

# 29 États-Unis

## Soutien à l'agriculture

Le soutien accordé aux agriculteurs américains est toujours inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Le soutien aux producteurs a reculé, passant de 19.5 % des recettes agricoles brutes en 2000-02 à 12 % en 2018-20. La part des mesures pouvant créer le plus de distorsions s'élevait à 32 % en 2018-20, ce qui est également inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE et au niveau relevé en 2000-02. Durant cette période, les prix payés au secteur agricole étaient supérieurs de 4 % en moyenne aux prix observés sur les marchés mondiaux, ce qui s'explique en grande partie par le soutien des prix du marché (SPM) du lait, du sucre et, dans une moindre mesure, de la viande ovine. Des mesures aux frontières (dont des contingents tarifaires) protègent ces produits de base. Les prix à la production des autres produits sont pour la plupart alignés sur les prix à la frontière.

La part du SPM dans le soutien à l'agriculture baisse peu à peu, tandis que le soutien budgétaire s'accroît progressivement, du fait principalement de l'augmentation des paiements assortis d'une exigence de production (ce qui reflète bien l'accent mis sur l'assurance agricole et la gestion des risques) et celle des paiements au titre des intrants. L'assurance récolte et les programmes par produit relatifs aux cultures primaires étant contracycliques par rapport aux prix du marché, le soutien budgétaire est en relation inverse avec l'évolution de ces derniers. Le soutien budgétaire a atteint son niveau maximal lorsque les prix mondiaux (en USD) des produits de base étaient en baisse, tandis que les prix élevés observés après 2007-08 expliquent en partie les plus faibles niveaux de soutien.

Le soutien à la consommation représente près de la moitié du soutien total à l'agriculture américaine, en raison des programmes intérieurs d'aide alimentaire. Les dépenses consacrées aux services d'intérêt général (comptabilisées dans l'ESSG) équivalaient à 6.1 % de la valeur ajoutée de l'agriculture en 2018-20, contre 5.2 % en 2000-02, ce qui est légèrement supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Le soutien total à l'agriculture s'est établi à 0.5 % du PIB en 2018-20.

## Évolutions récentes de l'action publique

La mise en œuvre de la loi de 2018 sur l'amélioration de l'agriculture (loi agricole 2018) s'est poursuivie en 2020, au même titre que celle des programmes d'atténuation des effets commerciaux de 2019 et des plans d'aide exceptionnels en cas de catastrophe instaurés en 2018 et 2019 puis complétés en 2020 par le Congrès. S'agissant de l'atténuation des effets commerciaux, le ministère de l'Agriculture des États-Unis (*United States Department of Agriculture - USDA*) a annoncé en février 2020 le versement de la troisième et dernière tranche du Programme de facilitation de l'accès au marché (*Market Facilitation Program - MPF*) mis en place en 2019. Le MPF a versé jusqu'à 14.5 milliards USD aux agriculteurs touchés par des mesures douanières de rétorsion, qui leur ont fait perdre les marchés à l'exportation auxquels ils avaient auparavant accès. Les paiements de février 2020 correspondaient aux 25 % d'aides restantes accordées au titre du programme.

S'agissant des aides en cas de catastrophe, la nouvelle loi de codification des crédits de 2020 a affecté, en décembre 2019, 1.5 milliard USD supplémentaires à la mise en œuvre des programmes d'aide en cas de catastrophe et a étoffé la liste des événements couverts par le Programme d'indemnisation des victimes d'incendies et d'ouragans (*Wildfire and Hurricane Indemnity Program Plus* - WHIP+) et des contribuables pouvant y prétendre. De plus, l'Agence de gestion des risques de l'USDA a mis en place un dispositif d'aide aux producteurs touchés par les ouragans. Le Programme d'assurance contre les vents de force ouragan (*Hurricane Insurance Protection-Wind Index* - HIP-WI) concerne 70 cultures et s'applique dans les comtés situés à proximité du golfe du Mexique et de l'océan Atlantique, ainsi qu'à Hawaï. Ce dispositif couvre uniquement les pertes occasionnées par des vents soutenus et survenus dans le cadre d'un événement qualifié d'ouragan.

