caroline du Nord, en Géorgie et en Floride et elles se sont révélées fructueuses²⁶.

Plus largement, le problème croissant de l'obésité aux États-Unis a conduit à assortir l'aide alimentaire – SNAP et aide aux écoles – d'une éducation à la nutrition et à encourager la consommation de fruits et de légumes, y compris par d'autres voies que les circuits courts. Dès 1994, le *Food and nutrition service* s'est intéressé au développement de l'approvisionnement des cantines scolaires en fruits et légumes. L'*Agricultural marketing service* a mis en place un programme de coopération avec le ministère américain de la Défense (DoD²⁷) car celui-ci bénéficie d'une longue expérience en matière d'approvisionnement de ses troupes, des prisons fédérales et des hôpitaux de vétérans. En 1995, il l'a chargé d'approvisionner les écoles dans le cadre d'un programme-pilote. Celui-ci a ensuite été reconduit dans la législation de 2002 (*Fresh fruit and vegetables program* – FFVP) et enfin étendu en 2008 à l'ensemble du territoire, avec le soutien des producteurs de fruits et légumes californiens, demandeurs de ce type d'intervention publique pour soutenir le marché des fruits et légumes. En 2010, son budget s'est élevé à 615 millions de dollars.

Le *Farm Bill* de 2008 a introduit une nouvelle initiative pour favoriser les achats de fruits et légumes non-transformés et cultivés localement en créant une subvention pour la préférence géographique de l'approvisionnement : cet encouragement aux circuits courts concerne l'ensemble des programmes relatifs à l'enfance. Enfin, le *Healthy hunger-free kids act (Public Law 111)* voté par le Congrès et signé par le président Obama en décembre 2010 vise à élargir le nombre d'enfants bénéficiaires de l'aide alimentaire à l'école et hors temps scolaire, mais aussi à éradiquer le problème de l'obésité en une génération. La loi renforce les aspects relatifs à la qualité de l'alimentation dans les cantines scolaires grâce à l'augmentation de la part de fruits et légumes, en partie d'origine locale avec le renforcement du *Farm to school program*. Elle met aussi en place un programme-pilote pour

26 - USDA – FNS, 2000.

27 - Aux États-Unis, le ministère de la défense s'appelle *Department of Defense* ou *DoD*.

l'approvisionnement des cantines scolaires en produits issus de l'agriculture biologique (*organics* en anglais).

Toutes ces mesures, récentes et en plein développement, ne représentent encore que des budgets modestes. Elles témoignent néanmoins des nouvelles orientations de la politique alimentaire américaine. Celle-ci ne se préoccupe plus seulement de l'alimentation et du développement du marché intérieur en termes quantitatifs. Elle se soucie aussi de la qualité nutritionnelle de l'alimentation et du type d'agriculture soutenu.

5. DIFFÉRENTS PROGRAMMES QUI SE COMPLÈTENT

Comme le montre le *Graphique 3*, la politique américaine d'aide alimentaire compte aujourd'hui une dizaine de programmes, dont les cinq plus importants sont :

