

# 1 Évolution des politiques et du soutien agricoles

---

Ce chapitre donne d'abord un aperçu des évolutions récentes de l'économie et du marché qui fournissent le contexte de la mise en œuvre des politiques agricoles. La deuxième section présente les principaux changements et initiatives dans les politiques agricoles en 2020-21, en se concentrant sur les réponses politiques à la pandémie de COVID-19, qui ciblent ou affectent fortement les producteurs agricoles, les consommateurs de denrées alimentaires et d'autres acteurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. L'analyse subséquente des niveaux et des structures du soutien agricole permet d'évaluer dans quelle mesure le soutien actuel contribue au « triple défi » des systèmes alimentaires consistant à assurer la sécurité alimentaire et la nutrition, à fournir des moyens de subsistance à ceux qui sont liés au secteur et à réduire l'empreinte environnementale et les émissions de gaz à effet de serre du secteur. Le chapitre explore également les performances des politiques actuelles en termes de productivité, de durabilité et de résilience, des canaux clés pour contribuer à relever ces défis. Il se termine par une évaluation des développements politiques et par des recommandations d'actions concrètes.

---

En 2020, les politiques et le soutien agricoles se sont notablement ressentis de l'apparition du coronavirus SARS-CoV-2, de la propagation du COVID-19 qui s'est ensuivie et des fortes restrictions imposées aux populations et aux entreprises pour contenir le virus. Sous l'effet de ces facteurs, la croissance économique a sensiblement ralenti ou est même devenue très négative, aucune économie n'étant épargnée, et dans beaucoup de pays, le chômage a augmenté à mesure que les entreprises étaient contraintes de licencier. Les marchés des produits de base ont été touchés eux aussi, mais, comparativement, les incidences sur les marchés agricoles mondiaux sont restées limitées, les systèmes alimentaires et les chaînes d'approvisionnement se révélant relativement robustes malgré certaines contraintes non négligeables.

La pandémie a profondément bouleversé les marchés alimentaires, en particulier du fait de la fermeture des restaurants et de l'arrêt de la consommation à l'extérieur de chez soi. Néanmoins, la demande alimentaire globale a été assez stable, car les approvisionnements alimentaires ont en général été jugés essentiels et donc exemptés des mesures de confinement, les consommateurs considérant quant à eux l'alimentation comme un poste de dépense prioritaire. Quoi qu'il en soit, dans plusieurs économies avancées, les consommateurs déjà défavorisés qui ont vu leurs revenus s'effondrer ont recouru davantage aux banques alimentaires. Les secteurs qui ont besoin de beaucoup de main-d'œuvre, comme la transformation de la viande, ou les secteurs ayant besoin de travailleurs saisonniers pour planter ou récolter, ont également été durement atteints par le virus et les mesures visant à le contenir.

Fondée sur l'exploitation de la terre, la production de la plupart des produits a généralement pu supporter la pandémie, même si ceux qui requièrent davantage de main-d'œuvre – principalement les fruits et les légumes – ou dont la production est essentiellement destinée à la restauration, ont été davantage touchés. Dans l'ensemble, les évolutions des marchés agricoles ont découlé aussi bien de facteurs indépendants du COVID que de la pandémie. De manière générale, le secteur agricole s'est révélé remarquablement résilient, ses revenus progressant en 2020 dans la majorité des pays étudiés dans le présent rapport.

Pour aider les personnes et les entreprises à faire face aux conséquences tant du virus que des stratégies de confinement, les pouvoirs publics ont adopté un large éventail de mesures dès le début 2020. C'est pourquoi, dans le présent rapport, l'étude de l'évolution des politiques et du soutien agricoles s'intéresse d'abord aux réponses apportées à la pandémie de COVID-19 qui visent les producteurs agricoles, les autres acteurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et les consommateurs de produits alimentaires, ou les touchent sensiblement.

Le niveau et la structure du soutien agricole sont ensuite analysés, en particulier la mesure dans laquelle ils favorisent ou défavorisent le fonctionnement des systèmes alimentaires, évalué à l'aune de leur contribution au « triple défi » suivant :

1. assurer la sécurité alimentaire et la nutrition d'une population mondiale croissante
2. procurer des moyens de subsistance aux agriculteurs et aux autres acteurs en relation avec le secteur, soit verticalement le long de la chaîne d'approvisionnement, soit horizontalement au sein de l'économie rurale
3. réduire l'empreinte environnementale du secteur et concourir à la diminution des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Cette partie du rapport s'appuie sur les éclairages apportés par le cadre d'analyse de la productivité, la durabilité et la résilience de l'OCDE, et elle vise également à explorer les résultats des politiques actuelles dans ces trois dimensions, considérées comme des leviers essentiels pouvant permettre à l'agriculture de résoudre les difficultés auxquelles les systèmes alimentaires sont confrontés. Enfin, elle s'achève sur une évaluation de l'évolution des politiques et du soutien agricoles, et sur des recommandations concrètes visant à améliorer les résultats de l'action publique face aux obstacles que les systèmes alimentaires mondiaux doivent surmonter.

## Principales évolutions de l'économie et des marchés

La situation des marchés agricoles est fortement influencée par les facteurs macroéconomiques, comme la croissance économique (indiquée par le produit intérieur brut, ou PIB), qui engendre les revenus supportant la demande de produits agricoles et alimentaires, ainsi que par les prix du pétrole brut et des autres sources d'énergie, lesquels rejaillissent sur ceux de nombreux intrants agricoles comme les combustibles et les produits chimiques, dont les engrais. Par ailleurs, les prix de l'énergie exercent aussi une influence sur la demande de céréales, de plantes sucrières et d'oléagineux, par l'intermédiaire du marché des biocarburants fabriqués avec ces produits.

La croissance économique mondiale, qui avait été inférieure à 3 % en 2019, a été stoppée net par la pandémie de COVID-19. D'après les estimations, la production mondiale s'est contractée de plus de 4 % en 2020, par rapport à l'année précédente, à la suite des mesures prises par les pouvoirs publics face à la pandémie, notamment des restrictions notables imposées aux activités personnelles et économiques (OCDE, 2020<sub>[1]</sub>)<sup>1</sup>. La croissance du PIB est devenue négative dans toutes les économies de la zone de l'OCDE. Ce repli a été particulièrement sensible dans la zone euro, où la production économique a chuté de 7.5 % en 2020 après s'être contentée d'une expansion de 1.3 % en 2019. Le Japon a été durement frappé lui aussi, son PIB reculant de 5.3 % en 2020, après quelques premiers signes de rebond en 2019 (+0.7%). Le retrait a été moins prononcé aux États-Unis, où la production économique, qui avait gagné plus de 2 % en 2019, a régressé de 3.7 % en 2020.

Le ralentissement des économies de l'OCDE a été associé à une baisse de la demande de main-d'œuvre. Dans la zone OCDE, le chômage, qui s'était légèrement tassé en 2019 pour s'établir à 5.4 %, est remonté à 7.2 % en 2020. Dans de nombreux pays, les répercussions préjudiciables sur l'emploi ont été atténuées par des interventions publiques massives, notamment des dispositifs de chômage partiel subventionnés par l'État<sup>2</sup>. L'inflation moyenne a continué de diminuer, se situant à 1.5%, en particulier sous l'effet du reflux des prix de l'énergie (voir plus bas).

Dans les économies émergentes, la croissance a chuté également, mais dans des proportions très variables. Le PIB de l'Argentine, qui régressait déjà depuis deux ans, a enregistré une contraction de 12.9 %, la première à deux chiffres depuis la crise monétaire et de la dette de 2001-02. Celui de l'Inde a plongé de 9.9 %, perdant 14 points de pourcentage par rapport à 2019, tandis que celui de l'Afrique du Sud a reculé de 8.1 % après avoir stagné en 2019. Pour sa part, la République populaire de Chine (ci-après dénommée la « Chine ») est le seul pays étudié dans le présent rapport à avoir conservé une croissance positive en 2020, en l'occurrence de 1.8 % contre 6.1 % l'année précédente. L'économie indonésienne a moins souffert, comparativement, avec un recul de 2.4 % qui a fait suite à une progression de 5 % en 2019.

Les conséquences de la pandémie de COVID-19 et des restrictions qui lui sont liées sont très perceptibles dans les échanges internationaux. En termes réels, ces derniers ont été réduits de 10 % d'une année sur l'autre, après une croissance déjà modeste en 2019.

Tableau 1.1. Indicateurs économiques clés

	Moyenne 2008-17	2018	2019	2020
Croissance du PIB réel <sup>1</sup>				
Monde <sup>2</sup>	3.2	3.4	2.7	-4.2
OCDE <sup>2</sup>	1.4	2.3	1.6	-5.5
États-Unis	1.5	3.0	2.2	-3.7
Zone euro	0.6	1.9	1.3	-7.5
Japon	0.5	0.3	0.7	-5.3
Hors OCDE <sup>2</sup>	5.0	4.4	3.6	-3.0
Argentine	1.7	-2.6	-2.1	-12.9
Brésil	1.7	1.2	1.1	-6.0
Chine	8.3	6.7	6.1	1.8
Inde	6.7	6.1	4.2	-9.9
Indonésie	5.5	5.2	5.0	-2.4
Afrique du Sud	1.8	0.8	0.2	-8.1
Zone OCDE				
Taux de chômage <sup>3</sup>	7.4	5.5	5.4	7.2
Inflation <sup>1,4</sup>	1.7	2.4	1.9	1.5
Croissance réelle du commerce mondial <sup>1</sup>	3.5	4.0	1.0	-10.3

Notes : 1. Variations en pourcentage ; dans les trois dernières colonnes figure la variation par rapport à l'année précédente.

2. Pondérations variables, PIB en parités de pouvoir d'achat.

3. Pourcentage de la population active.

4. Déflateur de la consommation privée.

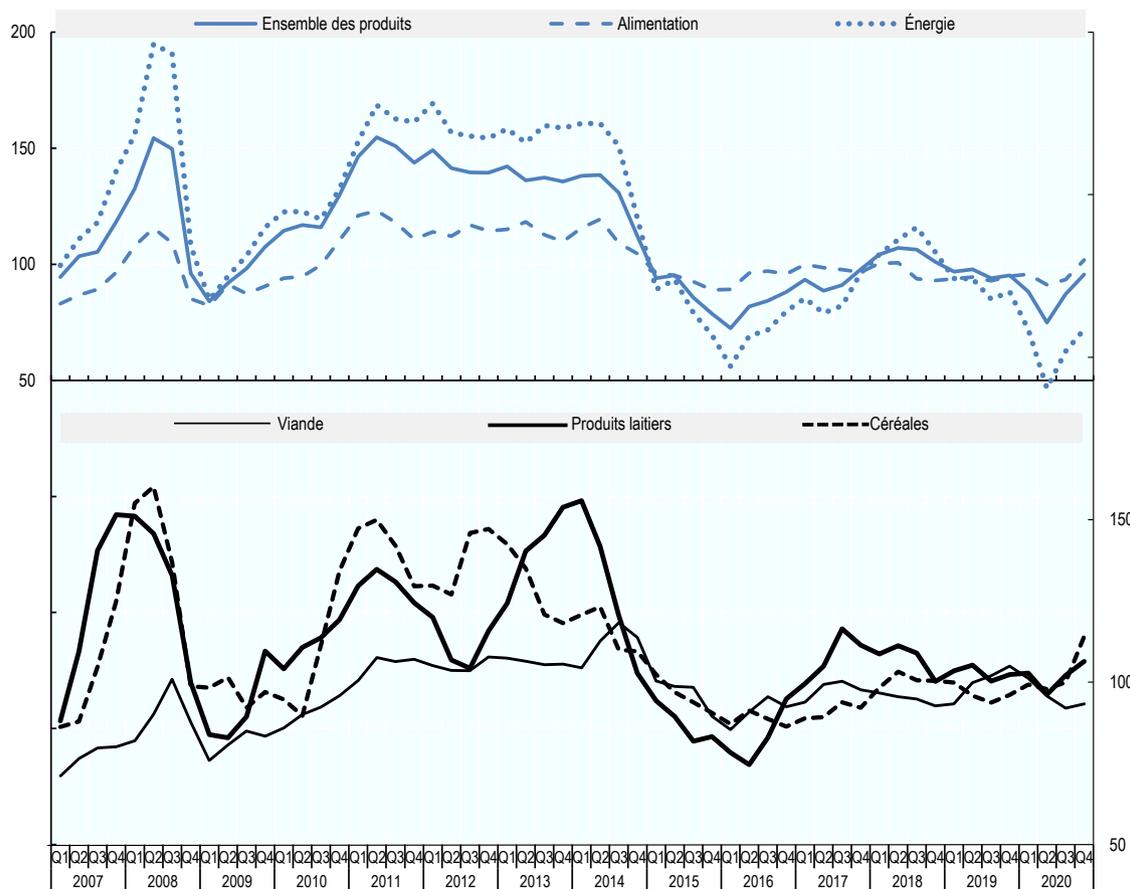
Source : OCDE (2020), Perspectives économiques de l'OCDE n° 108 - Décembre 2020, dernière mise à jour en novembre 2020, [http://dotstat.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO108\\_INTERNET](http://dotstat.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO108_INTERNET).

La baisse de la croissance économique et la limitation de la mobilité économique et personnelle ont exercé une forte pression sur les prix de l'énergie et d'autres produits de base non alimentaires (FMI, 2021<sup>[2]</sup>). En moyenne, les prix de l'énergie ont diminué de 30 % en 2020 par rapport à 2019, et de plus de 40 % par rapport à 2018. Après être tombés à des niveaux proches de zéro (voir en dessous sur certains marchés) en avril 2020, les prix du pétrole brut ont perdu en moyenne 33 % sur l'ensemble de l'année par rapport à 2019. L'érosion des prix de l'énergie a également tiré vers le bas ceux des engrais, qui ont abandonné 9 % en moyenne d'une année sur l'autre.

Par comparaison, les prix des produits alimentaires ont mieux résisté. Après une chute de 7 % au deuxième trimestre de 2020, les prix alimentaires internationaux moyens ont augmenté vers la fin de l'année et les moyennes annuelles se sont hissées à 3 % au-dessus de celles de 2019, les produits végétaux et animaux connaissant des évolutions contrastées, comme il est expliqué plus bas.

## Graphique 1.1. Évolution des prix mondiaux des produits de base, 2007 à 2020

Indice 2014-16=100



Note : La partie supérieure du graphique se lit sur l'échelle de gauche et la partie inférieure sur l'échelle de droite.

Source : FMI (2021), Commodity Market Review, pour les indices sur l'ensemble des produits, l'alimentation et l'énergie (année de base 2016=100), <http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx> ; FAO (2021), FAO base de données sur les indices de prix alimentaires, pour les indices de la viande, des produits laitiers et des céréales (période de base 2014-16=100), <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>.

StatLink  <https://stat.link/2fr6ui>

Les prix des produits animaux et végétaux ont évolué dans des directions opposées sur les marchés alimentaires mondiaux. Les marchés mondiaux de la viande ont été témoins d'une diminution de la production en 2019, principalement à cause de la peste porcine africaine qui a touché la Chine. La maladie a continué de limiter la production en Chine et dans d'autres pays, comme le Viet Nam, en 2020, mais les cheptels ont commencé à se reconstituer. Néanmoins, en dépit de la baisse de la production chinoise, les prix mondiaux de la viande ont été soumis à une forte pression par les problèmes logistiques et le recul de la demande dus à la pandémie de COVID-19, lesquels ont fait fléchir la demande d'importations de viande de plusieurs grands pays importateurs. En moyenne, les prix de la viande ont régressé de 4,5 % en 2020 par rapport à l'année précédente.

La pandémie a aussi des répercussions notables, quoique diverses, sur les marchés des produits laitiers. Dans beaucoup de pays, la consommation hors du domicile a souffert des mesures généralisées de confinement, mais la hausse de la vente au détail destinée à la consommation à domicile a en partie compensé le manque à gagner. Les produits laitiers frais sont particulièrement vulnérables aux

perturbations des circuits d'approvisionnement, mais de nombreux pays ont été en mesure d'adapter leurs chaînes de production relativement vite. En conséquence, si les effets de la pandémie ont varié selon les régions, les prix mondiaux des produits laitiers n'ont guère évolué d'une année sur l'autre, la baisse du deuxième trimestre étant contrebalancée par une hausse vers la fin de l'année.

Contrairement à ceux des produits animaux, les prix mondiaux des produits végétaux ont progressé dans la plupart des cas en 2020. Après des perturbations de courte durée dues à la pandémie de COVID-19, les marchés des oléagineux ont bénéficié d'une forte demande venue notamment de Chine, où le début de reconstitution du cheptel porcin nécessitait des importations de soja. Parallèlement, le ralentissement de la croissance de la production d'huile de palme s'est traduit par une offre relativement modeste sur les marchés mondiaux. De ce fait, les prix internationaux ont connu une hausse sensible en 2020, ceux du soja et des huiles végétales s'établissant en moyenne à 7 % et près de 20 % au-dessus des niveaux atteints en 2019.

Sur les marchés des céréales, les prix ont été tirés vers le haut par l'augmentation de la demande d'aliments du bétail due au redémarrage du secteur porcin chinois, les difficultés logistiques rencontrées dans certains grands pays producteurs, et des restrictions temporaires des exportations consécutives à la pandémie de COVID-19. S'appréciant notamment vers la fin de l'année, les prix moyens des céréales en 2020 ont été de près de 7 % supérieurs à ceux de l'année antérieure.