Plusieurs accords commerciaux sont entrés en vigueur en 2020, à savoir l'accord de libre-échange Japon-États-Unis, l'accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM) et l'accord commercial de « Phase 1 » conclu avec la république populaire de Chine (Chine).

L'USDA a mis en œuvre toute une série de mesures de lutte contre la pandémie de COVID-19. Du point de vue des producteurs, le Programme d'aide alimentaire en temps de COVID-19 (*Coronavirus Food Assistance Program* - CFAP) a accordé quelque 23.5 milliards USD aux agriculteurs et aux éleveurs sous la forme de paiements directs. Le CFAP a consisté en une aide financière fondée sur les pertes réelles subies par les agriculteurs qui ont été confrontés à des baisses de prix consécutives à la pandémie de COVID-19 et à d'importants surcoûts de commercialisation engendrés par une baisse de la demande, un surplus de production et la perturbation des réseaux de transport et du fonctionnement régulier des marchés des produits de base. Ce programme a couvert jusqu'à 300 produits, allant de l'élevage aux cultures sarclées en passant par les cultures spécialisées et l'aquaculture. La mise en œuvre du CFAP s'est articulée autour de deux versements (CFAP-1 et CFAP-2) et selon des critères d'attribution et des modalités de paiement distincts. L'Agence de services agricoles (*Farm Service Agency*, - FSA) de l'USDA a élargi le programme de gel du remboursement des crédits en cas de catastrophe (*Disaster Set-Aside Program*, - DSA) pour permettre aux agriculteurs touchés par la pandémie de COVID-19 et titulaires d'un crédit auprès de l'USDA de suspendre le remboursement de leurs mensualités. À titre exceptionnel, la FSA permet également de reporter les mensualités annuelles des prêts relatifs au financement des infrastructures de stockage agricoles. Enfin, l'Agence de gestion des risques de l'USDA a assoupli les règles des programmes d'assurance récolte pour venir en aide aux producteurs touchés par les perturbations du marché liées au COVID-19.

Toujours dans le contexte de la pandémie de COVID-19, les mesures de soutien aux consommateurs ont reposé sur des programmes de distribution de produits de base et l'affectation de fonds supplémentaires aux programmes d'aide alimentaire intérieure gérés par l'USDA. Pour assurer la distribution de produits de base, l'USDA s'est associée à des distributeurs régionaux et locaux, dont les effectifs ont été lourdement touchés par la fermeture des restaurants, des hôtels, et d'autres entités du secteur des services alimentaires, et a consacré 4 milliards USD à l'achat et à la distribution de paniers alimentaires à destination des familles (*Farmers to Families Food Box Program*). Face à l'urgence nationale liée à la pandémie, le secrétaire à l'Agriculture des États-Unis a par ailleurs alloué 470 millions USD supplémentaires à l'achat de denrées alimentaires à distribuer à la population en application de la section 32. L'USDA a également mis en place un programme d'aide alimentaire destiné aux ménages en cas de catastrophe (*Disaster Household Distributions*), dont l'objectif est de répondre à des besoins précis lorsque les réseaux de distribution habituels sont interrompus.