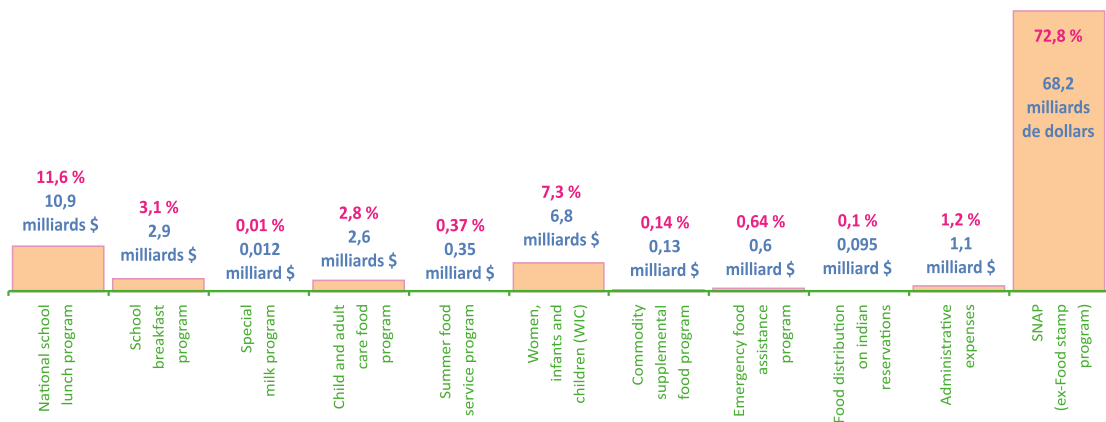
- ◆ Les tickets alimentaires – le programme SNAP (*ex-Food stamp program*)

- ◆ L'aide aux cantines scolaires – *National school lunch program*
- ◆ Le soutien aux mères et aux enfants en bas âge – *Women, infants and children (WIC)*
- ◆ La fourniture de petits-déjeuners et de goûters – *School breakfast program*
- ◆ La distribution de repas – *Child and adult care food program*.

Le *Programme de tickets alimentaires* ou *Food stamp program* constitue le volet le plus important de la politique américaine d'aide alimentaire. Son budget a représenté 68 milliards de dollars en 2010 et il devrait atteindre près de 80 milliards en 2011. 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 de 1, de 5 et de 10 dollars. C'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. Quarante millions de personnes – soit

Graphique 3
Le programme SNAP (ex-Food stamp program),
pilier de l'aide alimentaire américaine intérieure en 2010

Montant alloué en milliards de dollars et en pourcentage du budget total du FNS (Source : USDA)



un Américain sur huit – en bénéficient aujourd’hui. Plus des trois quarts appartiennent à des familles avec enfants.

Vient ensuite l’aide aux cantines scolaires. Le *National school lunch program* a bénéficié de 10,9 milliards de dollars en 2010. Il permet de subventionner ou d’offrir les repas des écoliers venant de familles démunies dans les cantines scolaires. Les écoles qui participent au programme reçoivent de l’USDA un budget et des dons alimentaires. Le remboursement des repas s’élève à 2,72 dollars par repas gratuit, à 2,32 dollars par repas à tarif réduit et à 0,26 dollar par repas à plein tarif et à 0,74 dollar pour un goûter gratuit, à 0,37 dollar pour un goûter à tarif réduit et à 0,06 dollar pour les goûters à plein tarif. À cette subvention s’ajoutent des dons alimentaires pour une valeur de 20,25 cents par repas. De plus, les écoles peuvent bénéficier d’un bonus sous forme d’une distribution supplémentaire si les stocks publics agricoles sont importants. Le budget alloué à ce bonus est variable, mais il demeure relativement peu élevé, surtout ces dernières années : en 2004, il s’élevait à 200 millions de dollars contre 760 millions pour les distributions classiques et, en 2010, à respectivement 84 millions et 1 milliard de dollars. Le programme permet aux écoles de fournir des repas gratuits aux enfants des familles ayant un revenu inférieur à 130 % du seuil de pauvreté, soit environ 22 000 dollars par an pour une famille de quatre personnes ²⁸ (50 % des repas distribués), ainsi que des repas subventionnés pour les enfants appartenant à des familles ayant un revenu compris entre 130 et 180 % de ce seuil (10 %). Les repas doivent respecter les conditions d’équilibre nutritionnel fixées par le *Food and nutrition service*. En 2010, les 200 000 écoles bénéficiaires comptaient 31,6 millions d’enfants, soit 55 % des écoliers américains.