Imputable à des conditions météorologiques défavorables dans certains des grands pays producteurs, le déficit persistant de la production de sucre a compensé la baisse de la demande d'importations de ce produit et, notamment, la contraction de la demande de biocarburants qui a découlé de la moindre mobilité due à la pandémie, les prix moyens du sucre progressant donc légèrement d'une année sur l'autre, mais restant très en dessous des niveaux observés en 2016.

Globalement, les chaînes d'approvisionnement alimentaire ont été jugées essentielles dans la plupart des pays ayant restreint les activités économiques pour lutter contre le COVID-19, en vertu de quoi les effets des restrictions sur le secteur ont surtout été indirects. Dans de nombreux cas, les échanges intérieurs et internationaux de produits alimentaires ont été facilités par des circuits verts et d'autres mesures, nonobstant des perturbations entravant les échanges en général. Les pénuries de main-d'œuvre dues à la limitation des déplacements des personnes ont été modérées par les exceptions accordées aux travailleurs des secteurs agricole et alimentaire, et par les dispositifs encourageant les actifs licenciés dans d'autres secteurs et les étudiants à travailler temporairement dans l'agriculture et l'industrie alimentaire. Toutefois, les pertes de revenus et les incertitudes économiques, de même que les restrictions imposées aux restaurants et aux fournisseurs de produits alimentaires à consommer hors de chez soi, ont entraîné des modifications de la demande alimentaire auxquelles le secteur a dû s'adapter. L'impact des difficultés économiques sur les dépenses d'alimentation a cependant été atténué par des aides publiques qui ont en partie compensé les pertes de revenus, et la diminution des revenus disponibles s'est apparemment traduite par une hausse de la proportion consacrée à l'alimentation. En partie grâce aux interventions gouvernementales, les systèmes alimentaires se sont donc révélés remarquablement résilients. Ainsi, après des perturbations de courte durée durant la première phase de la crise sanitaire, les marchés alimentaires internationaux ont visiblement davantage souffert d'autres facteurs comme les maladies animales et les conditions météorologiques que de la pandémie elle-même.

## Mesures en réaction au COVID-19 et autres évolutions récentes des politiques agricoles

Lorsque les gouvernements ont commencé à mettre en place des mesures de confinement afin de ralentir la propagation du virus du COVID-19 au début de l'année 2020, ils ont également commencé à adopter des mesures visant à limiter les effets du virus et des mesures de confinement associées sur les chaînes d'approvisionnement agricoles et agroalimentaires<sup>3</sup>. La majeure partie des mesures gouvernementales

dans ce secteur ont été prises durant les premiers mois de la pandémie, essentiellement en réaction au choc subi par certains sous-secteurs. Toutefois, au cours de l'année, alors que de nouvelles vagues d'infection sont apparues, les gouvernements de nombreux pays ont reporté leur attention sur les enjeux à moyen terme en renforçant les mesures d'aide immédiates et en lançant des programmes de relance économique.

Cette section présente une vue d'ensemble des mesures gouvernementales adoptées en 2020 dans les 54 pays étudiés dans ce rapport, en utilisant différentes catégorisations, la priorité étant donnée au nombre et au type de mesures, ainsi qu'aux montants budgétaires associés. L'ensemble de données utilisé pour cette analyse a été constitué à partir des informations sur l'évolution des politiques face au COVID-19 dans le domaine du commerce national et international qui sont fournies dans les chapitres par pays de ce rapport<sup>4</sup>. Si la panoplie de mesures consignée est très large, et couvre l'ensemble des actions les plus importantes engagées par les pouvoirs publics, cette analyse ne prétend pas dresser un inventaire exhaustif des mesures en place dans l'ensemble des pays couverts par cette étude.

### ***Les pays ont mis en œuvre une vaste panoplie de mesures pour faire face au COVID-19***

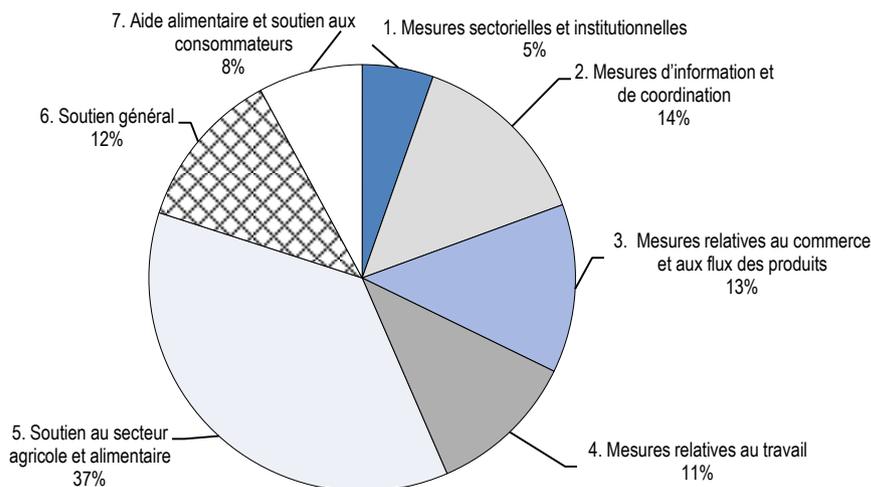
Les gouvernements des pays étudiés et l'Union européenne ont pris 776 mesures distinctes pour faire face à la crise liée au COVID-19 en 2020, dont 496 ont été mises en place durant les quatre premiers mois de l'année 2020 (OCDE, 2020<sup>[3]</sup> ; Gruère et Brooks, 2021<sup>[4]</sup>). Le nombre total pour l'année 2020 passe à 1 086 si l'on ajoute les mesures adoptées à l'échelle de l'UE, qui s'appliquent à l'ensemble des États membres, aux différentes mesures de chacun d'eux (y compris le Royaume-Uni pour la période étudiée).

Les mesures adoptées par les gouvernements ont été de nature très variée. L'OCDE (2020<sup>[3]</sup>) a distingué sept catégories : 1) mesures sectorielles et institutionnelles ; 2) mesures d'information et de coordination ; 3) mesures relatives au commerce et aux flux des produits (améliorant ou restreignant les échanges) ; 4) mesures relatives au travail (mesures liées à la biosécurité et à la main-d'œuvre) ; 5) soutien au secteur agricole et alimentaire (ou soutien aux entreprises du secteur agricole et alimentaire) ; 6) soutien général (dont les programmes complets qui s'appliquent au secteur) ; et 7) aide alimentaire et soutien aux consommateurs (interventions du côté de la demande)<sup>5</sup>. Les 776 mesures gouvernementales se répartissaient entre ces catégories ; 37 % étaient axées sur le soutien au secteur agricole et alimentaire, 5 % étaient des mesures institutionnelles, et 8 %, des mesures d'aide alimentaire, les quatre catégories restantes représentant entre 11 % et 14 % des mesures (graphique 1.2).

Ces proportions ont évolué depuis les quatre premiers mois de 2020, l'accent étant moins mis sur les mesures d'information et de coordination que sur les mesures de soutien au secteur agricole et alimentaire. La part des mesures de soutien au secteur agricole et alimentaire a augmenté de 14 points de pourcentage au cours de l'année, tandis que les parts des mesures d'information et de coordination et des mesures de soutien général ont diminué de 7 et 4 points de pourcentage respectivement. Cette évolution pourrait refléter le besoin d'informations et de communication les premiers temps, puis l'importance croissante que certains gouvernements ont attachée à fournir un soutien aux entreprises du secteur agricole et agroalimentaire pour atténuer les répercussions de la première vague du virus. Les parts des autres catégories de mesures sont restées stables, indiquant une augmentation modérée du recours à ces mesures dans les pays.

On observe également une grande diversité dans les mesures adoptées au sein des 54 pays étudiés, ce qui souligne l'exhaustivité des mesures adoptées par les gouvernements. Parmi ces pays, trente-huit ont appliqué des mesures dans les sept catégories, et dix ont appliqué des mesures dans six des sept catégories. Cinquante pays ou plus ont appliqué des mesures relatives au commerce et aux flux de produits, des mesures d'information ou des mesures de soutien au secteur agricole et alimentaire, tandis que les autres catégories de mesures ont chacune été appliquées par au moins 46 pays (graphique 1.3).

## Graphique 1.2. Catégorisation des mesures prises en réaction au COVID-19 en 2020

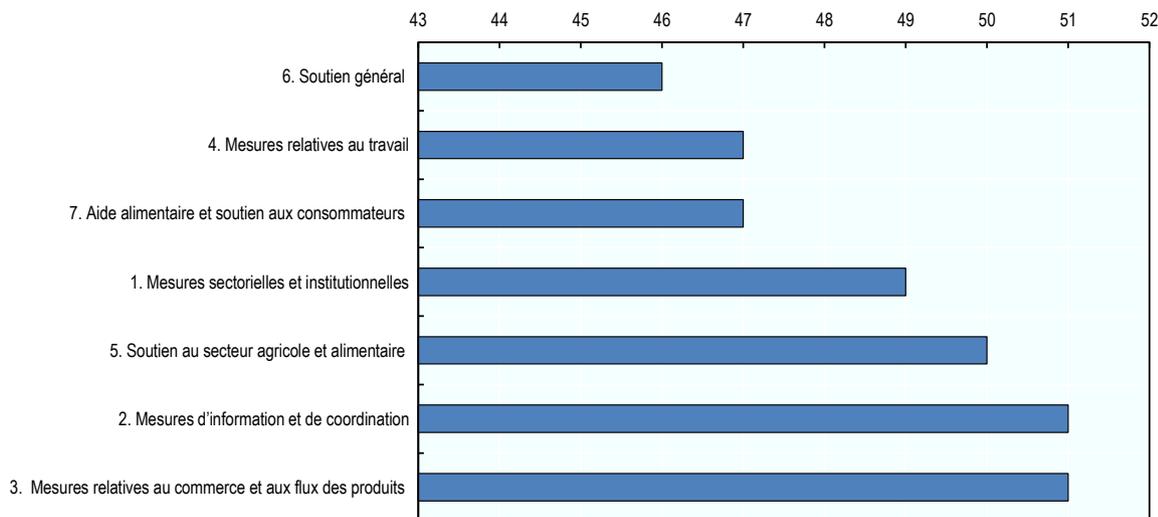


Note : Certaines mesures sont classées dans deux catégories.

Source : Données recueillies auprès de 54 pays.

StatLink  <https://stat.link/9gbjad>

## Graphique 1.3. Nombre de pays appliquant différentes catégories de mesures en 2020



Note : Cette répartition prend en compte les mesures classées dans deux catégories.

Source : Données recueillies auprès de 54 pays.

StatLink  <https://stat.link/ha2xfy>

En même temps, on observe des différences dans le nombre de mesures par catégorie en fonction des régions et des pays. On note en particulier que 54 % des mesures prises par les gouvernements des pays de l'OCDE se sont concentrées sur les trois catégories de soutien (soutien au secteur agricole et alimentaire, soutien général et aide alimentaire et soutien aux consommateurs), dont la plus grande part sur le soutien au secteur agricole et alimentaire (35 %), tandis que 58 % des mesures prises par les économies émergentes faisaient partie des catégories autres que le soutien (mesures sectorielles et institutionnelles, mesures d'information et de coordination et mesures relatives au commerce et aux flux

des produits), dont la plus grande part (26 %) dans la catégorie des mesures relatives au commerce et aux flux des produits. Cette différence peut refléter les politiques actuelles couvrant le secteur dans les groupes de pays concernés, mais peut aussi s'expliquer par les différences de structure du secteur, ainsi que par le type de chocs associés à la pandémie de COVID-19 et aux mesures de confinement connexes. Un autre facteur pourrait être les différences de marge budgétaire pour fournir un soutien supplémentaire. Parmi les pays de l'OCDE, les pays asiatiques et européens ont favorisé les mesures de soutien au secteur agricole et alimentaire, les pays d'Amérique du Sud ont privilégié les mesures d'information et de coordination, les pays d'Océanie ont donné la priorité aux mesures relatives au travail et les pays d'Amérique du Nord n'ont pas affiché de préférence marquée pour une catégorie particulière.

Seuls 11 % des mesures recensées s'appuyaient explicitement sur des instruments d'action déjà en place, presque toutes dans la catégorie du soutien au secteur agricole et alimentaire sous forme d'assouplissements ou de modifications des programmes d'action existants. Ces chiffres semblent indiquer que les gouvernements ont souvent mis en place de nouveaux programmes, financements ou approches pour réagir face à la crise, ou qu'ils ont tiré parti de mesures existantes sans y apporter de modification notable. Par exemple, des approches innovantes ont été utilisées pour réorienter les produits alimentaires non utilisés par les écoles fermées vers les familles, pour embaucher des travailleurs des villes temporairement au chômage dans les champs, ou encore pour faciliter les transactions de marché et les contrôles douaniers en utilisant des outils numériques.

### ***Les mesures avaient un objectif, un calendrier, une portée et des répercussions potentielles variés***

Les réponses gouvernementales sont intervenues à des moments différents et avaient des portées variées, de l'imposition initiale de mesures de confinement aux actions visant à atténuer les effets de la crise sur des chaînes d'approvisionnement précises, sur les consommateurs ou à moyen terme. En même temps, plusieurs mesures prises pour faciliter le fonctionnement de la production ou des chaînes d'approvisionnement auraient été justifiées avant la crise du COVID-19. Pour mettre en évidence ces différences et mieux comprendre les conséquences des réponses gouvernementales, les mesures ont été organisées en trois groupes<sup>6</sup> :

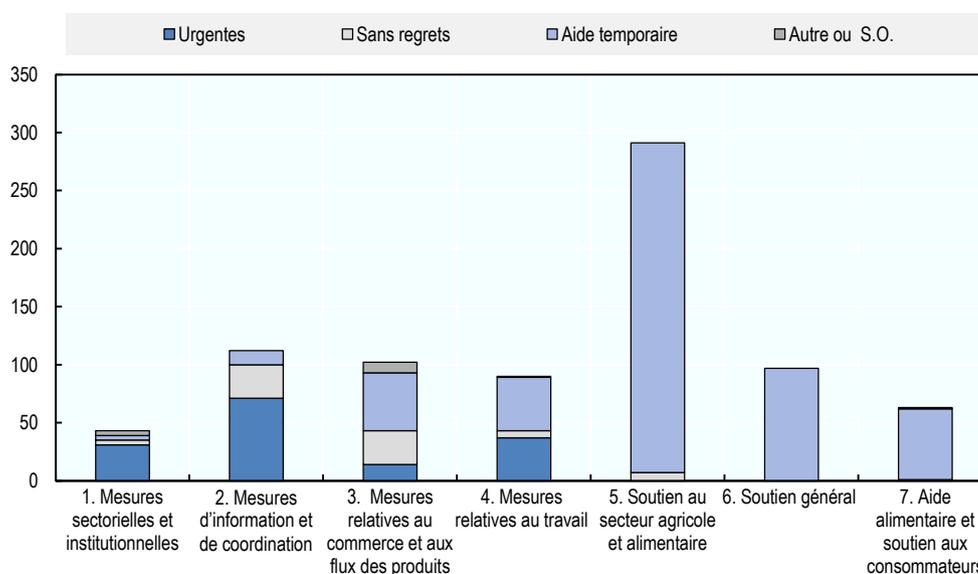
- *Mesures pour garantir l'approvisionnement* : ces mesures d'urgence ont été prises au début de la crise afin d'assurer l'approvisionnement et maintenir le fonctionnement du secteur. Il s'agit par exemple de mesures de biosécurité, de la déclaration du secteur agricole et alimentaire comme un secteur essentiel, des mesures visant à assurer le fonctionnement des agences gouvernementales ; la coordination des réponses avec le secteur privé ; et les mesures nationales et internationales de logistique et de transport, y compris la mise en place de voies réservées pour garantir la poursuite du commerce. Ces mesures sont intrinsèquement liées à la pandémie et seront supprimées ou ne seront plus pertinentes après la crise du COVID-19. Ce groupe comprend 150 mesures distinctes (19 % du total).
- *Mesures sans regret* : adoptées pour améliorer le fonctionnement du marché et ainsi contribuer à une meilleure résilience. Elles auraient pu l'être avant et devraient être maintenues voire intensifiées après la crise du COVID-19. Ce groupe inclut des mesures appuyant les innovations numériques qui facilitent le commerce électronique, l'échange d'informations, des centres d'information sur le jumelage d'emplois agricoles, et la formation ou les mesures de facilitation des échanges. Il comprend 75 mesures distinctes (10 % du total).
- *Mesures d'aide temporaires* : ces mesures cherchent à atténuer l'impact de la crise sur les acteurs du secteur agricole et agroalimentaire, des producteurs aux consommateurs. Les gouvernements les ont considérées comme nécessaires, mais elles devraient inclure des clauses de caducité afin qu'elles ne soient pas maintenues une fois que leur raison d'être première aura disparu. Ces mesures comprennent les mesures, en grande partie temporaire, commerciales et de marché qui

diminuent la pression économique intérieure, les mesures de soutien à l'agriculture, dont celles qui indemnisent les producteurs et les acteurs de la chaîne agroalimentaire pour les dommages subis, les mesures d'aide alimentaire et de soutien aux consommateurs<sup>7</sup>, ainsi que des mesures ayant supprimé ou limité les exigences réglementaires auprès des agriculteurs. Il s'agit du groupe le plus important, avec 537 mesures distinctes (69 % du total).