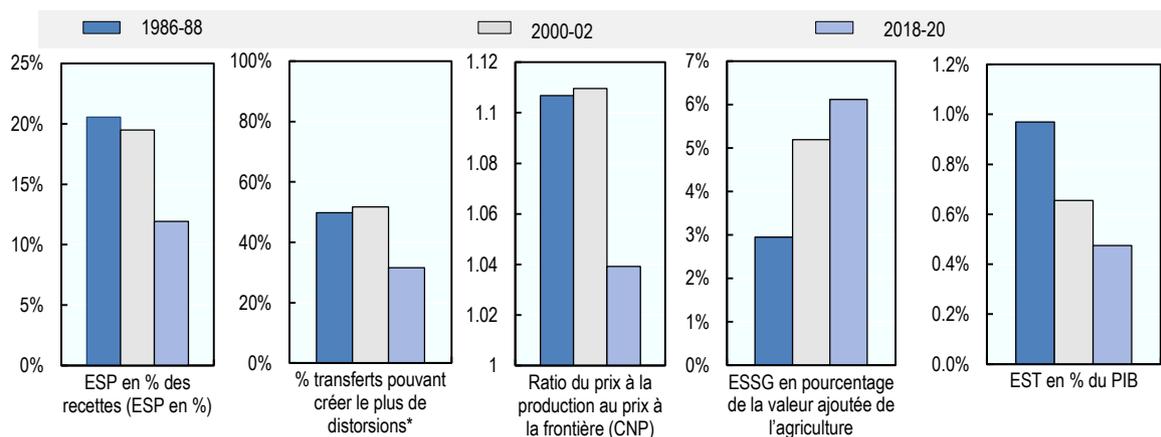
Du point de vue des programmes d'aide alimentaire intérieure, l'USDA a autorisé les États à verser un complément d'aides aux ménages qui ne bénéficient habituellement pas du niveau maximal de prestations accordées dans le cadre du Programme d'assistance supplémentaire à l'alimentation (*Supplemental Nutrition Assistance Program* - SNAP) et à assouplir les modalités d'octroi des aides liées au SNAP ainsi que les critères de demande et de production de rapports. Dans le cadre de sa stratégie de lutte contre le COVID-19, l'USDA a également donné plus d'ampleur à un projet pilote de plateforme d'achats

prévisionnels en ligne, qui s'adresse aux participants au programme SNAP. Le Programme spécial d'assistance supplémentaire à l'alimentation maternelle et infantile (*Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children - WIC*) a reçu une enveloppe supplémentaire de 500 millions USD durant la crise sanitaire liée au COVID-19. Enfin, l'USDA a permis aux États d'autoriser les parents ou responsables légaux à emporter chez eux les repas servis dans le cadre du Programme alimentaire à destination des enfants et adultes bénéficiaires d'aides sociales (*Child and Adult Care Food Program*) et à faire en sorte que les enfants qui profitent en temps normal de repas gratuits ou à tarif réduit à l'école puissent avoir accès à ces repas par un autre biais.

## Évaluation et recommandations

- Le soutien aux producteurs et la protection aux frontières ont diminué au début des années 2000. Toutefois, le déclin observé s'expliquait surtout par la hausse des cours mondiaux des produits de base, car nombre des programmes de soutien agricole sont contracycliques par rapport aux prix du marché. Le soutien aux producteurs s'est par ailleurs accru ces dernières années.
- En théorie, il est louable de privilégier les systèmes d'assurance et de gestion des risques pour apporter un soutien aux producteurs lorsque cela est nécessaire. Cependant, la plupart des programmes d'assurance continuent à cibler des productions particulières. Le passage à une approche entièrement fondée sur les revenus agricoles tirerait parti des différences de prix et de la variabilité des rendements selon les produits, réduirait les coûts supportés par la sphère publique pour un objectif donné et mettrait également un terme aux distorsions dans tous les secteurs de production. Les instruments de gestion des risques devraient également être évalués pour faire en sorte que leur incidence sur les incitations à l'échelle des exploitations s'adaptent et se transforment pour répondre à l'évaluation des risques et veiller à ce que les risques qui devraient être pris en charge par les agriculteurs ne soient pas transférés au budget public.
- Les programmes de conservation volontaire, tels que le programme en faveur de la qualité de l'environnement (*Environmental Quality Incentives Program - EQIP*) et les dispositifs rassemblés au sein du programme de servitudes écologiques agricoles (*Agricultural Conservation Easement Program - ACEP*) paraissent efficaces face aux problèmes de préservation des sols et de pollution de l'eau. Toutefois, ces programmes de conservation pourraient être davantage mis à profit pour améliorer la gestion des risques naturels en amont et faciliter le retour à la normale à la suite d'une catastrophe naturelle (Gray et Baldwin, 2021<sup>[1]</sup>).
- Les dernières lois agricoles continuent de soutenir les revenus agricoles et de renforcer le système de gestion des risques pour aider les agriculteurs à faire face aux catastrophes naturelles et aux bouleversements des marchés. Il faudra donc reconsidérer le récent retour à des mesures de soutien exceptionnelles pour ne pas discréditer les mesures nécessaires d'adaptation au changement climatique et aux nouvelles conditions du marché ou nuire au cadre instauré en amont par les mesures de gestion des risques agricoles et les mesures d'aide en cas de catastrophe.
- Bien qu'une croissance rapide de la productivité – due à l'agrandissement des exploitations et à l'innovation – ait permis aux exportations américaines de produits agroalimentaires de rester compétitives, la compétitivité future de ces produits dépendra de leur accès préférentiel aux marchés, lui-même rendu possible par des accords commerciaux. Il importera de lever les incertitudes qui entourent actuellement l'accès aux marchés, de manière que les agriculteurs puissent tirer parti des débouchés commerciaux existants.