Les mères de familles démunies et leurs enfants jusqu’à l’âge de cinq ans sont éligibles au programme de soutien *Women, infants and children* (WIC). Celui-ci vise à améliorer la qualité de leur alimentation en leur permettant d’accéder à un

ensemble de produits : jus de fruits, céréales pour le petit-déjeuner, lait, œufs, fruits et légumes, poisson, pain complet, etc. Un peu plus de 9 millions de personnes en a bénéficié chaque mois en 2008 pour un montant d’environ 41,50 dollars par personne et par mois. Le coût total du programme s’est élevé à 6,8 milliards de dollars en 2010. Les écoles des quartiers les plus défavorisés peuvent également percevoir une aide pour la fourniture de petits-déjeuners et de goûters (*School breakfast program*) aux enfants des familles en difficulté. Plus de 11 millions d’enfants répartis dans 88 000 écoles en ont bénéficié chaque jour en 2010. Le budget a été de 2,9 milliards de dollars.

Enfin, l’État fédéral subventionne des centres agréés pour la distribution de repas. Près de 2 milliards de repas ont bénéficié du soutien public du *Child and adult care food program* en 2010, pour un budget de 2,6 milliards de dollars.

6. L’AIDE ALIMENTAIRE, DERNIER REMPART CONTRE LA GRANDE PAUVRETÉ DEPUIS LE PASSAGE DU WELFARE SYSTEM AU WORKFARE SYSTEM EN 1996

Au fil des années, tous ces programmes ont été maintenus par chaque nouvelle loi-cadre agricole et leurs budgets accrus, en particulier celui du *Food stamp program*. Les dispositions des *Farm Bills* successifs concernant le Programme d’aide alimentaire ont bénéficié d’un large consensus puisque même les élus des districts urbains ont voté les programmes de soutien en faveur des agriculteurs ²⁹. En 1996, les modifications apportées par l’administration du président Bill Clinton 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 des plus démunis à un minimum de soins médi-

28 - Le seuil de pauvreté est calculé en fonction du nombre de personnes qui composent le foyer. Il s’élève par exemple à 10 800 dollars par an pour une personne seule, 14 600 dollars pour un couple et 25 800 dollars pour un couple avec trois enfants.

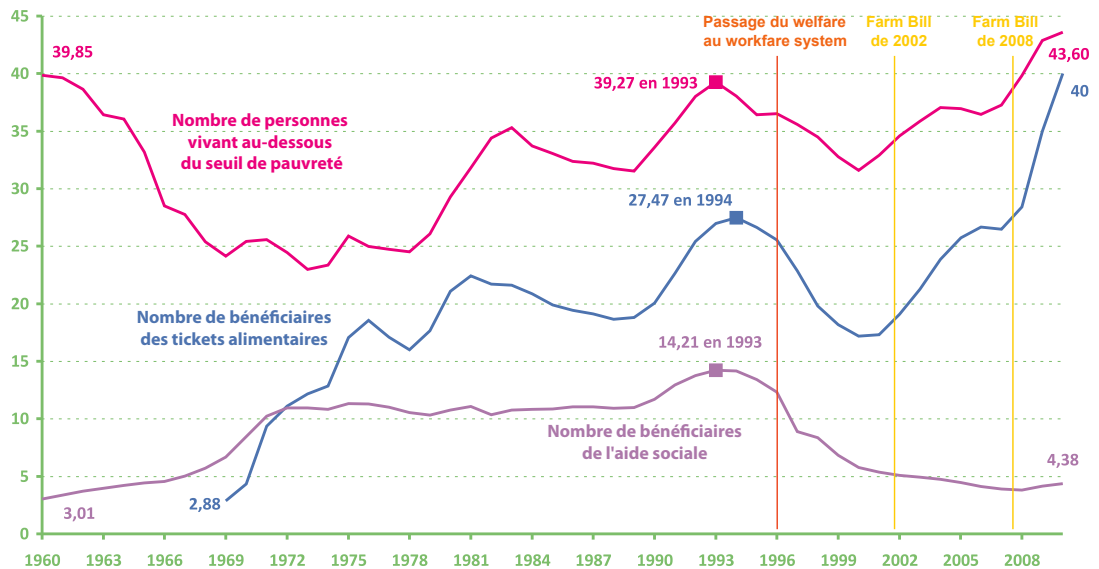
29 - Un président américain a même mis son veto à une Loi agricole votée par le Congrès, c’est-à-dire le Sénat et Chambre des Représentants, parce que celle-ci ne reconduisait pas le programme de *food stamps*.