Les 14 mesures restantes (2 %) n'ont pu être classées dans aucun groupe.

Comme on pouvait s'y attendre, les mesures des trois catégories de soutien (5, 6 et 7) sont pour la plupart des *mesures d'aide temporaires*, mais les mesures des autres catégories appartiennent à différents groupes (graphique 1.4). Les *mesures urgentes pour garantir l'approvisionnement* incluent des mesures institutionnelles et des mesures d'information, mais aussi des mesures relatives au travail et des mesures relatives au commerce et aux flux de produits (catégories 1 à 4). Les *mesures sans regret* ont été principalement des mesures d'information et de coordination et des mesures relatives au commerce et aux flux de produits qui améliorent le fonctionnement des marchés (catégories 2 et 3).

### Graphique 1.4. Regroupement des différentes mesures par catégorie



Source : Données recueillies auprès de 54 pays.

StatLink  <https://stat.link/tlk954>

Une grande majorité de pays a mis en œuvre des mesures qui appartiennent à chacun de ces groupes, même si on observe des différences entre les pays. Tous les pays sauf deux ont appliqué une ou plusieurs *mesures urgentes pour garantir l'approvisionnement*, et le même nombre de pays a appliqué des *mesures d'aide temporaires*. Un nombre plus réduit de pays (46) a appliqué au moins une *mesure sans regret*. Les pays membres de l'OCDE ont appliqué relativement plus de mesures d'aide temporaires que les économies émergentes, qui ont appliqué relativement plus de mesures des deux autres groupes.

Une distinction supplémentaire a été faite afin de recenser les mesures qui pourraient, au moins temporairement, entraîner des distorsions des marchés ou des échanges ou bien nuire à l'environnement.<sup>8</sup> Ces mesures d'aide temporaires incluent les interdictions commerciales ou les restrictions des exportations qui ont été mises en place temporairement par plusieurs pays, mais aussi les mécanismes de contrôle des prix du marché, les assouplissements de la réglementation environnementale et les mesures de soutien aux producteurs propres à certains produits agricoles. Quarante-vingt-cinq mesures

distinctes (11 % du total) mises en place par 47 pays ont été jugées susceptibles d'avoir un impact sur les marchés ou sur l'environnement. Elles appartiennent aux catégories suivantes : soutien au secteur agricole et alimentaire, commerce et flux de produits, et aide alimentaire.

### ***Les gouvernements ont alloué au moins 157 milliards USD pour faire face aux répercussions dans le secteur agricole et alimentaire***

L'une des principales approches adoptées par les gouvernements pour faire face aux répercussions économiques de la pandémie de COVID-19 et aux confinements associés a été de fournir des liquidités, des crédits et des fonds pour les mesures d'aide. Les gouvernements de nombreux pays ont adopté des programmes de relance économique complets, avec des mesures qui incluaient de nouvelles lignes de crédit, des prêts subventionnés, des mesures d'assouplissement pour les impôts ou des subventions, et qui couvraient les entreprises du secteur agricole et alimentaire. Parallèlement, les gouvernements de nombreux pays ont créé des mesures de soutien financier propres au secteur agricole et agroalimentaire.

Cette section fournit une évaluation préliminaire des dotations budgétaires attribuées pour faire face aux répercussions de la pandémie de COVID-19 d'après les informations recueillies. Elle se concentre donc uniquement sur le sous-ensemble de mesures sur lequel des données financières étaient disponibles (119 mesures distinctes dans 41 pays au total).

Plusieurs mises en garde importantes s'imposent concernant les montants budgétaires déclarés associés aux mesures prises en réaction au COVID-19 consignées. Tout d'abord, il est impossible de savoir quelle part des plans de relance généraux a été consacrée au secteur agricole, de sorte que ceux-ci sont en grande partie exclus de l'évaluation. Ensuite, si ces montants incluent certaines dépenses engagées en 2020, un plus grand ensemble de programmes qui ont été annoncés en 2020 n'ont pas encore été mis en œuvre dans le secteur. De ce fait, la majorité des montants présentés n'apparaît pas dans les données de 2020 de la base de données sur les estimations du soutien à l'agriculture de cette année. Par ailleurs, le financement des mesures sectorielles et institutionnelles (catégorie 1) et des mesures d'information et de coordination (catégorie 2) n'était pas disponible. Et finalement, certaines mesures fournissent un soutien aux personnes ciblées ou touchées en utilisant des coûts unitaires, mais il n'existe pas d'estimation du nombre de personnes ou d'entreprises ayant bénéficié de ce soutien, de sorte que ces mesures de soutien sont exclues de l'évaluation. Enfin, les gouvernements peuvent avoir utilisé les instruments d'action et les mesures existants, avec d'éventuels ajustements budgétaires ou modifications de la mise en œuvre, sans déclarer ceux liés au COVID-19. Toutes ces réserves portent à croire que les nombres déclarés représentent des estimations minimales des mesures de soutien financier dans les 54 pays.

Au total, les gouvernements ont alloué 157 milliards USD pour faire face aux répercussions sur le secteur (tableau 1.2). Sur ce total, 116 milliards USD ont été alloués sous la forme de subventions, de paiements ou d'autres financements, tandis que 41 milliards USD ont été versés sous forme de prêts à taux bonifiés, de nouvelles lignes de crédit et d'autres mécanismes. Le montant total provisoire des plans de relance généraux incluant le secteur agricole et alimentaire (catégorie 6 – soutien général), lui, s'élève à 5 600 milliards USD. Ce soutien n'est pas propre au secteur.

**Tableau 1.2. Mesures de soutien financier propres au secteur agricole et agroalimentaire déclarées qui ont été prises en réaction au COVID-19 dans les 54 pays**

Millions USD

Catégorie de mesure	5. Soutien au secteur agricole et alimentaire	7. Aide alimentaire et soutien aux consommateurs <sup>1</sup>	3. Mesures sur les produits et les flux commerciaux <sup>2</sup>	4. Mesures concernant la main-d'œuvre <sup>3</sup>	Total
Financements (annoncés)	34 410	55 024	18 909	7 654	115 697
Prêt/crédit	40 698	0	0	0	40 698
Autres mécanismes	133	0	241	0	374
<b>Total</b>	<b>74 941</b>	<b>55 024</b>	<b>19 151</b>	<b>7 654</b>	<b>156 769</b>

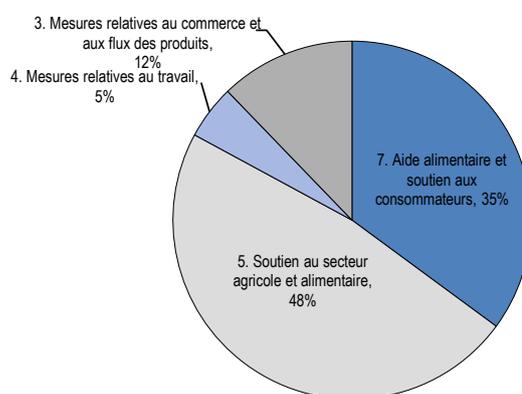
Notes : Le soutien déclaré dans ce tableau a fait l'objet de promesses, mais n'a pas nécessairement été dépensé en 2020.

1. Mesures d'aide alimentaire en particulier. 2. Mesures facilitant le fonctionnement, la logistique et l'infrastructure des marchés (services d'intérêt général). 3. Y compris les mesures de biosécurité.

Source : Données recueillies auprès de 54 pays.

Les fonds affectés spécifiquement au secteur ont été principalement axés sur les mesures d'aide pour les acteurs du secteur agricole et alimentaire, ainsi que sur les mesures d'aide alimentaire (83% comme indiqué au graphique 1.5). Douze pour cent du soutien financier a été consacré au financement de services d'intérêt général, comme par exemple le développement de l'infrastructure et du commerce électronique, ainsi qu'aux mesures facilitant le commerce, qui figurent dans la catégorie mesures sur les produits et les flux commerciaux. Les 5 % restants du soutien ont servi à faire face à la pénurie de main-d'œuvre, en mettant en œuvre des mécanismes d'indemnisation pour les ouvriers agricoles migrants ou nouveaux et des mesures biosanitaires, dont une indemnisation pour l'abattage des visons potentiellement infectés par le virus du COVID-19, ainsi qu'une aide pour le matériel.

**Graphique 1.5. Répartition globale du soutien financier déclaré propre au secteur et apporté en réponse au COVID-19**



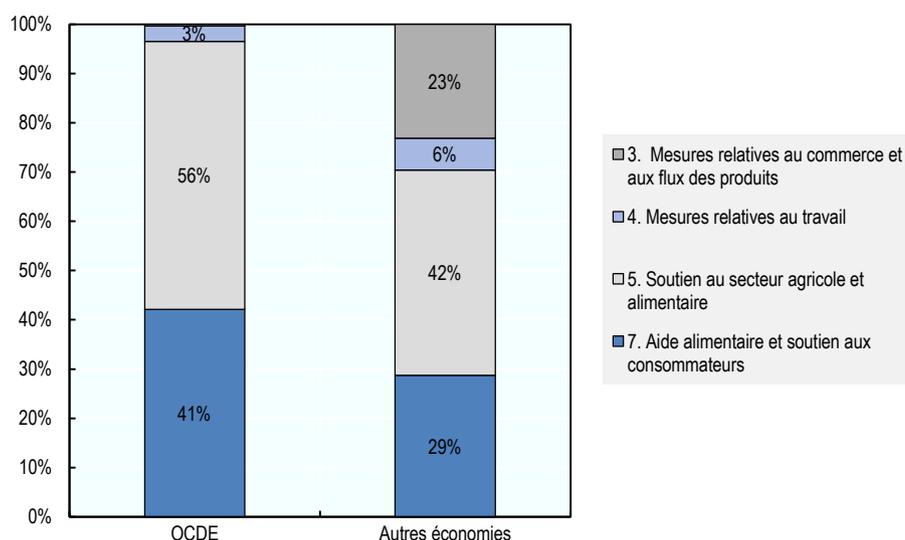
Notes : Ces pourcentages incluent les fonds, crédits, prêts et autres mécanismes de soutien promis. Les mesures de catégorie 3 sont celles qui facilitent le fonctionnement du marché, la logistique et les infrastructures (services généraux), les mesures de catégorie 4 sont des mesures de main-d'œuvre et de biosécurité, et les mesures de catégorie 7 sont des mesures d'aide alimentaire.

Source : Données recueillies auprès de 54 pays.

StatLink  <https://stat.link/z09bqk>

Il existe des différences importantes concernant le soutien financier déclaré entre les pays de l'OCDE et les économies émergentes (graphique 1.6). Le soutien financier des pays de l'OCDE s'est élevé à 75 milliards USD, presque entièrement consacrés aux mesures d'aide sous forme de soutien au secteur agricole et alimentaire (32 milliards USD) et d'aide alimentaire (41 milliards USD), les fonds restants ayant été affectés aux mesures de main d'œuvre et de biosécurité. On a constaté l'apparition ou l'élargissement de programmes d'aide alimentaire dans les pays de l'OCDE (encadré 1.1). En revanche, les économies émergentes ont déclaré un soutien financier s'élevant à 82 milliards USD, dont 34 milliards USD consacrés au soutien au secteur agricole et alimentaire et 24 milliards USD à l'aide alimentaire, soit des parts inférieures dans le soutien total pour ces catégories, avec une part plus élevée (23 %) consacrée aux services d'intérêt général visant l'amélioration du marché et du commerce.

**Graphique 1.6. Répartition globale du soutien financier propre au secteur déclaré par les pays de l'OCDE et les économies émergentes**



Notes : Les États membres de l'UE non-membres de l'OCDE n'apparaissent pas dans ce graphique. Les mesures de catégorie 3 sont celles qui facilitent le fonctionnement du marché, la logistique et les infrastructures (services généraux), les mesures de catégorie 4 sont des mesures de main-d'œuvre et de biosécurité, et les mesures de catégorie 7 sont des mesures d'aide alimentaire.

Source : Données recueillies auprès de 54 pays.

StatLink  <https://stat.link/35phte>

### Encadré 1.1. Mesures d'aide alimentaire dans les pays de l'OCDE en réaction à la crise du COVID-19

De nombreux pays ont déployé des mesures publiques d'aide alimentaire d'urgence afin de lutter contre la hausse de l'insécurité alimentaire découlant de la crise du COVID-19. Ces mesures sont venues compléter d'autres mesures de soutien des moyens de subsistance qui visaient à limiter les conséquences socio-économiques de la pandémie et donc l'accroissement de la pauvreté dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2020<sup>[5]</sup>).

Les pays ont renforcé les programmes d'aide alimentaire existants<sup>1</sup> ou mis en place de nouveaux dispositifs pour répondre aux besoins des populations vulnérables. Les programmes d'aide alimentaire ciblent les ménages à faible revenu, avec un accent sur les nourrissons, les enfants, les étudiants, les

personnes vulnérables et les personnes âgées. Certains critères d'admissibilité qui limitaient l'accès aux dispositifs préexistants ont été assouplis pendant la pandémie. Les programmes se divisaient en deux catégories :

- *La fourniture de bons alimentaires* qui peuvent être utilisés pour acheter des produits alimentaires sans restriction ou pour acheter certains types de produits alimentaires (sains). Certains pays utilisent les technologies numériques pour fournir les avantages par voie électronique à certains groupes de populations vulnérables et pour communiquer des informations sur les colis d'aide alimentaire auxquels les ménages pourraient avoir droit (Baragwanath, 2021<sup>[6]</sup>).
- *La fourniture de repas gratuits ou subventionnés* dans des cantines ou d'autres lieux publics lorsque c'est possible ou par livraison à domicile. La livraison de repas a nécessité une adaptation logistique et a souvent donné lieu à des partenariats avec des traiteurs privés.

Les gouvernements ont également fourni une aide supplémentaire aux banques alimentaires afin de répondre à la demande croissante d'aide alimentaire d'urgence. Avant la crise du COVID-19, environ 25 % de l'approvisionnement des banques alimentaires dépendaient des aides publiques. La crise du COVID-19 a accru le besoin d'aides publiques (GFN, 2020<sup>[7]</sup>). Afin de faciliter le maintien des activités des banques alimentaires, les gouvernements de l'OCDE ont fourni trois types de mesures de soutien :

- *Soutien opérationnel et financier* : Principalement fournis par les collectivités locales, ces mécanismes de soutien ont fourni des installations de stockage, de cuisine et de distribution, ainsi que du matériel de protection et du personnel. Plusieurs gouvernements ont également fourni une aide financière pour acheter des produits alimentaires et couvrir les coûts d'exploitation supplémentaires liés aux protocoles sanitaires.
- *Souplesse dans la mise en œuvre des programmes existants* : Les règles encadrant les aides publiques accordées aux banques alimentaires ont été assouplies du fait de la pandémie de COVID-19. Par exemple, l'Initiative d'investissement en réaction au coronavirus plus (CRII+) de l'**Union européenne** a permis aux banques alimentaires soutenues par le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) de fournir de l'aide alimentaire indirectement au moyen de bons alimentaires.
- *Dons alimentaires* : Les ministères, principalement ceux chargés de l'agriculture, ont participé à des programmes de récupération de produits alimentaires qui étaient censés être servis dans des écoles ou des restaurants. Par exemple, le ministère de l'Agriculture des États-Unis (USDA) a participé, par l'intermédiaire du Programme d'aide alimentaire d'urgence (TEFAP) préexistant et du nouveau Programme de colis alimentaires des agriculteurs aux familles, à l'achat de produits alimentaires cultivés dans le pays destinés aux populations vulnérables. Les programmes de dons alimentaires aux États-Unis (USDA, 2021<sup>[8]</sup>) et dans l'Union européenne (FEBA, 2020<sup>[9]</sup>) devraient continuer en 2021.

Note : 1. Des renseignements sur les programmes existants sont disponibles dans (Placzek, 2021<sup>[10]</sup>).

S'agissant des mesures de soutien au secteur agricole et alimentaire, les pays de l'OCDE ont favorisé les mécanismes de financement tels que les paiements directs, les subventions ou une hausse des crédits des programmes de soutien existants (83 %), tandis que les économies émergentes ont soutenu le secteur par l'intermédiaire de prêts à taux bonifiés et de mécanismes de crédit (99 %). De grands pays de part et d'autre sont à l'origine de cette répartition : les États-Unis représentent 69 % du soutien total au secteur agricole et alimentaire par l'intermédiaire de fonds réservés, et l'Inde représente 90 % des prêts et des crédits qui seront accordés au secteur en réaction à la crise du COVID-19.

Seize des 119 mesures comprenant un soutien financier ont été classées comme susceptibles de créer des distorsions des marchés ou des échanges ou bien de nuire à l'environnement. Elles se sont élevées à 731 millions USD, ce qui est important, mais reste marginal par rapport aux fonds totaux préaffectés au soutien du secteur agricole et alimentaire (35 milliards USD) ou aux estimations du soutien mondial à l'agriculture communiquées dans ce rapport.