### Graphique 29.1. Etats-Unis : Évolution du soutien à l'agriculture

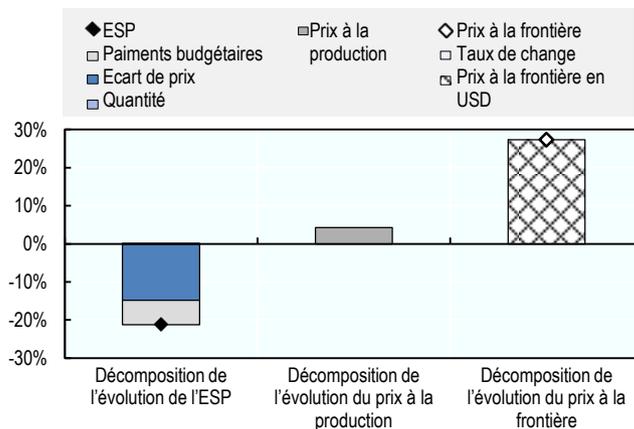


Note : \* Part des transferts pouvant créer le plus de distorsions, dans les transferts cumulés aux producteurs.

Source : OCDE (2021), « Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs », Statistiques agricoles de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-fr>.

StatLink <https://stat.link/m68oz0>

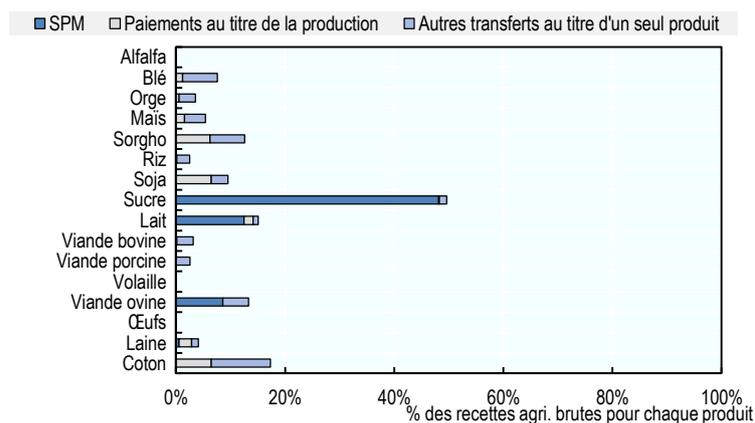
### Graphique 29.2. Etats-Unis : Moteurs du changement de l'ESP, 2019 à 2020



Source : OCDE (2021), « Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs », Statistiques agricoles de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-fr>.

StatLink <https://stat.link/lweruc>

### Graphique 29.3. Etats-Unis : Transferts au titre de produits spécifiques (TSP), 2018-20



Source : OCDE (2021), « Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs », Statistiques agricoles de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-fr>.