caux – consistait en une aide monétaire aux mères isolées en difficulté (*Aid to families with dependent children*³⁰). Mais ce soutien, accessible sans autre condition que le revenu, avait commencé à être dénoncé par une partie de la classe politique dans les années soixante-dix. Ses détracteurs mettaient à l'index les *welfare queens*, ces *reines de l'État-providence* qui auraient profité du système de manière irresponsable et ils soulignaient que le nombre de *pauvres* se maintenait, malgré l'augmentation très importante des dépenses allouées à l'aide sociale depuis le début des années soixante. Le discours a fait mouche et conduit à une impopularité croissante de la politique d'aide sociale. D'où la réforme de 1996, dans le cadre du *Personal responsibility and work reconciliation act*, qui établit un lien entre

aide sociale et emploi. L'aide sociale (*Temporary assistance for needy families*) est devenue temporaire – nul ne peut en bénéficier plus de cinq ans durant sa vie – et conditionnée à la recherche d'un emploi. Dans le *Farm Bill* de 1996, cette réforme s'est accompagnée d'une restriction des conditions d'accès aux *food stamps*. Les familles d'immigrants légaux ont été exclues du champ des bénéficiaires et de sévères limitations ont été instaurées pour les chômeurs de longue durée, âgés de 18 à 50 ans et sans enfants à charge : ils ne peuvent avoir accès aux *food stamps* durant plus de trois mois que s'ils travaillent au moins à mi-temps³¹.

Les conséquences de la réforme ne se sont pas fait attendre : comme le prouve le *Graphique 4*, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale a chuté

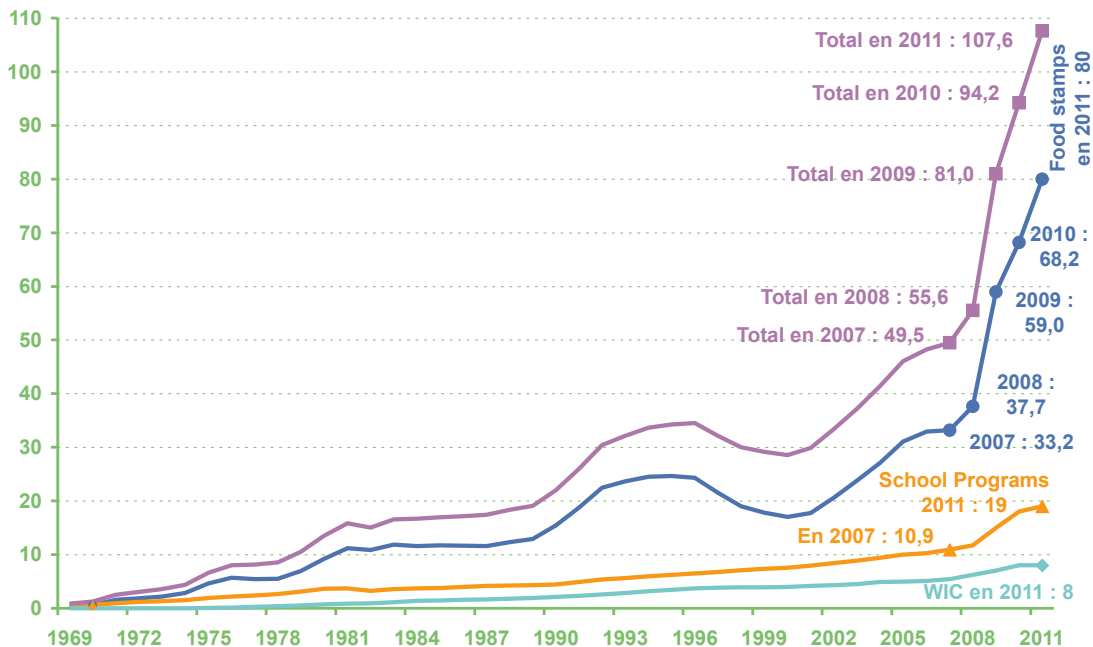
Graphique 4
États-Unis : évolution de la pauvreté et du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et de l'aide alimentaire (en millions de personnes)
 (Sources : US Census Bureau, Food Assistance and Nutrition Service USDA, US Department of Health and Human Service)