### ***Autres tendances et évolutions clés de l'action publique en 2020***

Si les politiques publiques relatives au secteur agricole et alimentaire ont été largement influencées par la pandémie de COVID-19, d'autres changements ont eu lieu en 2020. Les informations précises sur les évolutions sont résumées ci-dessous, avec des détails sur les modifications apportées aux politiques et aux programmes au sein des pays traités dans les chapitres par pays de ce rapport.

*Plusieurs pays ont revu leur cadre de politique agricole.* La **Colombie** a lancé l'initiative Ensemble pour le monde agricole (*Juntos por el campo*), qui comprend une série de nouveaux programmes et de subventions pour les transports, les machines et les équipements, et les intrants variables. L'**Indonésie** a lancé des programmes spécifiques pour augmenter la capacité de production sur environ 165 000 hectares de terrains marécageux dans le Kalimantan central et pour accroître les superficies rizicoles en consacrant 250 000 hectares supplémentaires au riz, au maïs, à l'échalote et au piment dans les régions déficitaires. Le **Japon** a révisé son Plan fondamental pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, qui définit les orientations de l'action publique, les objectifs en matière d'autoapprovisionnement et de production des produits de base pour les dix prochaines années. Le **Mexique** a publié le Programme sectoriel pour l'agriculture et le développement rural 2019-2024, qui est axé sur l'amélioration de la productivité agricole pour parvenir à l'autosuffisance alimentaire, la réduction de la pauvreté dans les zones rurales et l'augmentation des revenus des petits producteurs agricoles. Le **Viet Nam** a approuvé une série de stratégies, plans et programmes visant à promouvoir le développement agricole et rural, dont une Stratégie de développement de l'élevage pour 2021-30 ; un plan pour encourager les investissements dans le secteur agricole et rural pour 2021-25 ; un programme directeur pour le développement agricole rural et l'adaptation au changement climatique dans le delta du Mékong pour 2030 ; un dispositif pour développer l'agriculture biologique pour 2020-30 ; et une stratégie d'irrigation pour 2030.

L'**Union européenne** a également publié un certain nombre d'initiatives majeures : le Parlement européen et le Conseil européen ont convenu de règles transitoires pour la Politique agricole commune (PAC) pour 2021-22, alors que les négociations autour de la réforme de la PAC se poursuivent. En mai 2020, la Commission européenne a publié plus de détails sur les initiatives proposées pour le pacte vert pour l'Europe qui sont les plus pertinentes pour le secteur agricole, à savoir les stratégies « De la ferme à la fourchette » et Biodiversité, qui cherchent à enrayer la perte de biodiversité en Europe, à transformer les systèmes alimentaires de l'UE en normes mondiales afin de garantir une durabilité compétitive, à protéger la santé des êtres humains et de la planète, et à préserver les revenus de l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur alimentaire.

*De nouvelles mesures de soutien et des réformes des politiques existantes ont été adoptées.* L'**Argentine** s'est orientée vers des restrictions plus actives des exportations, réintroduisant des taxes qui avaient été réduites ou supprimées entre 2015 et 2018. Le **Brsil** a créé des mécanismes financiers afin d'attirer des fonds pour le crédit rural, réduisant les taux bonifiés annuels proposés par PRONAF, le principal programme de crédit destiné aux petits agriculteurs. La **Corée** a mis en place un nouveau système de paiement direct qui regroupe en un seul dispositif les paiements directs versés aux riziculteurs, aux agriculteurs pratiquant des cultures d'altitude et à ceux opérant dans des zones défavorisées. Le programme de soutien des revenus des riziculteurs, qui est le principal système de paiement direct en Corée, a été transformé en un programme de paiement découplé et accompagné d'une réglementation relative aux mécanismes d'écoconditionnalité. La **Norvège** a éliminé ses dernières subventions à

l'exportation du fromage et des produits agricoles transformés fin 2020. Les **Philippines** ont créé un Fonds d'amélioration de la compétitivité du riz afin de soutenir les investissements dans les machines et les équipements, la reproduction et la distribution de semences de riz de qualité supérieure, le crédit et l'expansion. La **Fédération de Russie** (ci-après la « Russie ») a étendu ses subventions au transport ferroviaire aux tourteaux protéiques, aux légumes et aux engrais minéraux. Le **Viet Nam** a prolongé une exonération de taxe foncière jusqu'à fin 2025, permettant aux ménages et aux organisations agricoles d'éviter de payer une taxe sur l'utilisation des terres cultivées ou de continuer à bénéficier d'une réduction de cette taxe.

*Un certain nombre de pays a élaboré de nouveaux instruments d'action et stratégies liés au climat.* Le **Canada** a mis en place un nouveau Fonds des solutions climatiques naturelles pour l'agriculture, qui soutiendra la séquestration du carbone et les pratiques de gestion bénéfiques, telles que les cultures de couverture ou les plantations brise-vent, grâce à l'élaboration, à la mise à l'essai, à l'apprentissage entre pairs et au partage de solutions avec les agriculteurs. En outre, dans le cadre du plan « Un environnement sain et une économie saine », le gouvernement du Canada prévoit d'investir 123 millions USD sur sept ans afin d'aider le secteur agricole à élaborer des technologies transformatrices propres, à réduire les émissions provenant des engrais de 30 % par rapport aux niveaux de 2020, à stimuler l'agriculture intelligente face au climat et à soutenir la production et l'utilisation de carburants à faibles émissions de carbone. En décembre 2020, le **Japon** a publié une Stratégie de croissance verte qui présente un plan complet pour ramener à zéro les émissions nettes de GES dans l'ensemble de l'économie à l'horizon 2050. Le ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche a également annoncé une stratégie pour des systèmes alimentaires durables intitulée « Mesures pour atteindre l'objectif de décarbonation et la résilience par l'innovation », qui vise à ramener à zéro les émissions CO<sub>2</sub> d'origine agricole, à réduire l'utilisation des pesticides et des engrais chimiques, et à rendre toutes les subventions neutres en carbone d'ici 2040. La **Corée** a publié la Stratégie pour la neutralité carbone en 2050, un plan à long terme visant à atténuer les émissions de GES. Cette stratégie définit quatre tâches pour le secteur agricole : passer à une agriculture intelligente ; élaborer et déployer des pratiques agricoles bas carbone ; encourager les approches faisant participer les agriculteurs et les consommateurs ; et transposer à plus grande échelle le déploiement des énergies respectueuses de l'environnement. La **Nouvelle-Zélande** a élaboré une feuille de route sur dix ans pour accroître les recettes des exportations du secteur primaire tout en réduisant les émissions de méthane biogénique conformément à la loi Neutralité carbone de 2019. Par ailleurs, le Partenariat pour une action du secteur primaire pour le climat (He Waka Eke Noa – Primary Sector Climate Action Partnership) cherche à réduire les émissions de GES d'origine agricole et à améliorer la résilience du secteur au changement climatique. L'**Ukraine** a adopté une nouvelle loi afin de présenter sa stratégie relative à la politique environnementale, ainsi qu'un cadre pour surveiller, déclarer et vérifier les émissions de GES du pays. Le **Chili**, l'**Islande**, **Israël** et le **Viet Nam** ont également présenté de nouveaux objectifs et stratégies en 2020 pour réduire leurs émissions de GES d'origine agricole.

*En outre, plusieurs pays ont pris des mesures pour améliorer la gestion durable de leurs ressources en eau.* Ce groupe comprend le **Chili** (qui élabore actuellement un plan ministériel relatif à l'eau), la **Nouvelle-Zélande** (avec les Normes environnementales nationales applicables à l'eau douce 2020) et le **Viet Nam** (par l'intermédiaire de la Stratégie d'irrigation jusqu'en 2030). Ces initiatives suivent une tendance plus générale dans les pays de l'OCDE où les gouvernements ont modifié leurs politiques relatives à l'agriculture et à l'eau au cours des dix dernières années, suivant dans les grandes lignes la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'eau (Gruère, Shigemitsu et Crawford, 2020<sup>[11]</sup> ; OCDE, 2021<sup>[12]</sup>).<sup>9</sup>

*Plusieurs pays ont renforcé leur promotion de l'agriculture biologique.* La stratégie « De la ferme à la fourchette » de l'**Union européenne**, notamment, inclut plusieurs objectifs propres au secteur agricole, dont l'un est de porter la part des terres agricoles cultivées en agriculture biologique à au moins 25 %. De plus, l'accroissement de la superficie cultivée en agriculture biologique est également une priorité clé du ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche du **Japon**. La **Russie** a adopté une nouvelle loi

introduisant des obligations pour la production et l'étiquetage des produits biologiques. La création d'un système de certification pour les produits biologiques est en cours, avec 64 producteurs actuellement certifiés. Le **Viet Nam** a approuvé un système de développement de l'agriculture biologique en 2020-30, qui fixe des objectifs précis pour accroître la part de la production biologique dans l'utilisation des terres agricoles et pour accroître la valeur par hectare de la production biologique d'ici 2030.

*Certains pays ont mis au point de nouvelles solutions pour s'attaquer aux pertes et au gaspillage alimentaires.* Le **Canada** investit 15 millions USD pour mettre en place le Défi de la réduction du gaspillage, qui encourage les modèles opérationnels innovants à mettre au point des solutions pour éviter ou réacheminer les déchets alimentaires tout au long de la chaîne d'approvisionnement. La **Turquie** a publié une stratégie nationale de prévention, de réduction et de gestion des pertes et du gaspillage alimentaires et un plan d'action y afférent, qui définissent quatre objectifs stratégiques et 13 objectifs précis.

*Les instruments d'action relatifs à la gestion des risques et à l'aide en cas de catastrophe ont été renforcés.* L'**Australie** a mis en place des programmes de réponse à la résilience à la sécheresse par l'intermédiaire du Fonds en prévision des sécheresses à venir et a subventionné les activités d'intervention en cas de catastrophe et de nettoyage des exploitations dans le cadre du Fonds national d'indemnisation des victimes de feux de brousse. Le ministère de l'Agriculture et du Développement rural et le ministère des Finances de la **Chine** ont alloué ensemble 47 millions USD à un nouveau fonds d'aide en cas de catastrophe qui soutient les producteurs agricoles des provinces du Sud touchées par les inondations. Le système d'assurance récolte obligatoire du **Kazakhstan** a été transformé en régime d'assurance à adhésion volontaire, dans l'optique de développer les marchés de l'assurance des récoltes et du bétail dans le pays. En **Nouvelle-Zélande**, une inondation et une sécheresse importante touchant de vastes zones du pays ont déclenché le déblocage d'aides publiques pour les opérations de secours et le redressement, ainsi que pour les agriculteurs en difficulté par l'intermédiaire des paiements au titre de l'aide rurale (Rural Assistance Payments). La **Turquie** a étendu la couverture qu'elle offre par l'intermédiaire du régime d'assurance agricole soutenu par l'État, établissant 2.1 millions de politiques d'assurance et fournissant 250 millions USD de subventions aux primes d'assurance. Les **États-Unis** ont débloqué 1.5 milliard USD supplémentaire pour la poursuite du programme d'aide en cas de catastrophe, ajoutant plusieurs nouvelles catastrophes ouvrant droit à indemnisation et nouveaux participants admissibles dans le cadre du Programme d'indemnisation des victimes des incendies et des ouragans (Wildfire and Hurricane Indemnity Program Plus – WHIP+). L'Agence de gestion des risques de l'USDA a adopté un dispositif pour aider les agriculteurs à relancer leur activité après les ouragans, qui couvre 70 cultures différentes.

*De nouvelles lois et réglementations portant sur la santé animale et végétale ont été adoptées.* L'organisme chargé de la santé animale et végétale au **Chili** a encouragé la certification électronique, désormais instaurée pour les exportations vers 34 pays et couvrant environ 70 % de l'ensemble des certificats phytosanitaires. Au **Costa Rica**, les institutions responsables de la santé animale et végétale ont mis en place un guichet unique d'exportation pour le suivi des procédures sanitaires et phytosanitaires, et créé un système en ligne pour consulter les certificats phytosanitaires des exportations agricoles en temps réel. La **Suisse** a adopté une nouvelle disposition réglementaire sur la santé des plantes, imposant une réglementation plus stricte et des mesures préventives renforcées pour protéger les plantes des parasites. Aux **États-Unis**, le Service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire (APHIS) de l'USDA a publié la règle SECURE (durable, écologique, cohérent, uniforme, responsable, efficace), la première révision complète de la réglementation sur les biotechnologies du Ministère depuis plus de 30 ans. Cette nouvelle règle met en place un processus plus efficace pour repérer les plantes qui seraient assujetties à la réglementation, en se concentrant sur les propriétés de la plante plutôt que sur sa méthode de production.

*S'agissant de la réforme foncière et de l'investissement*, la **Russie** a augmenté son soutien aux investissements dans l'agriculture, dont l'achat de machines, de biens et de matériel de transformation agricoles. L'entreprise Rosagroleasing prévoit de fournir 9 000 unités d'équipement en un an, ce qui

représente une hausse de 40 % par rapport aux chiffres de l'année précédente. L'**Afrique du Sud** a créé l'Agence de développement de l'agriculture pour appuyer l'élaboration de programmes durables de réforme foncière et réduire les obstacles à la commercialisation de petites exploitations agricoles. L'**Ukraine** a promulgué une nouvelle loi mettant fin à l'interdiction de cession des terres agricoles. À compter de juillet 2021, les citoyens ukrainiens pourront acquérir jusqu'à 100 hectares de terres, et à partir de janvier 2024, les entités légales dont les fondateurs ou les bénéficiaires finals sont des Ukrainiens et qui n'ont pas d'entreprise à l'étranger ou d'intérêts dans des entreprises extraterritoriales pourront acheter jusqu'à 10 000 hectares de terres. Le **Viet Nam** a approuvé un plan qui vise à encourager les investissements dans le secteur agricole et rural en 2021-25 et inclut les priorités suivantes : évaluer le potentiel et les tendances des marchés, de même que les partenaires d'investissement ; créer une base de données sur les activités de promotion des investissements ; établir une liste de projets nécessitant un investissement ; et fournir un soutien aux entreprises et aux investisseurs.

*Certains pays ont adopté de nouveaux soutiens à l'innovation agricole et au développement des technologies numériques.* Le **Japon** a publié le programme d'action global pour une agriculture intelligente, qui définit les mesures clés pour faire progresser l'agriculture fondée sur des données au cours des cinq prochaines années. Le ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche a également mis en place la conception et le projet de la Transformation numérique de l'agriculture (Agriculture DX). Cette initiative fournit une feuille de route pour le développement de l'intelligence artificielle et des mégadonnées et la numérisation des procédures administratives. La **Corée** a mis en place le Projet pour une agriculture intelligente, qui vise à promouvoir l'utilisation des nouvelles technologies et à attirer de jeunes exploitants innovants dans le secteur agricole. Les jeunes exploitants peuvent bénéficier d'un dispositif de crédit-bail bonifié pour les terres et les installations agricoles dans les complexes d'exploitations intelligentes, et des projets de R-D seront menés pour soutenir la mise au point de nouvelles technologies. La **Turquie** a lancé le marché numérique de l'agriculture (DITAP), une plateforme numérique pour aider à accroître les liens commerciaux entre les petits exploitants et les grandes entreprises de transformation alimentaire et de vente au détail. La plateforme DITAP aide également les petits exploitants à accéder aux marchés pour les intrants tels que les semences et les engrais, et offre une plateforme aux agriculteurs pour louer leurs terres.

*De nombreux pays ont conclu des accords commerciaux bilatéraux et régionaux.* Le 15 novembre 2020, le Partenariat économique régional global (RCEP) a été signé par quinze pays de la région Asie-Pacifique, dont l'**Australie**, la **Chine**, l'**Indonésie**, le **Japon**, la **Nouvelle-Zélande**, les **Philippines**, la **Corée** et le **Viet Nam**. Cet accord réduira les droits de douane sur les marchandises de 90 % sur 20 ans à compter de la date où il entrera en vigueur pour les 15 économies participantes, et fournit un cadre pour renforcer la coopération dans les domaines des normes, de la réglementation technique et des procédures d'évaluation de la conformité, ainsi que pour simplifier les règles d'origine et les procédures douanières pour les marchandises périssables. L'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM) est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2020, préservant les engagements agricoles existants en vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). L'**Union européenne** et le **Mexique** ont achevé les négociations autour d'un nouvel accord commercial Mexique-UE, ce qui libéralisera plus de 85 % des lignes tarifaires agricoles qui n'avaient pas été intégrées à l'Accord global UE-Mexique initial en vigueur depuis 2000. Le 31 janvier 2020, le **Royaume-Uni** a quitté le marché intérieur et l'union douanière de l'UE, mettant fin à la libre circulation des personnes, des biens et des services avec l'**Union européenne**. Les règles régissant le commerce et la circulation entre les deux parties sont énoncées dans la version provisoire de l'Accord de commerce et de coopération UE-Royaume-Uni, qui a été approuvée le 24 décembre 2020 et ratifiée par le Parlement européen le 27 avril 2021. Particulièrement pertinent pour le secteur agricole, le volet commercial de cet accord prévoit des importations en franchise de droits et sans contingent pour toutes les marchandises qui respectent les dispositions portant sur les règles d'origine.