StatLink  <https://stat.link/1g0tad>

Tableau 29.1. États-Unis : Estimations du soutien à l'agriculture

Millions USD

	1986-88	2000-02	2018-20	2018	2019	2020p
<b>Valeur totale de la production (en sortie de l'exploitation)</b>	<b>143 469</b>	<b>193 454</b>	<b>338 958</b>	<b>368 423</b>	<b>316 994</b>	<b>331 458</b>
<i>dont : part des produits SPM (%)</i>	78.3	73.6	73.4	76.6	72.2	71.5
<b>Valeur totale de la consommation (en sortie d'exploitation)</b>	<b>124 148</b>	<b>164 683</b>	<b>320 044</b>	<b>289 637</b>	<b>326 918</b>	<b>343 576</b>
<b>Estimation du soutien aux producteurs (ESP)</b>	<b>34 253</b>	<b>43 789</b>	<b>44 900</b>	<b>42 196</b>	<b>51 718</b>	<b>40 787</b>
Soutien au titre de la production des produits de base	14 031	19 713	13 002	19 210	10 683	9 114
Soutien des prix du marché <sup>1</sup>	10 922	12 532	7 712	10 518	10 117	2 501
Soutien positif des prix du marché	11 008	12 532	7 712	10 518	10 117	2 501
Soutien négatif des prix du marché	-86	0	0	0	0	0
Paiements au titre de la production	3 108	7 181	5 290	8 692	566	6 613
Paiements au titre de l'utilisation d'intrants	7 061	7 572	9 190	8 668	8 609	10 293
Utilisation d'intrants variables	3 697	3 091	2 034	1 949	1 619	2 534
avec contraintes sur les intrants	739	168	862	576	618	1 394
Formation de capital fixe	1 233	361	2 017	1 996	2 042	2 013
avec contraintes sur les intrants	1 233	358	1 935	1 920	1 891	1 996
Services utilisés sur l'exploitation	2 131	4 120	5 139	4 723	4 948	5 746
avec contraintes sur les intrants	349	677	1 540	1 522	1 455	1 644
Paiements au titre des S/Na/Rec/Rev courants, production requise	12 231	5 655	16 070	10 095	23 993	14 122
Au titre des Recettes / du Revenu	912	2 055	2 227	2 328	2 205	2 146
Au titre de la Superficie cultivée / du Nombre d'animaux	11 319	3 600	13 843	7 767	21 787	11 976
avec contraintes sur les intrants	2 565	1 570	13 842	7 763	21 787	11 976
Paiements au titre des S/Na/Rec/Rev non courants, production requise	0	0	194	216	365	2
Paiements au titre des S/Na/Rec/Rev non courants, production facultative	338	8 789	4 680	2 594	6 098	5 349
Avec taux de paiement variables	0	3 969	4 672	2 588	6 080	5 349
avec exceptions sur les produits	0	3 969	4 672	2 588	6 080	5 349
Avec taux de paiement fixes	338	4 819	8	6	18	0
avec exceptions sur les produits	0	4 819	0	0	0	0
Paiements sur critères non liés à des produits de base	592	2 061	1 763	1 413	1 970	1 907
Retrait de ressources à long terme	592	2 050	1 751	1 393	1 961	1 900
Production de produits particuliers autres que produits de base	0	0	0	0	0	0
Autres critères non liés à des produits de base	0	11	12	21	8	7
Paiements divers	0	0	0	0	0	0
<b>ESP en pourcentage (%)</b>	<b>20.5</b>	<b>19.5</b>	<b>11.9</b>	<b>10.5</b>	<b>14.4</b>	<b>11.0</b>
<b>CNP des producteurs (coeff.)</b>	<b>1.11</b>	<b>1.11</b>	<b>1.04</b>	<b>1.05</b>	<b>1.03</b>	<b>1.03</b>
<b>CNS aux producteurs (coeff.)</b>	<b>1.26</b>	<b>1.24</b>	<b>1.14</b>	<b>1.12</b>	<b>1.17</b>	<b>1.12</b>
<b>Estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG)</b>	<b>3 108</b>	<b>6 164</b>	<b>11 343</b>	<b>10 883</b>	<b>11 174</b>	<b>11 971</b>
Système de connaissances et d'innovation agricoles	1 129	1 805	2 878	2 454	2 658	3 521
Services d'inspection et de contrôle	372	685	1 315	1 418	1 254	1 273
Développement et entretien des infrastructures	13	461	3 900	4 209	3 730	3 760
Commercialisation et promotion	495	957	1 633	1 319	1 846	1 735