30 - L'autre volet de la politique sociale, autre que médicale, consiste en un crédit d'impôt (*Earned income tax credit*) d'un montant maximum de 150 dollars par mois et accessible aux foyers tirant un revenu modeste de leur travail. Le revenu maximum pour l'éligibilité est fixé en fonction du nombre d'enfants : sont éligibles les foyers ayant un revenu annuel inférieur à une somme comprise entre 34 000 et 41 000 dollars. Toutefois, les familles ayant un revenu annuel inférieur à 13 000 dollars ne peuvent prétendre qu'à un très faible crédit d'impôt : autrement dit, cette aide est clairement destinée aux foyers au sein desquels au moins l'une des personnes travaille.

31 - Super & al., 1996.

Graphique 5
Évolution des dépenses totales allouées à l'aide alimentaire intérieure par l'USDA
 (En milliards de dollars courants – Sources : USDA – FNS)



des deux tiers depuis 1996 et ce, 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* dans le cadre du *Farm Bill* de 2002 et à restaurer les droits des chômeurs à ces coupons alimentaires qui demeurent souvent la dernière ressource des plus démunis, en particulier les chômeurs de longue durée.

Le *Farm Bill* voté en 2008 a renforcé la politique d'aide alimentaire en augmentant le niveau des prestations et le budget global dont elle bénéficie : celui-ci est passé de 40 à 50 milliards de dollars (Graphique 5). Cette décision politique a été le fruit d'un consensus entre les lobbies partisans d'un renforcement de l'aide alimentaire dans le

contexte de diminution de l'aide sociale et ceux défendant un puissant soutien aux producteurs agricoles.

Depuis 2008, la crise économique a entraîné une montée rapide du chômage et de la pauvreté aux États-Unis (Graphique 2). Le nombre de bénéficiaires de *food stamps* a donc lui aussi brutalement augmenté. Pour autant, l'administration Obama n'a pas choisi de réformer le *workfare system*. Elle a préféré renforcer la politique d'aide alimentaire : l'*American recovery and investment act* – c'est-à-dire la politique de relance économique votée en février 2009 – prévoit de lui allouer 20 milliards supplémentaires sur un budget total de 787 milliards de dollars, ceci afin, surtout, de revaloriser le montant de l'aide accessible aux foyers sous la forme de *food stamps*.