Plusieurs autres accords bilatéraux de libre-échange (ALE) ont été négociés ou sont entrés en vigueur en 2020 et 2021, facilitant les échanges bilatéraux de produits agricoles. Il s'agit notamment de : l'Accord sur

la continuité des échanges entre le Canada et le Royaume-Uni ; ALE Colombie-Israël ; ALE Union européenne-Viet Nam ; Accord de partenariat économique global Indonésie-Australie ; Accord de partenariat économique global Indonésie-Corée ; ALE Japon-États-Unis ; ALE Corée-Israël ; ALE Israël-Ukraine ; ALE Israël-Royaume-Uni (et protocole connexe pour la reconnaissance mutuelle des produits biologiques) ; Accord de partenariat économique global Japon-Royaume-Uni ; ALE Corée-Royaume-Uni ; Accord de continuité commerciale Mexique-Royaume-Uni ; Accord de coopération politique, de libre-échange et de partenariat stratégique Royaume-Uni-Ukraine ; ALE Royaume-Uni-Viet Nam ; Accord commercial de phase 1 Chine-États-Unis. De nombreuses autres négociations d'ALE sont en cours.

Des instruments d'action pour la promotion du commerce et le développement des marchés ont été adoptés par un certain nombre de pays. L'**Inde** a lancé des réformes afin d'abolir les limites au stockage privé, au commerce ou à l'achat de marchandises, de permettre aux agriculteurs de vendre leurs produits agricoles au-dehors des marchés réglementés par le gouvernement et de promouvoir le commerce de produits agricoles entre les États et au sein des États sans obstacle. Le gouvernement a également créé un nouveau Fonds pour l'infrastructure agricole afin de soutenir les agriculteurs, les organisations de producteurs et les entreprises agroindustrielles en leur accordant des prêts subventionnés pour l'infrastructure après récolte telle que les chambres frigorifiques, les centres de collecte et les unités de traitement. Afin de faciliter les exportations de produits alimentaires transformés, le ministère du Commerce de l'**Indonésie** a adopté des mesures pour simplifier le service de délivrance du certificat d'origine et instaurer des procédures d'authentification automatique pour les processus de délivrance de licences. Le **Japon** a adopté la Loi sur la facilitation des exportations japonaises de produits issus de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche et de produits alimentaires, qui simplifie les mesures d'exportation pour ces produits. La Stratégie pour concrétiser le développement des exportations japonaises de produits issus de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche et de produits alimentaires définit les produits clés afin d'établir un ordre de priorité pour l'allocation des ressources et les mesures en vue de l'accroissement des exportations agricoles. La **Russie** a lancé un programme pour appuyer les exportations de produits agricoles, qui inclut un financement supplémentaire pour l'infrastructure d'exportation, la simplification des procédures douanières, des services vétérinaires et phytosanitaires, une aide à l'information et un soutien à la promotion et à l'accès aux marchés.

## Les mesures de soutien à l'agriculture aident-elles à relever le triple défi des systèmes alimentaires ?

Les systèmes alimentaires sont face à un triple défi redoutable. Leur mission première est d'assurer la sécurité alimentaire et la nutrition d'une population mondiale en expansion. Deuxièmement, ils ont un rôle essentiel à jouer en procurant des revenus et des moyens de subsistance à des centaines de millions de personnes actives dans l'agriculture et dans d'autres segments de la chaîne alimentaire. Enfin, troisièmement, ils doivent le faire d'une manière durable, sans appauvrir les ressources en terres, en eau et en biodiversité, tout en contribuant aux réductions des émissions de gaz à effet de serre (GES). Le calendrier politique international illustre l'urgence de ces enjeux puisque l'alimentation et l'agriculture sont au cœur des discussions prévues en 2021 à la 26<sup>e</sup> Conférence des Nations Unies sur le changement climatique (COP26), à la 15<sup>e</sup> réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique (COP15) et au Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires.

Les mesures de soutien à l'agriculture ont fortement marqué la physionomie des systèmes alimentaires actuels. Elles ont de tous temps été motivées par différents objectifs des pouvoirs publics, entre autres assurer la sécurité alimentaire, soutenir les revenus et les moyens de subsistance des agriculteurs, et améliorer les indicateurs environnementaux – trois composantes majeures du « triple défi ». Les pays ont eu recours à des instruments très divers pour atteindre ces objectifs. Certains ont misé sur le commerce international et l'ouverture des marchés pour assurer la sécurité alimentaire, tandis que d'autres ont privilégié la production intérieure et des niveaux élevés d'autosuffisance, préservés par des subventions

ou des mesures de protection commerciale. De même, les pays ont fait des choix différents quant au niveau de soutien des revenus devant être apporté par la politique agricole (au lieu de programmes de protection sociale plus larges), et quant aux instruments utilisés pour fournir ce soutien. La plupart des pays ont aussi des programmes agro-environnementaux qui leur sont propres, mais les effets sur l'environnement des politiques agricoles découlent pour beaucoup des mesures choisies pour atteindre les deux premiers objectifs.

Cette section débute par une présentation générale du niveau et de la composition des mesures de soutien à l'agriculture dans les pays. Elle se poursuit par une évaluation des répercussions du soutien à l'agriculture sur les performances des systèmes alimentaires, à savoir dans quelle mesure il est susceptible de favoriser ou de freiner les progrès face au triple défi qui est le leur. Enfin, la section analyse l'efficacité des mesures de soutien à l'agriculture pour ce qui est de renforcer la productivité, la durabilité et la résilience du secteur agricole, qui constituent des vecteurs essentiels d'amélioration des performances des systèmes alimentaires.

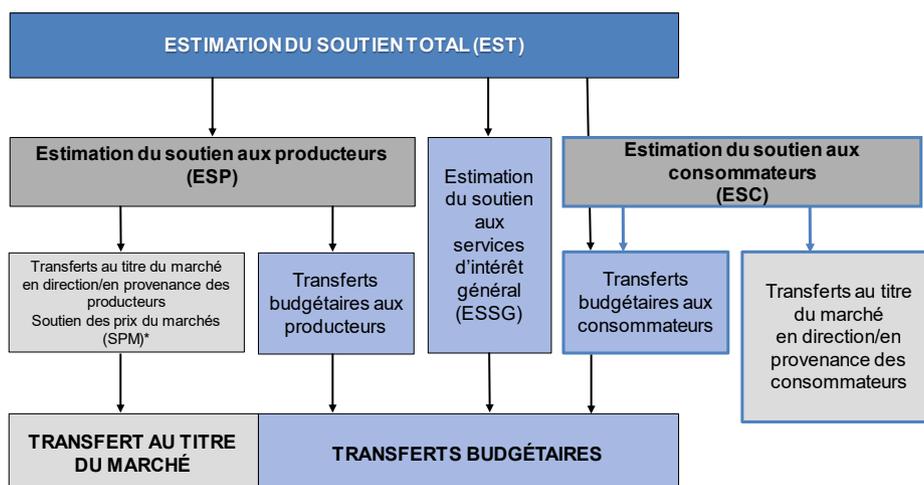
### ***Présentation générale du soutien à l'agriculture***

L'OCDE suit l'évolution du soutien à l'agriculture dans ses pays membres chaque année depuis 1988 et intègre désormais à son examen un nombre croissant d'économies extérieures à la zone OCDE. Ce travail est l'occasion de quantifier différentes formes d'interventions publiques en fonction de leurs critères de mise en œuvre et sert de fondement à une évaluation des résultats de l'action publique par rapport aux objectifs annoncés.

L'évaluation actuelle porte sur 54 pays répartis dans six continents, dont 37 pays membres de l'OCDE, 5 États membres de l'UE non membres de l'OCDE, et 12 économies émergentes et en développement<sup>10</sup>. Ensemble, ces pays représentent les trois quarts de la valeur ajoutée de l'agriculture mondiale. L'étude porte également sur les résultats agrégés pour les pays membres de l'OCDE, pour les économies émergentes et pour l'ensemble de tous ces pays. Dans ces agrégats, cependant, le Costa Rica, qui est devenu le 38<sup>e</sup> Membre de l'OCDE en mai 2021, fait partie des 12 économies émergentes. L'Union européenne est présentée comme une région économique et inclut le Royaume-Uni, qui a quitté l'UE début 2020 mais est resté membre du marché commun et a continué d'appliquer la Politique agricole commune jusqu'à la fin de l'année 2020 (un ensemble distinct d'indicateurs de soutien est présenté dans ce rapport pour le Royaume-Uni pour 2017-20).

Le graphique 1.7 schématise la structure des indicateurs du soutien à l'agriculture. L'estimation du soutien total (EST) est l'indicateur du soutien agricole le plus général de l'OCDE. Elle comprend : les dépenses publiques consacrées aux services d'intérêt général dont le principal bénéficiaire est l'agriculture primaire dans son ensemble (estimation du soutien aux services d'intérêt général, ESSG) ; les transferts versés aux producteurs agricoles individuellement (estimation du soutien aux producteurs, ESP) ; et le soutien budgétaire destiné aux consommateurs (estimation du soutien aux consommateurs, ESC). On trouvera à l'annexe 1.A les définitions des indicateurs du soutien à l'agriculture employés par l'OCDE.

## Graphique 1.7. Structure des indicateurs du soutien à l'agriculture



Note : \* Le soutien des prix du marché (SPM) s'entend net des prélèvements aux producteurs et du surcoût de l'alimentation animale.

Source : Annexe 1.A.

**En 2018-20, les mesures de soutien à l'agriculture dans les 54 pays étudiés dans le présent rapport ont généré 720 milliards USD par an de transferts à l'agriculture.** Ce montant a été contrebalancé par plus de 104 milliards USD par an de taxation implicite des agriculteurs. Les producteurs ont reçu à titre individuel 540 milliards USD de soutien par an (environ 75 % du total des transferts positifs à l'agriculture) sous la forme de diverses mesures, notamment des prix à la consommation majorés.

Les pouvoirs publics utilisent toute une panoplie de mesures pour soutenir l'agriculture (graphique 1.8). Une part importante du soutien correspond à des mesures qui modifient les prix intérieurs par rapport aux cours mondiaux. Ces mesures ne se traduisent pas par des dépenses publiques proprement dites, mais elles représentent des transferts des consommateurs vers les producteurs ou l'inverse :

- Le soutien des prix du marché (SPM) découle de mesures qui créent un écart entre les prix intérieurs et les prix à la frontière pour certains produits agricoles (Encadré 1.2). Les licences d'importation, les droits de douane, les contingents tarifaires et les prix minimums sont des exemples de mesures entraînant des prix majorés pour les consommateurs. Le SPM positif total s'élevait à 272 milliards USD par an en 2018-20.
- Certains pays émergents et en développement (Argentine, Inde, Viet Nam, Kazakhstan, Russie et Indonésie) taxent implicitement les producteurs sur tout ou partie des produits agricoles par des mesures qui minorent les prix intérieurs de ces produits, par exemple par des taxes ou des restrictions sur les exportations (entraînant un soutien négatif des prix du marché). Au total, le SPM négatif dépasse 104 milliards USD par an.

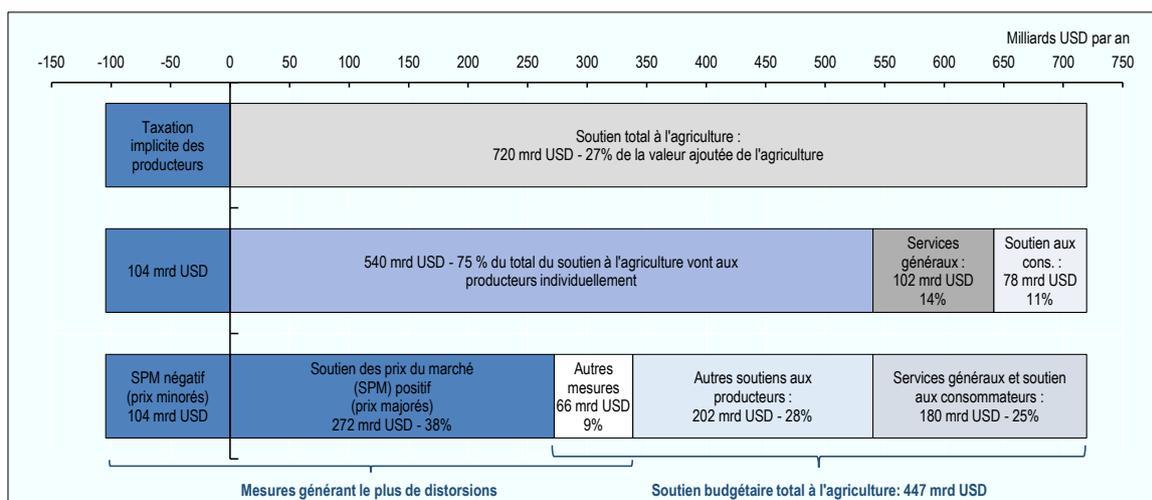
Les mesures de soutien restantes s'élevaient à 447 milliards USD par an et ont pris la forme de dépenses et de transferts budgétaires ciblés sur le secteur agricole (c'est-à-dire qu'ils représentent des transferts des contribuables aux producteurs, aux consommateurs ou au secteur dans son ensemble) :

- Les autres formes de soutien les plus génératrices de distorsions correspondent aux subventions liées à la production ou à l'utilisation d'intrants variables non assortie de contraintes (66 milliards USD par an), qui ont la même propension que le SPM à fausser le marché.
- Les autres soutiens aux producteurs (202 milliards USD par an) comprennent les paiements au titre de la superficie de terres, du nombre d'animaux, des recettes ou du revenu, et les paiements non liés à la production de produits agricoles, tels que les paiements au titre de droits antérieurs.

Ces subventions sont jugées « moins couplées » à la production et donc plus efficaces pour transférer des revenus aux propriétaires de terres et d'autres facteurs de production. Les paiements peuvent aussi être subordonnés à des pratiques de production particulières ou à l'utilisation d'intrants dans le but de favoriser certains objectifs environnementaux. Cette catégorie comprend également des paiements conçus pour encourager les exploitants à adopter des technologies et des pratiques respectueuses de l'environnement.

- Les mesures qui bénéficient à l'ensemble du secteur comprennent les investissements dans la R-D et l'innovation, les infrastructures (notamment les réseaux d'irrigation collectifs, les transports et la fourniture de technologies de l'information et de la communication), la biosécurité, la commercialisation et le stockage public. Elles sont évaluées par l'estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG), qui se sont élevées à 102 milliards USD par an, soit 14 % du total des transferts positifs à l'agriculture.
- Les subventions aux consommateurs (telles que les programmes d'aide alimentaire) ont atteint 78 milliards USD par an, soit 11 % du total des transferts positifs à l'agriculture.

**Graphique 1.8. Répartition des mesures de soutien à l'agriculture, total pour l'ensemble des pays 2018-2020**



Notes : Les données se rapportent au total pour l'ensemble des pays, incluant tous les pays de l'OCDE, les pays membres de l'UE non-OCDE et les 12 économies émergentes.

La « Taxation implicite des producteurs » correspond au soutien négatif des prix du marché, les « Services généraux » à l'estimation du Soutien aux services d'intérêt général, le « Soutien aux consommateurs » aux transferts des contribuables aux consommateurs, les « Autres mesures » aux mesures de soutien aux producteurs générant le plus de distorsions et autres que le soutien des prix du marché (à savoir les paiements au titre de la production et de l'utilisation d'intrants variables non assortie de contraintes).

En raison du manque de données sur la valeur ajoutée, le Soutien total à l'agriculture en 2018-2020 est lié aux données sur la valeur ajoutée de l'agriculture pour 2017-2019.

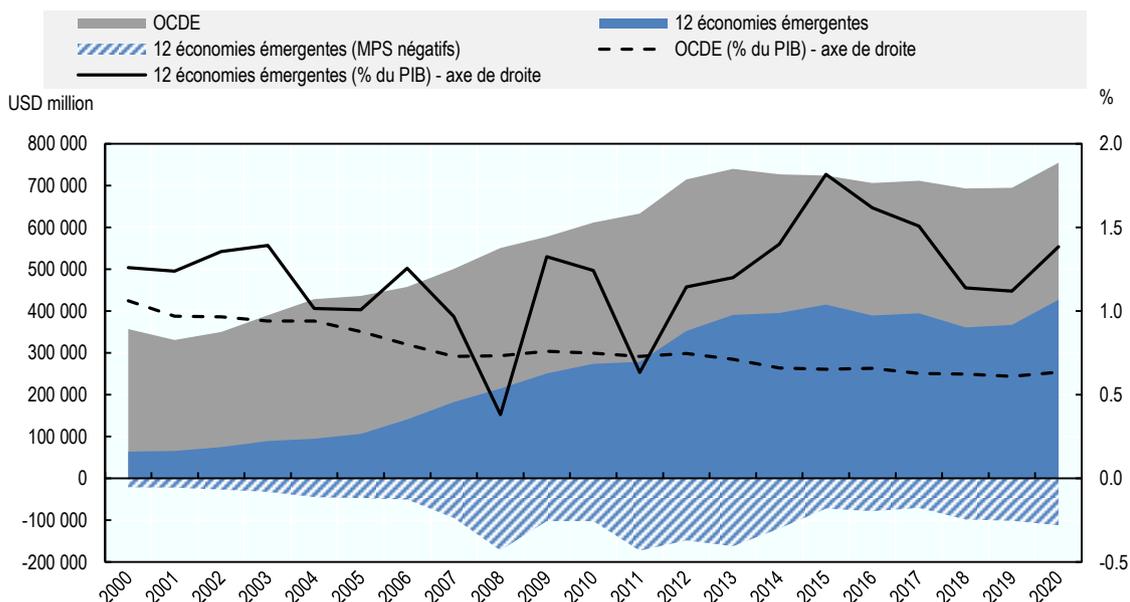
Source : OCDE (2021), « Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs », Statistiques agricoles de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-fr>.