Coût du stockage public	0	107	28	0	44	40
Divers	1 100	2 149	1 589	1 483	1 642	1 642
<b>ESSG en pourcentage (% de l'EST)</b>	<b>6.6</b>	<b>8.9</b>	<b>11.4</b>	<b>11.0</b>	<b>10.8</b>	<b>12.4</b>
<b>Estimation du soutien aux consommateurs (ESC)</b>	<b>-1 647</b>	<b>5 110</b>	<b>32 796</b>	<b>33 227</b>	<b>26 823</b>	<b>38 338</b>
Transferts des consommateurs aux producteurs	-10 379	-12 238	-7 606	-10 307	-10 011	-2 501
Autres transferts des consommateurs	-1 651	-2 078	-2 970	-2 292	-3 359	-3 259
Transferts des contribuables aux consommateurs	10 089	19 425	43 371	45 825	40 192	44 097
Surcoût de l'alimentation animale	294	0	0	0	0	0
<b>ESC en pourcentage (%)</b>	<b>-1.4</b>	<b>3.5</b>	<b>11.9</b>	<b>13.6</b>	<b>9.4</b>	<b>12.8</b>
<b>CNP des consommateurs (coeff.)</b>	<b>1.11</b>	<b>1.10</b>	<b>1.03</b>	<b>1.05</b>	<b>1.04</b>	<b>1.02</b>
<b>CNS aux consommateurs (coeff.)</b>	<b>1.01</b>	<b>0.97</b>	<b>0.89</b>	<b>0.88</b>	<b>0.91</b>	<b>0.89</b>
<b>Estimation du soutien total (EST)</b>	<b>47 450</b>	<b>69 379</b>	<b>99 614</b>	<b>98 904</b>	<b>103 083</b>	<b>96 855</b>
Transferts des consommateurs	12 030	14 316	10 576	12 599	13 369	5 759
Transferts des contribuables	37 071	57 141	92 008	88 597	93 073	94 354
Recettes budgétaires	-1 651	-2 078	-2 970	-2 292	-3 359	-3 259
<b>EST en pourcentage (% du PIB)</b>	<b>1.0</b>	<b>0.7</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>
<b>Estimation du soutien budgétaire total (ESBT)</b>	<b>36 528</b>	<b>56 847</b>	<b>91 902</b>	<b>88 386</b>	<b>92 966</b>	<b>94 354</b>
<b>ESBT en pourcentage (% du PIB)</b>	<b>0.7</b>	<b>0.5</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.5</b>
<b>Déflateur du PIB (1986-88=100)</b>	<b>100</b>	<b>139</b>	<b>196</b>	<b>193</b>	<b>196</b>	<b>198</b>
<b>Taux de change (monnaie nationale par USD)</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>	<b>1.00</b>

Note : p : provisoire. CNP : Coefficient nominal de protection. CNS : Coefficient nominal de soutien.

S/Na/Rec/Rev : Superficie cultivée/Nombre d'animaux/Recettes/Revenu.

1. Le soutien des prix du marché (SPM) s'entend net de prélèvements aux producteurs et de surcoût de l'alimentation animale. Les produits SPM pour les États-Unis sont : le blé, le maïs, l'orge, le sorgho, le riz, le soja, le sucre, la luzerne, le coton, le lait, la viande bovine, porcine et ovine, la laine, la volaille et les oeufs.

Source : OCDE (2021), « Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs », *Statistiques agricoles de l'OCDE* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-fr>.

## Référence

Gray, E. et K. Baldwin (2021), « Building the resilience of the United States' agricultural sector to extreme floods », *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, n° 161, Editions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/edb6494b-en>. [1]



Extrait de :

## Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021 Addressing the Challenges Facing Food Systems

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/2d810e01-en>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2021), « États-Unis », dans *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021 : Addressing the Challenges Facing Food Systems*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/1bf729a9-fr>

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.