7. LE PROGRAMME SNAP, EX-FOOD STAMP PROGRAM : UNE AIDE ACCESSIBLE AUX FAMILLES SANS AUTRE CONDITION QUE LE REVENU

Les familles ayant un revenu mensuel inférieur à 130 % du seuil de pauvreté – soit 1 900 dollars par mois en 2009 pour une famille de trois personnes – et un revenu net – c'est-à-dire hors charges de logement et d'éducation des enfants – inférieur au seuil de pauvreté sont éligibles au programme SNAP (*Supplemental nutrition assistance program*), l'*ex-Food stamp program*. Elles reçoivent chaque mois, sur une carte électronique, un montant leur permettant d'acheter dans des points de vente agréés des aliments de base. Boissons alcoolisées, cigarettes, plats chauds cuisinés ou suppléments vitaminés sont exclus. Le montant maximum est fixé à 200 dollars par personne et par mois, mais il est dégressif pour les membres supplémentaires du foyer : par exemple, 670 dollars par mois pour quatre personnes. En moyenne, la somme perçue s'élève à 115 dollars par mois et par personne, un montant revalorisé de plus de 20 dollars dans le cadre de la politique de relance économique de février 2009. Les chômeurs et les personnes percevant un revenu modeste de leur travail y ont accès. Pour ces derniers, les tickets alimentaires complètent leur revenu, ainsi que l'aide fiscale visant à permettre aux familles de dépasser le seuil de pauvreté³². Les conditions de calcul sont conçues pour encourager les bénéficiaires à travailler s'ils en ont la possibilité : pour tout dollar gagné grâce au travail, la diminution du montant de l'allocation ne s'élève que de 24 à 36 cents, dans les limites du revenu éligible. Aujourd'hui, 45 % des foyers bénéficiant des *food stamps* ont un revenu du travail.

8. 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 trente aux États-Unis : c'est-à-dire dans un pays développé où il n'était pas rare que la population la plus démunie souffre de sous-nutrition. Cette politique permet aujourd'hui d'assurer la sécurité alimentaire à la population souffrant de pauvreté, voire de grande pauvreté puisque 90 % des familles bénéficiaires ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté et 40 % à la moitié de ce seuil. Mais la politique alimentaire est également considérée comme un volet important de la politique agricole. Conçue au départ comme le moyen d'écouler des excédents dont la coexistence avec la sous-nutrition d'une part importante de la population apparaissait impensable, elle est encore jugée comme une politique de soutien à la production agricole car elle permet d'augmenter la consommation alimentaire des plus défavorisés. Les études du ministère américain de l'Agriculture (USDA) montrent que distribuer la même somme sous forme d'un revenu monétaire se traduirait par de moindres dépenses alimentaires et donc par une diminution de l'impact sur l'agriculture³³. Si une famille recevait, par exemple, 100 dollars en monnaie plutôt qu'en tickets alimentaires, sa consommation alimentaire diminuerait de 15 dollars et elle consacrerait cette somme au paiement de son loyer et à l'achat de vêtements ou de matériel informatique : autrement dit, d'autres types de dépenses dont une partie pour acquérir des biens importés. Le changement aurait un impact sur la production américaine de biens alimentaires et non-alimentaires, mais aussi sur les importations, l'emploi, le revenu des ménages et les impôts. Il ne s'agit pas de « *préférence nationale* » puisque les tickets ne permettent pas d'acheter uniquement des produits alimentaires américains. Mais – de fait – le système profite très largement à

32 - Il s'agit du crédit d'impôt, *earned income tax credit*. Cf. la note de bas de page numéro 30.

33 - Hanson, 2003.

l'agriculture et à l'industrie agro-alimentaire américaines³⁴. La mission du *Food and Nutrition Service* de l'USDA est bien d'assurer la sécurité alimentaire de la population défavorisée *tout en apportant un soutien à l'agriculture*. Le programme utilisé par l'USDA pour mesurer l'impact de cette politique montre qu'une augmentation de 1 milliard de dollars du budget alloué au programme SNAP entraîne un accroissement net des dépenses alimentaires d'environ 260 millions de dollars : soit un accroissement de 68 à 93 millions de dollars de la production agricole³⁵. Les programmes d'aide alimentaire à l'enfance ont même un impact encore plus important puisqu'il est estimé à environ 10 % des dépenses réalisées.