StatLink  <https://stat.link/v4lekd>

**Le soutien total à l'agriculture a très fortement augmenté en termes nominaux ces vingt dernières années en grande partie grâce à un soutien accru dans les grandes économies émergentes** (graphique 1.9). La valeur nominale de l'estimation du soutien total (EST) pour les pays de l'OCDE est restée relativement stable, à 329 milliards USD en 2018-20, les réformes ayant marqué le pas au cours de la décennie écoulée après une période plus active dans ce domaine. En revanche, la part du soutien

total dans le PIB a fléchi progressivement pour passer de 1.0 % en 2000-02 à 0.6 % en 2018-20, une évolution qui traduit la baisse d'importance du secteur. Dans les 12 économies émergentes, l'EST est passée de 44 milliards USD en 2000-02 à 280 milliards USD en 2018-20 sous l'effet des niveaux croissants de soutien aux producteurs dans les plus grandes économies émergentes – en particulier la Chine, l'Inde et l'Indonésie. L'EST pour les économies émergentes atteignait en moyenne 1.2 % du PIB en 2018-20, un chiffre qui illustre l'importance de ce soutien dans les plus grandes d'entre elles où l'agriculture pèse lourd et fait vivre des populations nombreuses. De plus, les économies émergentes ont soumis leurs producteurs à un soutien négatif des prix du marché (c'est-à-dire une taxation implicite) de 104 milliards USD en 2018-20.

**Graphique 1.9. Evolution du soutien total à l'agriculture pour l'OCDE et les 12 économies émergentes, 2000 à 2020**



Notes : Les MPS négatifs pour l'OCDE, reflétant principalement les ajustements liés au surcoût de l'alimentation animale en raison d'un MPS positif pour les produits destinés à l'alimentation animale, s'élevaient en moyenne à 427 millions USD par an entre 2000 et 2020 et sont ainsi trop petits pour être visibles sur le graphique.

Le total pour l'OCDE ne comprend pas les pays de l'UE non-membres de l'OCDE. La Lettonie et la Lituanie sont incluses à partir de 2004.

Les 12 économies émergentes sont l'Argentine, le Brésil, la Chine, le Costa Rica, le Kazakhstan, l'Inde, l'Indonésie, les Philippines, la Fédération de Russie, l'Afrique du Sud, l'Ukraine et le Viet Nam.

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>.

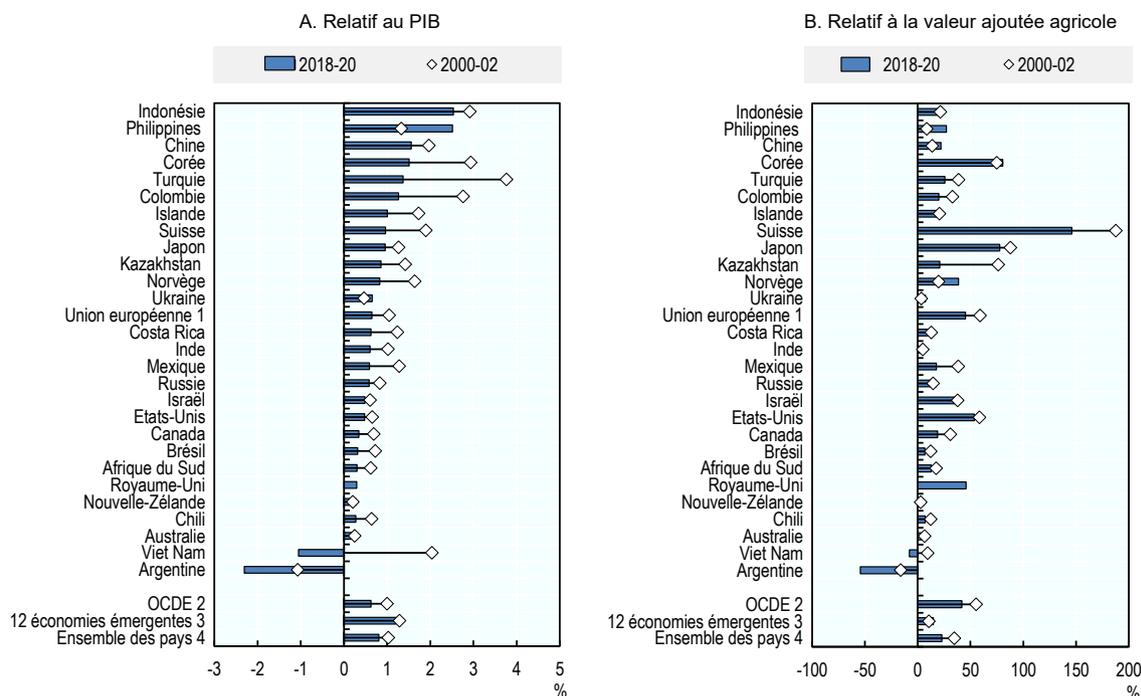
StatLink  <https://stat.link/ad8wyf>

**Les chiffres agrégés masquent la diversité des niveaux de soutien entre les pays** (partie A du graphique 1.10). L'EST en pourcentage du PIB (EST en %) indique le coût du soutien au secteur pour l'ensemble de l'économie. Son niveau était le plus élevé en Indonésie (2.5 %), aux Philippines (2.5 %) et en Chine (1.6 %), ce qui s'explique en partie par la place comparativement importante de l'agriculture dans les économies de ces pays. L'EST en % a diminué le plus depuis 2000-02 (en points de pourcentage) en Turquie, en Colombie et en Corée – des pays où le poids du soutien était élevé à l'origine mais demeurerait supérieur à 1.2 % en 2018-20.

Le niveau du soutien total dans les pays de l'OCDE reste élevé si on le mesure par rapport à la valeur ajoutée agricole : 42 % en 2018-20 (partie B du graphique 1.10). Le soutien total par rapport à la taille du

secteur est très variable selon les pays de l'OCDE, allant de 146 % en Suisse, 81 % en Corée et 78 % au Japon, à moins de 10 % dans seulement trois pays : l'Australie, le Chili et la Nouvelle-Zélande. À titre de comparaison, le soutien total dans les 12 économies émergentes ne représentait que 15 % de la valeur ajoutée de l'agriculture en 2018-20. Les pays où le soutien au secteur est le plus élevé sont les Philippines (27 %), la Chine (22 %) et le Kazakhstan (21 %). Le soutien total est faible par rapport à la valeur ajoutée agricole en Inde (4 %) et au Brésil (7 %) et il est négatif en Argentine et au Viet Nam. Dans ces deux derniers pays, la taxation effective totale de l'agriculture représentait respectivement 54 % et 8 % de la taille du secteur.

**Graphique 1.10. Estimation du soutien total par pays, 2000-02 et 2018-20**



Notes : Les pays sont classés en fonction de l'EST en %, en 2018-20.

Du fait de données manquantes, la moyenne 2018-20 de l'EST se rapporte aux données sur la valeur ajoutée agricole de 2017-19 sauf pour le Japon et les Etats-Unis (2016-18) et le Canada et la Nouvelle-Zélande (2015-17)

1. UE15 pour 2000-02, UE28 pour 2018-19 et UE27 plus Royaume-Uni pour 2020.

2. Le total pour l'OCDE ne comprend pas les pays de l'UE non-membres de l'OCDE. La Lettonie et la Lituanie sont incluses dans les totaux pour l'OCDE uniquement pour 2018-20.

3. Les 12 économies émergentes sont l'Argentine, le Brésil, la Chine, le Costa Rica, le Kazakhstan, l'Inde, l'Indonésie, les Philippines, la Fédération de Russie, l'Afrique du Sud, l'Ukraine et le Viet Nam.

4. Le total pour l'ensemble des pays inclut tous les pays de l'OCDE, les pays membres de l'UE non-OCDE et les économies émergentes.

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/j7piq8>

L'estimation du soutien aux producteurs (ESP) mesure les transferts versés aux exploitants agricoles individuellement. L'ESP se compose du soutien des prix du marché (SPM) – c'est-à-dire le paiement de prix intérieurs supérieurs aux prix mondiaux (ou inférieurs lorsque le soutien est négatif) – et des transferts budgétaires aux producteurs (graphique 1.7). Les écarts de prix générés par les politiques commerciales et les interventions sur le marché intérieur sont généralement calculés en mesurant la différence entre les prix intérieurs et les prix de référence, mais d'autres méthodes peuvent aussi être utilisées dans certains cas (encadré 1.2).

### Encadré 1.2. Soutien des prix du marché – concept et interprétation

Le soutien des prix du marché (SPM) répond à la définition suivante : « valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles, qui découlent des mesures créant un écart entre les prix intérieurs et les prix à la frontière d'un produit agricole donné, mesurés au départ de l'exploitation » (OCDE, 2016<sup>[13]</sup>). Calculé produit par produit, il se fonde sur l'écart entre le prix intérieur payé aux producteurs et le prix de référence à la frontière (différentiel des prix du marché, DPM) multiplié par la quantité produite, et il est agrégé au niveau national.

Cette définition comporte trois principaux éléments. Premièrement, le SPM mesure les transferts qui découlent de dispositions créant un écart de prix (droits sur les importations, prix minimums, taxes sur les exportations, par exemple). Deuxièmement, il indique les transferts bruts (positifs ou négatifs) des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles. Troisièmement, il est mesuré à la sortie de l'exploitation, de manière à ce que les valeurs obtenues concordent avec les données sur la production et les prix dans l'ensemble du secteur agricole.

L'écart de prix (DPM) est calculé uniquement s'il existe des mesures de nature à le créer, comme celles qui restreignent ou encouragent les importations ou les exportations, et les achats publics, les ventes publiques et les prix d'intervention sur le marché intérieur. Si aucune mesure de ce type n'est mise en œuvre dans un pays, le DPM est réputé nul. Un DPM non nul, qu'il soit positif ou négatif, a pour origine des mesures qui faussent les prix. Il est important de noter que le SPM mesure l'« action publique » elle-même (le niveau du soutien des prix), et non son effet (comme par exemple son incidence sur le revenu agricole). Outre les instruments d'action qui limitent la transmission des prix (un prix indicatif, par exemple), les évolutions du marché (comme les fluctuations des taux de change se répercutant sur les prix mondiaux exprimés en monnaies locales) peuvent influencer l'action publique et, par conséquent, les transferts qui en découlent.

Le calcul du DPM des différents produits à l'aide des prix nécessite des informations non seulement sur les prix de ces produits, mais aussi sur les différences de qualité et de marges de transformation et de transport, de façon à comparer ce qui est comparable. Dans certains cas, les difficultés à repérer ou à se procurer les prix ou d'autres informations nécessaires empêchent de calculer le DPM sur la base des écarts de prix observés. Une autre possibilité est alors d'utiliser les droits de douane à l'importation ou les taxes sur les exportations (OCDE, 2016<sup>[13]</sup>), ce qui permet probablement d'obtenir des estimations du SPM fiables uniquement si les seules mesures à la frontière en vigueur sont un droit de douane ou un taux de taxe uniformes.

L'utilisation des données sur les droits de douane à la place du différentiel de prix pose un certain nombre problèmes de mesure complexes, notamment en ce qui concerne la composition des groupes de produits soumis aux différentes lignes tarifaires, ainsi que la saisonnalité de la production et des échanges. Par ailleurs, pour mesurer le taux de protection marginal à l'importation plutôt que le taux moyen, on utilise les droits de la nation la plus favorisée (NPF) appliqués. Compte tenu du nombre croissant d'accords commerciaux préférentiels conclus par les pays examinés dans ce rapport, il est important d'utiliser ces données avec prudence car les droits NPF appliqués restent inchangés même

lorsque de plus grandes quantités de produits sont importées en franchise de droits ou avec des droits préférentiels dans le cadre desdits accords. Par conséquent, les effets de libéralisation des échanges que peuvent avoir les nouveaux accords commerciaux préférentiels ne se reflètent pas dans les estimations du SPM lorsqu'on le calcule à partir des droits de douane. Étant donné la place croissante des accords préférentiels dans le commerce international, il devient d'autant plus important de calculer le DPM à partir des prix chaque fois que les données le permettent.

Lorsque l'on interprète les valeurs du SPM, il importe de garder à l'esprit qu'il ne s'agit pas d'un indicateur de la dépense publique, mais d'une estimation des transferts implicites ou explicites. À ce titre, les estimations du SPM publiées par l'OCDE s'écartent souvent de celles qui sont réalisées par d'autres organisations comme l'Organisation mondiale du commerce, et ne doivent pas leur être assimilées, les concepts utilisés pour calculer ces autres indicateurs pouvant être très différents malgré des noms similaires (Diakosavvas, 2002<sup>[14]</sup> ; Effland, 2011<sup>[15]</sup> ; Brink, 2018<sup>[16]</sup>).

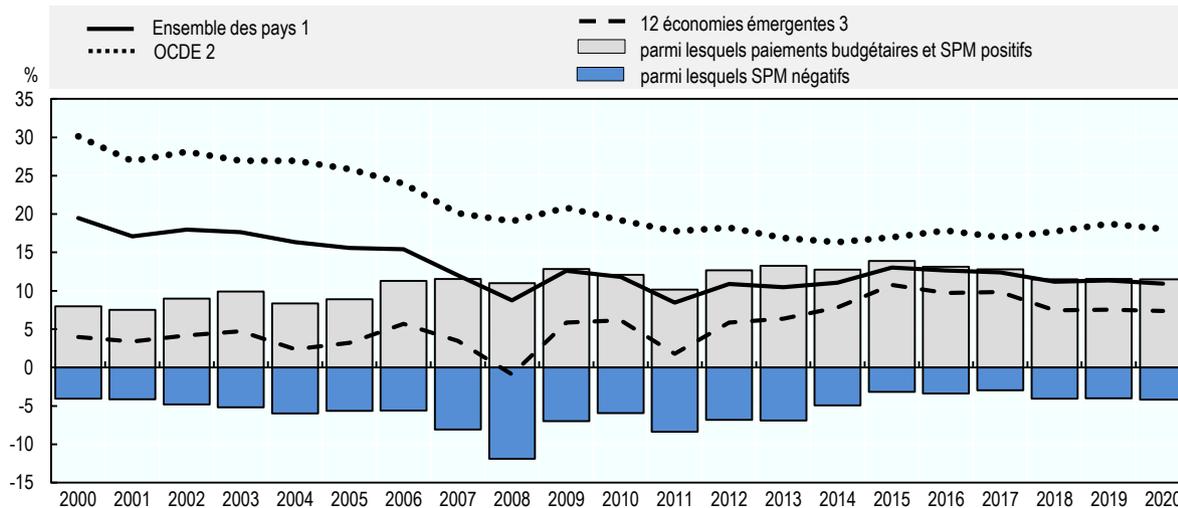
Source : (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>).

L'ESP moyen en % (soutien aux producteurs en pourcentage des recettes agricoles brutes) pour l'ensemble des 54 pays a reculé sur les vingt dernières années, passant de 18 % en 2000-02 à 11 % en 2018-20 (graphique 1.11). Dans cette moyenne on observe clairement un fléchissement du soutien aux producteurs dans les pays de l'OCDE et un phénomène inverse dans les économies émergentes et en développement depuis le début du siècle jusqu'en 2015. Dans les pays de l'OCDE, l'ESP en % a diminué, passant de 28 % en 2000-02 à 18 % en 2018-20. Cette baisse est pour l'essentiel le résultat de réformes engagées avant 2008 ; elle s'est ensuite nettement ralentie et le taux est reparti en légère hausse après 2014. À l'inverse, l'ESP en % dans les économies émergentes a quasiment doublé pour passer de 3.8 % en 2000-02 à 7.4 % en 2018-20.

Dans les économies émergentes, l'ESP en % a atteint un point haut de 10.8 % en 2015 avant de redescendre à 7.4 % en 2020. Cela s'explique en partie par un accroissement du soutien négatif des prix du marché qui a minoré les prix intérieurs de certains produits agricoles dans quelques-uns de ces pays. En effet, l'ESP en % est la somme des SPM positif et négatif et a tendance à sous-estimer les effets de distorsion des prix lorsqu'il existe à la fois un SPM positif et un SPM négatif.

## Graphique 1.11. Évolution de l'estimation du soutien aux producteurs en %, 2000 à 2020

En pourcentage des recettes agricoles brutes



Notes : Les deux barres se rapportent aux 12 économies émergentes et représentent la décomposition de l'ESP selon ses parts positives et négatives.

1. Le total pour l'ensemble des pays inclut tous les pays de l'OCDE, les pays membres de l'UE non-OCDE et les 12 économies émergentes.
2. Le total pour l'OCDE ne comprend pas les pays de l'UE non-membres de l'OCDE. La Lettonie et la Lituanie sont incluses à partir de 2004.
3. Les 12 économies émergentes sont l'Argentine, le Brésil, la Chine, le Costa Rica, le Kazakhstan, l'Inde, l'Indonésie, les Philippines, la Fédération de Russie, l'Afrique du Sud, l'Ukraine et le Viet Nam.

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/0z6vcv>

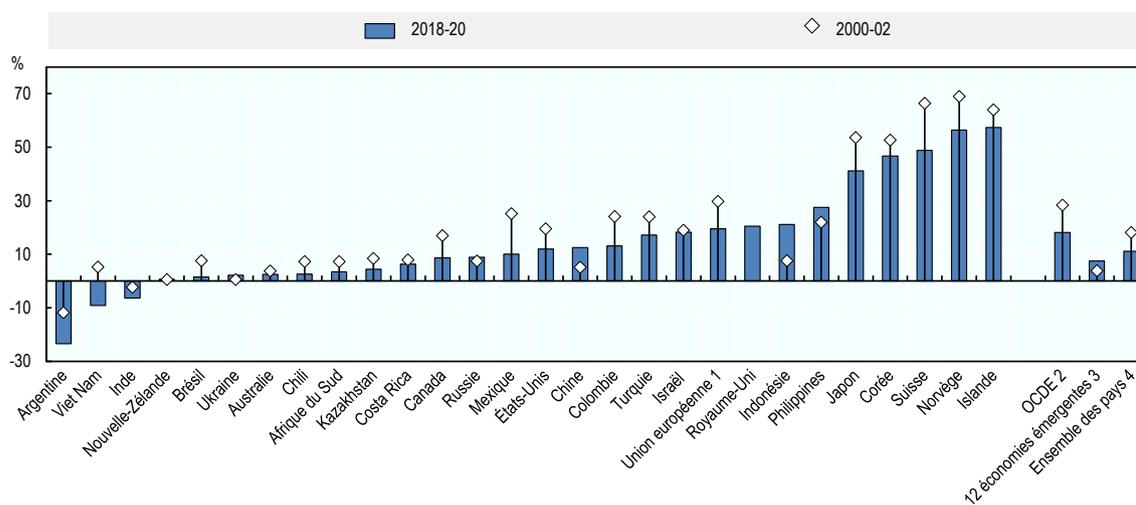
**Le soutien reste fortement concentré.** En 2000-02, la valeur totale du soutien aux producteurs était concentrée dans les pays de l'OCDE, en particulier dans l'Union européenne, aux États-Unis et au Japon. Depuis, ce soutien a pris une place de plus en plus importante dans certaines grandes économies émergentes (Chine, Inde et Indonésie). L'immense majorité de l'ESP agrégée en 2018-20 est imputable à quatre pays : la Chine (44 %), l'Union européenne (24 %), les États-Unis (10 %) et le Japon (9 %). Le soutien négatif des prix du marché est à mettre principalement sur le compte de l'Inde (78 %). Du fait de la taille du secteur agricole dans ces pays, toute intervention se traduit automatiquement par des chiffres élevés en valeur absolue. C'est la raison pour laquelle il est souvent intéressant d'exprimer l'ESP en pourcentage des recettes agricoles brutes, comme indique le graphique 1.12 ci-dessous.

**On observe de très grands écarts entre les pays dans leur tendance à soutenir (ou taxer) leurs agriculteurs.** Les pays affichant les niveaux les plus élevés du soutien aux producteurs mesuré en pourcentage des recettes agricoles brutes se trouvent tous dans la zone OCDE. En Norvège, en Islande, en Suisse, en Corée et au Japon, les transferts au secteur agricole découlant des droits de douane et d'autres mesures de soutien génèrent entre 40 % et 60 % des recettes des agriculteurs. Le soutien aux producteurs est supérieur à la moyenne de l'OCDE (18 %) aux Philippines, en Indonésie, au Royaume-Uni, dans l'Union européenne et en Israël. Le niveau de soutien est faible (inférieur à 5 %) dans sept pays : le Kazakhstan, l'Afrique du Sud, le Chili, l'Australie, l'Ukraine, le Brésil et la Nouvelle-Zélande. Enfin, trois pays présentent des niveaux négatifs de soutien aux producteurs du fait d'une taxation implicite des agriculteurs par des prix à la production minorés : l'Argentine, le Viet Nam et l'Inde.

Le niveau du soutien aux producteurs en pourcentage des recettes agricoles brutes a diminué dans l'ensemble des pays de l'OCDE par rapport aux niveaux observés en 2000-02. Il a fléchi également dans un certain nombre d'économies émergentes, dont le Brésil, l'Afrique du Sud, le Kazakhstan et le Costa Rica. Comme indiqué plus haut, certaines des plus grandes économies émergentes ont accru leur niveau de soutien tel que mesuré par l'ESP en %, notamment l'Ukraine, l'Indonésie, la Chine, les Philippines et la Russie. Le soutien aux producteurs est devenu plus négatif en Argentine et en Inde, tandis que l'ESP en % du Viet Nam, qui était positif en 2000-02, est devenu négatif en 2018-20.

### Graphique 1.12. Estimation du soutien aux producteurs par pays, 2000-02 et 2018-20

En pourcentage des recettes agricoles brutes



Notes : Les pays sont classés en fonction des niveaux pour 2018-20.

1. UE15 pour 2000-02, UE28 pour 2018-19 et UE27 plus Royaume-Uni pour 2020.

2. Le total pour l'OCDE ne comprend pas les pays de l'UE non-membres de l'OCDE. La Lettonie et la Lituanie sont incluses dans les totaux pour l'OCDE uniquement pour 2018-20.

3. Les 12 économies émergentes sont l'Argentine, le Brésil, la Chine, le Costa Rica, le Kazakhstan, l'Inde, l'Indonésie, les Philippines, la Fédération de Russie, l'Afrique du Sud, l'Ukraine et le Viet Nam.

4. Le total pour l'ensemble des pays inclut tous les pays de l'OCDE, les pays membres de l'UE non-OCDE et les économies émergentes.

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/a9xmtc>

### Répercussions des mesures de soutien à l'agriculture sur la sécurité alimentaire et la nutrition

La FAO considère qu'« une personne est en situation d'insécurité alimentaire lorsqu'elle n'a pas un accès régulier à suffisamment d'aliments sains et nutritifs pour une croissance et un développement normaux et une vie active et saine ». Elle distingue trois stades d'insécurité alimentaire selon le degré de gravité et la permanence de la situation : insécurité légère (incertitude concernant la capacité de se procurer de la nourriture), modérée (compromis sur la qualité et la diversité des aliments consommés, quantités réduites, repas sautés) et enfin grave (pas de nourriture pendant plus d'une journée) (FAO, 2020<sup>[17]</sup>).

Pris dans sa globalité, le monde n'est pas en bonne voie d'atteindre les cibles 2.1 et 2.2 des Objectifs de développement durable des Nations Unies (respectivement « faire en sorte que chacun ait accès tout au long de l'année à une alimentation saine, nutritive et suffisante » et « mettre fin à toutes les formes de malnutrition »). Si le pourcentage de personnes sous-alimentées a sensiblement reculé au cours des

dernières décennies, cette tendance s'est inversée il y a quelques années. La prévalence de la sous-alimentation a progressé, passant de 8.6 % en 2014 à 8.9 % en 2019, et le nombre de personnes souffrant de la faim a augmenté de 60 millions durant la même période. Près de 750 millions d'êtres humains, soit 10 % de la population de la planète, étaient considérés en situation d'insécurité alimentaire grave en 2019, et l'on estimait à 2 milliards (26 % de la population mondiale) le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire modérée ou grave, c'est-à-dire n'ayant pas un accès régulier à une alimentation saine, nutritive et suffisante.

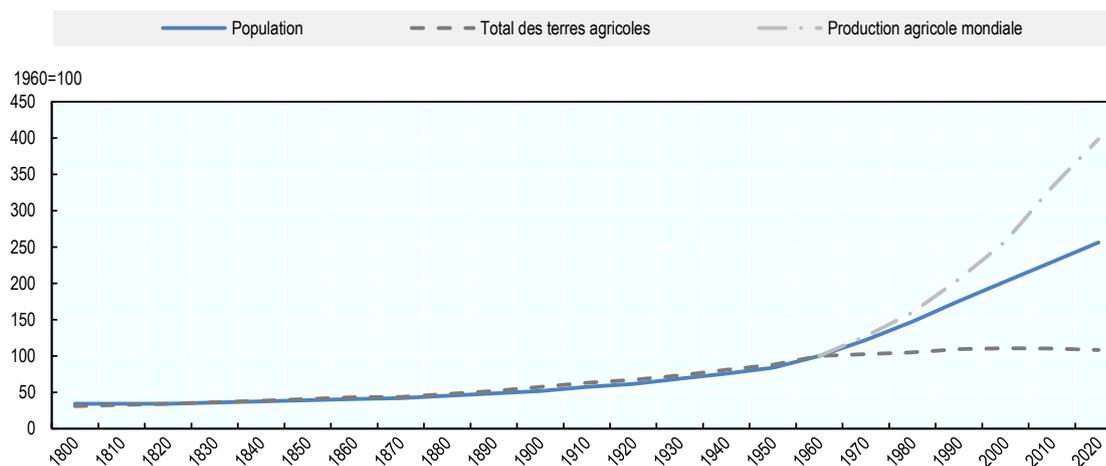
L'Afrique et l'Asie abritent actuellement 92 % des personnes sous-alimentées dans le monde, soit 631 millions d'individus sur 688 millions. Si les tendances actuelles se poursuivent, le nombre de personnes souffrant de la faim devrait dépasser les 840 millions en 2030, dont 762 millions (91 %) vivront en Afrique et en Asie. La pandémie de COVID-19 a aussi notablement aggravé la situation et pourrait se traduire par 83 à 132 millions de personnes sous-alimentées supplémentaires dans le monde en 2020 (FAO, FIDA, UNICEF, PAM et OMS, 2020<sup>[18]</sup>).

La sécurité alimentaire est liée à différentes sphères de l'action publique, notamment les mesures macroéconomiques qui augmentent les revenus et améliorent ainsi l'accès à la nourriture, les mesures commerciales qui ont une incidence sur les disponibilités alimentaires, et les mesures de santé publique et d'assainissement qui améliorent la sécurité sanitaire des aliments et la situation nutritionnelle. Enjeu complexe et multidimensionnel, la sécurité alimentaire implique qu'une quantité suffisante de nourriture soit *disponible*, que les populations y aient *accès*<sup>11</sup>, et qu'elle conduise à une bonne *situation nutritionnelle*. Un quatrième critère est la *stabilité* de ces trois dimensions dans le temps, qui suppose une bonne gestion des risques (OCDE, 2013<sup>[19]</sup>). Cette section évalue les conséquences des mesures de soutien à l'agriculture sur les quatre dimensions de la sécurité alimentaire : les *disponibilités*, l'*accès*, la *nutrition* et la *stabilité*.

### *Disponibilités alimentaires*

L'insécurité alimentaire qui perdure dans le monde n'est pas fondamentalement due à un manque global de nourriture. La production agricole mondiale a été multipliée par quatre depuis 1960, et la quantité de nourriture disponible par personne a progressé de 56 %. Cette croissance remarquable de l'offre peut être attribuée en grande partie à l'amélioration de la productivité et des rendements, la production agricole ayant rapidement augmenté plus vite que la croissance démographique et l'expansion des terres agricoles (graphique 1.13). D'après les *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2020-2029*, le rythme d'augmentation de la demande de produits agricoles devrait ralentir au cours de la prochaine décennie et continuer d'être compensé par des gains d'efficacité dans la production végétale et animale (OCDE/FAO, 2020<sup>[20]</sup>).

## Graphique 1.13. Population mondiale, utilisation des terres agricoles et production alimentaire



Sources : Données démographiques tirées des statistiques historiques de Maddison pour 1820-1940; Division de la population des Nations Unies pour 1950-2010; 1800 et 1810 extrapolés à partir de Maddison. Données sur les terres agricoles (cultures et pâturages) pour la période 1800-2010 de la base de données historique de l'environnement mondial (HYDE 3.2), Klein Goldewijk et al. (2017). Données de production agricole mondiale pour 1960-2010 tirées de FAOSTAT (Indice de la production agricole nette); données pour 2020 de l'OCDE / FAO (2020), «Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO», Statistiques agricoles de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/agr-outl-data-en>.

StatLink  <https://stat.link/c8f1jl>

Cela n'a pas empêché certains pays de souffrir de disponibilités alimentaires insuffisantes à cause de conflits prolongés ou d'une très grande fragilité. Cependant, l'insécurité alimentaire dans ces pays est plus souvent due à la pauvreté et au manque d'accès à la nourriture. Dans 15 pays en situation de crise prolongée pour lesquels on dispose de données sur le prix des denrées alimentaires, le coût d'une alimentation saine (3.80 USD) est du même ordre que la moyenne mondiale (3.75 USD), mais 86 % de la population n'a pas les moyens d'avoir une alimentation saine (contre une moyenne mondiale de 38 %) (FAO, FIDA, UNICEF, PAM et OMS, 2020<sup>[18]</sup>). Les notions de disponibilités alimentaires et d'accès à la nourriture sont donc étroitement liées.

Les pouvoirs publics peuvent améliorer les disponibilités alimentaires en stimulant l'offre intérieure de nourriture par le biais des politiques qui ne faussent pas la production et les marchés (par exemple en réalisant des gains de productivité, en diminuant les pertes après récolte, ou encore en réduisant la production d'agrocarburants au détriment de cultures alimentaires) et en limitant la demande alimentaire (par exemple en réduisant la surconsommation et les déchets de consommation). Le commerce international contribue aussi de façon vitale à augmenter les disponibilités alimentaires en équilibrant les déficits des importateurs nets de denrées alimentaires et les excédents des exportateurs nets de ces denrées, et en permettant de répartir les activités de production entre les pays d'une manière qui tienne compte de leurs différences d'abondance de ressources. Le commerce est particulièrement important pour la sécurité alimentaire des régions confrontées à une demande de nourriture en hausse, lesquelles souvent ne sont pas celles où il est possible d'augmenter l'offre dans des conditions efficaces et durables.

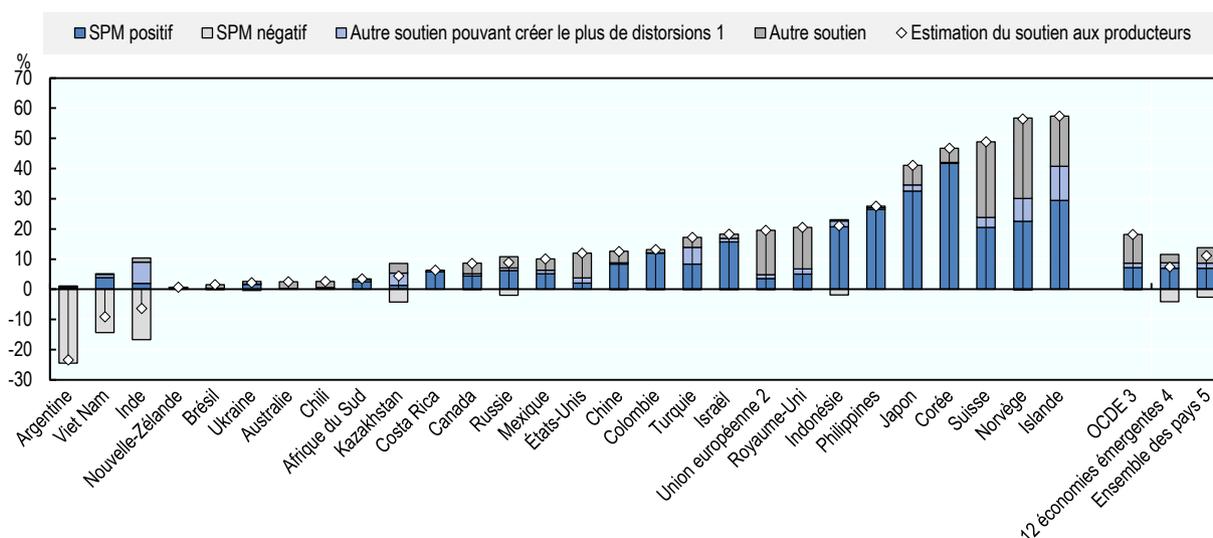
Les mesures de soutien à l'agriculture ont une incidence négative sur les disponibilités alimentaires mondiales en encourageant une allocation des ressources qui n'est pas optimale, en modifiant l'équilibre relatif des produits cultivés et en déplaçant la production dans des régions moins efficaces (OCDE, 2016<sup>[21]</sup>). Beaucoup de pays soutiennent leur secteur agricole au moyen de mesures qui stimulent artificiellement la production intérieure et faussent les échanges, avec des conséquences potentiellement importantes sur les disponibilités alimentaires mondiales. Les mesures générant le plus de distorsions – le

soutien des prix du marché et les paiements au titre de la production ou de l'utilisation d'intrants variables non assortie de contraintes – comptent pour plus de la moitié dans le total des transferts au profit ou au détriment des producteurs dans bon nombre de pays, même si certains États ont mis en place des réformes qui ont découplé le soutien des niveaux de production (graphique 1.14).