Cette politique d'inspiration keynésienne a également un impact sur l'activité économique générale puisque chaque dollar supplémentaire alloué au SNAP se traduit par un accroissement estimé entre 1,73 dollar³⁶ et 1,84 dollar de Produit intérieur brut³⁷. L'ensemble de l'économie bénéficie de ses effets d'entraînement : l'agriculture, l'industrie agro-alimentaire et les services liés à celles-ci, comme les transports ou le commerce, y compris de proximité, mais aussi les autres secteurs économiques puisque disposer de tickets alimentaires permet à une partie des bénéficiaires de consacrer leurs revenus à d'autres dépenses. Les économistes américains considèrent même que le renforcement de la politique d'aide 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.

Ce renforcement a en tout cas prouvé qu'une telle politique constituait un moyen de réponse fort à la crise et à la montée du chômage. Le nombre de bénéficiaires a très rapidement augmenté depuis 2007, passant de 28 millions à plus de 40 millions de personnes en trois ans suite à l'accroissement du nombre d'Américains éligibles, ainsi que de la part de la population éligible ayant recours aux programmes (*Graphique 4*). La politique d'aide alimentaire s'est même montrée beaucoup plus

efficace que l'aide sociale : entre décembre 2007 et décembre 2009, c'est-à-dire durant les deux premières années de récession, le nombre de bénéficiaires du programme SNAP s'est accru de + 45 % contre seulement + 13 % pour l'allocation temporaire pour les familles pauvres (TANF), alors que le taux de chômage doublait, passant de 7,4 à 15 millions de personnes et que le nombre de pauvres augmentait de près d'un sixième pour atteindre 14,3 % de la population³⁸.

9. AUX ÉTATS-UNIS, LES POLITIQUES ALIMENTAIRE ET AGRICOLE SONT INTIMEMENT LIÉES

L'histoire prouve que les liens entre politique alimentaire et politique agricole sont très forts. La plupart des outils actuels – y compris les plus importants comme les programmes SNAP ou d'aides en milieu scolaire – ont au départ été créés pour soutenir la demande intérieure et permettre d'écouler les excédents de stocks publics, tout en essayant de résoudre le problème persistant de la faim et de la sous-nutrition nationales. Ayant fait la preuve de leur efficacité sur le plan social, la plupart de ces aides alimentaires ont ensuite été monétarisées, souvent en période de réduction des excédents et des stocks disponibles. Pour autant, la monétarisation n'a pas rompu les liens avec la politique agricole :

- ◆ D'abord parce qu'il s'agit bien d'une politique d'inspiration keynésienne dont les effets positifs sur le secteur agricole et l'ensemble de l'économie sont reconnus
- ◆ Ensuite parce que renforcer la politique alimentaire permet d'obtenir au Congrès, lors de la négociation de chaque *Farm Bill*, le soutien politique nécessaire à la reconduction ou au renforcement d'une politique de soutien aux agriculteurs.

Cette politique demeure plus que jamais d'actualité. Des adaptations récentes lui permettent même

34 - Hanson & al., 2002.

35 - Hanson, 2010.

36 - Zandi, 2009.

37 - ERS, USDA, 2002 ; Hanson, 2010.

38 - Pavetti, 2011.

de répondre à des questions nouvelles dans les domaines de l'alimentation (qualité nutritionnelle, lutte contre l'obésité) comme de l'agriculture (soutien aux petites exploitations grâce à l'ouverture de programmes en faveur des circuits courts ou à l'agriculture biologique). Par ailleurs, elle constitue aujourd'hui le dernier rempart contre la pauvreté pour la population américaine la plus défavorisée et ce, dans un contexte où l'aide sociale est déficiente. Elle vient d'ailleurs d'être renforcée et

devrait être reconduite car même les tenants d'une moindre intervention de l'État fédéral considèrent que la situation de première puissance économique mondiale est incompatible avec la sous-nutrition d'une partie de la population. L'agriculture américaine devrait donc encore pouvoir compter sur le soutien de la politique alimentaire dans les prochaines années. Mais n'est-ce pas l'un des objectifs primordiaux d'une politique agricole que d'assurer la sécurité alimentaire de la population ?