Les mesures de soutien à l'agriculture sont donc principalement des mesures visant à accroître les disponibilités alimentaires nationales, mais elles le font souvent par des moyens inefficients (par exemple en augmentant les prix) au lieu de mesures qui renforceraient la productivité du secteur à long terme. Ces mesures peuvent contribuer à améliorer l'offre intérieure, mais elles encouragent aussi à se détourner de cultures destinées à l'alimentation humaine pour produire des aliments pour animaux ou des agrocombustibles ou pour étendre les cheptels (Pingali, 2015<sup>[22]</sup>). Les mesures prises pour réduire la surconsommation de nourriture et le gaspillage alimentaire ont donné peu de résultats jusqu'à présent, mais elles peuvent aussi contribuer de façon non négligeable à améliorer les disponibilités alimentaires des pays.

### Graphique 1.14. Transferts pouvant créer le plus de distorsions et autre soutien par pays, 2018-20

En pourcentage des recettes agricoles brutes



Notes : Les pays sont classés en fonction des niveaux de l'ESP en pourcentage.

1. Soutien au titre de la production (incluant les paiements au titre de la production) et de l'utilisation d'intrants variables non-assortis de contraintes.

2. UE28 pour 2018-19, UE27 plus UK pour 2020.

3. Le total pour l'OCDE ne comprend pas les pays de l'UE non-membres de l'OCDE.

4. Les 12 économies émergentes sont l'Argentine, le Brésil, la Chine, le Costa Rica, le Kazakhstan, l'Inde, l'Indonésie, les Philippines, la Fédération de Russie, l'Afrique du Sud, l'Ukraine et le Viet Nam.

5. Le total pour l'ensemble des pays inclut tous les pays de l'OCDE, les pays membres de l'UE non-OCDE et les économies émergentes.

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/tkz621>

Les mesures de soutien qui génèrent le plus de distorsions réduisent les disponibilités alimentaires mondiales en entravant le commerce international (Brooks et Matthews, 2015<sup>[23]</sup>). Les mesures de soutien des prix du marché telles que les droits de douane à l'importation, les contingents et les prix minimums peuvent stimuler la production intérieure mais aussi augmenter les prix intérieurs, et diminuer ainsi la demande intérieure et les importations alimentaires. Ces mesures réduisent également l'accès à la

nourriture pour les consommateurs à faible revenu (*voir la section « Accès à la nourriture »*). Les taxes et les restrictions sur les exportations (*voir la section « Stabilité »*) entraînent des hausses de prix et une diminution des exportations, ce qui revient à soumettre les agriculteurs à une taxe implicite (soutien négatif des prix du marché). Les mesures de ce type découragent la production et les investissements à long terme dans les capacités de production. Collectivement, elles influent aussi sur le schéma de spécialisation des différents pays, amenant la production à se déplacer de bassins efficaces vers d'autres qui le sont moins. Pour les agriculteurs des pays où des possibilités d'exportation existent mais où les niveaux d'aide publique sont faibles, cela représente un manque à gagner du fait des restrictions d'accès aux marchés et des possibilités moindres qu'ils ont de vendre sur les marchés protégés (OCDE, 2013<sup>[19]</sup> ; Anderson et Valenzuela, 2021<sup>[24]</sup>).

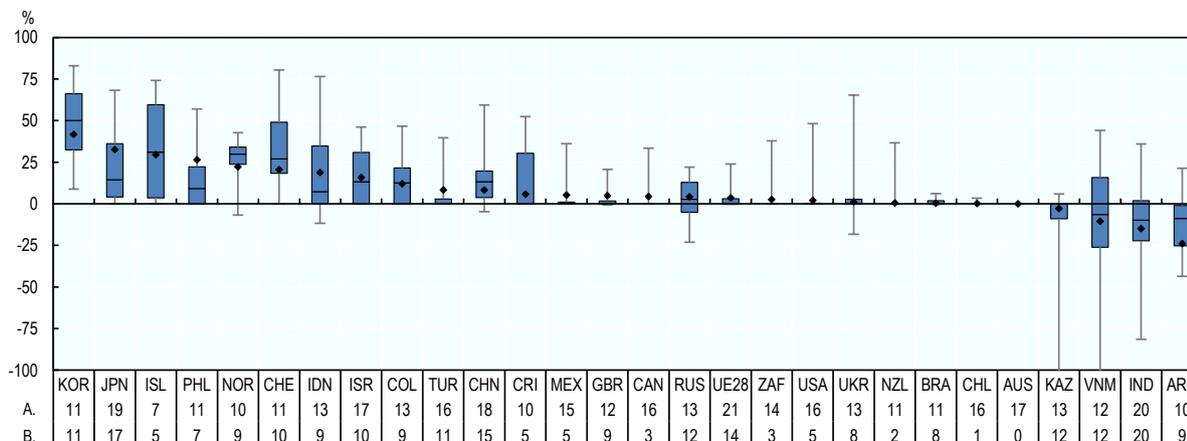
Dans les pays de l'OCDE, les distorsions des échanges dues aux mesures de soutien à l'agriculture ont été considérablement atténuées par rapport aux décennies précédentes. Les subventions à l'exportation ont été interdites en 2015 dans le cadre de l'OMC, et beaucoup de pays ont remplacé les soutiens des prix du marché pour des produits particuliers par des mesures générant moins de distorsions, qui sont découplées de la production courante. Par exemple, la Suisse verse à ses agriculteurs d'importants paiements directs, presque tous soumis à des critères d'écoconditionnalité. Ils ont augmenté au fil des ans pour atteindre près de 50 % du soutien aux producteurs ces dernières années, contre environ 20 % dans les années 80. Les réformes successives de la Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne, à partir du début des années 2000, ont découplé de la production quasiment la moitié du soutien budgétaire en diminuant les soutiens des prix générateurs de distorsions et en augmentant les paiements directs aux producteurs (dont près de 60 % sont conditionnés au respect d'obligations environnementales). Les paiements au titre des superficies et le versement direct de revenus influent moins sur les décisions de production car ils ne sont pas directement liés à la production.

L'importance du soutien des prix du marché transparaît dans le fait que les produits agricoles et alimentaires échangés continuent d'être soumis à des droits de douane plus élevés malgré de fortes baisses des droits de douane depuis l'Accord sur l'agriculture issu du cycle d'Uruguay de 1994. Le droit moyen appliqué aux produits agricoles dans le monde s'établissait à 7.8 % en 2018 (contre 4.6 % pour les biens industriels). Mais les taux appliqués sont très éloignés des taux consolidés dans le cadre de l'OMC, et les pays pourraient relever les droits sur les produits agricoles jusqu'à une moyenne de 48.9 % (contre 27.1 % pour les biens industriels). Cette marge d'incertitude importante sur les droits de douane appliqués dans l'agriculture ajoute aux risques afférents à la politique publique. Par ailleurs, les taux moyens des droits de douane masquent des distorsions selon les catégories de produits : si de nombreuses lignes tarifaires sont à zéro, certaines sont beaucoup plus élevées et peuvent même dépasser les 100 %, et il est fréquent que les taux augmentent avec le degré de transformation (OCDE, 2020<sup>[5]</sup>).

Pour mieux illustrer ce point, le graphique 1.15 montre que les niveaux de soutien des prix du marché (en pourcentage des recettes agricoles brutes) varient largement entre les pays et entre les produits. Seuls l'Australie, le Chili, le Brésil et le Kazakhstan présentent un niveau moyen de SPM faible, à savoir inférieur ou égal à 6 % pour tous les produits de base. Dans tous les autres pays, on trouve au moins un produit de base bénéficiant d'un soutien des prix supérieur à 20 %.<sup>12</sup> Six pays (Corée, Japon, Islande, Philippines, Norvège et Suisse) ont un niveau moyen de SPM élevé, supérieur à 20 % des recettes agricoles brutes, tandis que le SPM moyen est négatif au Kazakhstan, au Viet Nam, en Inde et en Argentine. Le graphique 1.15 fait également ressortir la dispersion importante du soutien des prix du marché à l'intérieur d'un même pays, quoiqu'avec des distributions diverses entre les produits de base. Dans plusieurs pays, certains produits bénéficient d'un soutien tandis que d'autres sont taxés, ce qui crée des distorsions importantes supplémentaires en termes de prix et de signaux du marché.

## Graphique 1.15. Ampleur relative du soutien des prix du marché pour les différents produits par pays, 2018-20

Moyenne simple du SPM en pourcentage des recettes agricoles brutes



Notes : A. Nombre de produits SPM (pour lesquels le SPM est calculé). B. Nombre de produits SPM dont la valeur du SPM n'est pas nulle. Les extrémités des traits représentent les valeurs minimales et maximales par produit, les rectangles délimitent l'espace entre le premier et le troisième quartile, et le trait horizontal à l'intérieur représente la médiane. Les losanges représentent la valeur moyenne pour l'ensemble de l'agriculture.

Les valeurs minimales pour le Kazakhstan et le Viet Nam sont respectivement de -142% et -105%.

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/xfo07i>

Une vaste réforme multilatérale des politiques des pays en matière de commerce international et de soutien intérieur est susceptible de générer des effets bénéfiques importants et largement partagés sur les disponibilités alimentaires en favorisant le déplacement de la production vers les régions les mieux à même de répondre à la demande mondiale croissante de denrées alimentaires et de matières premières d'origine agricole. L'OCDE (2016<sup>[21]</sup>) a calculé que la suppression de tous les soutiens à l'agriculture, qu'ils soient intérieurs ou portent sur le commerce international, augmenterait les échanges de produits agroalimentaires, tant intermédiaires que finaux (l'impact le plus important ayant été observé pour les produits alimentaires finaux, en raison des droits plus élevés appliqués aux produits transformés et du fait que les produits peuvent être soumis à des droits de douane plusieurs fois lorsqu'ils franchissent des frontières en tant que biens intermédiaires). L'élimination des barrières d'accès aux marchés est donc susceptible de stimuler les échanges (y compris des produits agricoles intermédiaires) et de renforcer la participation aux chaînes de valeur mondiales agroalimentaires (Greenville et al., 2019<sup>[25]</sup>).

Le commerce intrarégional peut améliorer les disponibilités alimentaires dans les pays ayant des difficultés à accéder aux marchés mondiaux et à intégrer les chaînes d'approvisionnement mondiales. Les accords commerciaux entre deux pays ou un petit groupe de pays sont devenus de plus en plus répandus dans le paysage mondial du commerce agricole depuis le début des années 90, en partie en réaction à la lenteur des négociations multilatérales. Ces accords sont souvent considérés comme un moyen d'intégration économique et politique entre leurs membres et ont apporté des améliorations importantes sur le plan de l'accès aux marchés en abaissant les droits de douane appliqués à un large éventail de produits agricoles (Thompson-Lipponen et Greenville, 2019<sup>[26]</sup>). Dans certains cas toutefois, les accords commerciaux préférentiels peuvent avoir pour résultat de déplacer des rentes vers des pays participants au lieu de créer de nouvelles ouvertures commerciales.

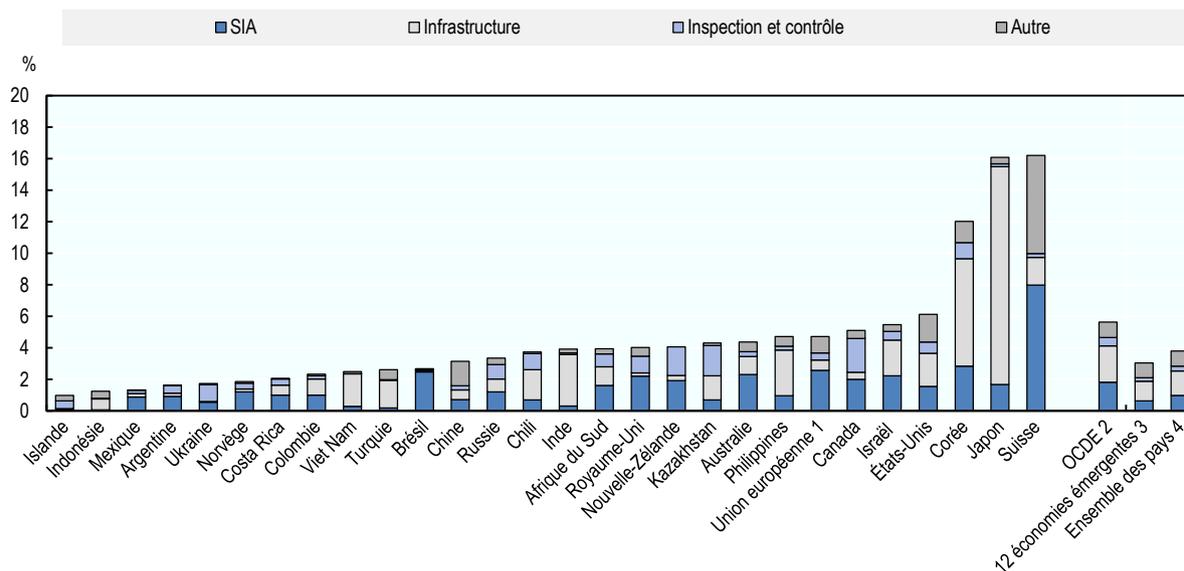
Réformer les mesures de soutien qui faussent les échanges peut renforcer les disponibilités alimentaires mondiales en permettant aux pays de bénéficier d'un meilleur accès au marché et en créant un appel d'air important pour une croissance tirée par les exportations. L'ouverture des échanges peut également améliorer l'accès à des denrées alimentaires et contribuer à accélérer la croissance économique en augmentant les revenus des exportateurs (qui encaissent des prix plus élevés qu'en l'absence d'échanges internationaux) et des importateurs (qui bénéficient de prix inférieurs à ce qu'ils devraient sinon payer) (Brooks et Matthews, 2015<sup>[23]</sup>). Il faut toutefois reconnaître que réformer les formes de soutien les plus génératrices de distorsions aura vraisemblablement un coût à court terme pour certaines parties prenantes. En particulier, les producteurs auparavant protégés, les exportateurs qui jouissaient d'un accès préférentiel aux marchés et les consommateurs qui bénéficiaient des précédentes dispositions gouvernementales risquent d'avoir du mal à s'adapter à un environnement commercial plus concurrentiel. Dans ce type de situation, il peut être nécessaire d'apporter une aide transitoire. Des dispositifs de protection sociale peuvent faciliter un ajustement structurel en assurant des revenus suffisants aux personnes ayant peu d'autres solutions économiques viables (Brooks et Matthews, 2015<sup>[23]</sup> ; OCDE, 2002<sup>[27]</sup>).

Il est particulièrement important de réformer les mesures les plus génératrices de distorsions qui brident l'innovation et nuisent à la durabilité et à la productivité à long terme du secteur agricole. Au cours des dernières décennies, la croissance de la productivité agricole a contribué de façon essentielle à augmenter l'offre alimentaire mondiale et à apporter de nombreuses améliorations sur le plan des disponibilités alimentaires. La croissance de la productivité a aussi fait baisser les prix alimentaires sensiblement, permettant ainsi un meilleur accès à la nourriture pour les consommateurs pauvres du monde entier. Elle doit beaucoup aux efforts déployés par les pouvoirs publics pour faciliter la fourniture de biens et de services publics et créer des conditions propices au renforcement de la compétitivité de l'agriculture. Il sera fondamental de maintenir l'attention sur ces questions pour améliorer durablement la sécurité alimentaire.

L'estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG) comprend les dépenses consacrées à la R-D et à l'innovation, aux services d'inspection, au développement et à l'entretien des infrastructures, à la commercialisation et à la promotion, et au stockage public. Malgré leur potentiel pour ce qui est de contribuer à une croissance durable de la productivité et de renforcer la sécurité alimentaire, ces dépenses sont généralement très en deçà du soutien versé directement aux producteurs : en 2018-20, l'ESSG représentait 13 % de l'estimation du soutien total (EST) dans les pays de l'OCDE, et 20 % de l'EST dans les 12 économies émergentes.

Mesurée en pourcentage de la valeur ajoutée agricole, l'ESSG s'établissait à seulement 5.6 % dans les pays de l'OCDE et 3.0 % dans les 12 économies émergentes en 2018-20 (graphique 1.16). Les dépenses consacrées aux services généraux étaient les plus élevées en Suisse (16 % de la valeur ajoutée agricole), au Japon (16 %) et en Corée (12 %). Dans les autres pays, l'ESSG était comprise entre 1.0 % de la valeur ajoutée agricole en Islande et 6.1 % aux États-Unis. La composition des dépenses varie aussi beaucoup entre les pays : les systèmes de connaissances et d'innovation agricoles ne représentaient que 5 % de l'ESSG en Indonésie mais 92 % au Brésil<sup>13</sup>. Les dépenses de développement et d'entretien des infrastructures allaient de 3 % de l'ESSG en Ukraine à 86 % au Japon.

**Graphique 1.16. Estimation du soutien aux services d'intérêt général : part dans la valeur ajoutée agricole et composition, 2018-20**



Notes : SIA = Système d'Innovation Agricole. Autre inclut la commercialisation et la promotion, le stockage public et la catégorie divers de l'ESSG. Les pays sont classés en fonction de la part de l'ESSG total dans la valeur ajoutée agricole.

Du fait de données manquantes, la moyenne 2018-20 de l'ESSG se rapporte aux données sur la valeur ajoutée agricole de 2017-19 sauf pour le Japon et les États-Unis (2016-18) et le Canada et la Nouvelle-Zélande (2015-17).

1. UE28 pour 2018-19, UE27 plus UK pour 2020.

2. Le total pour l'OCDE ne comprend pas les pays de l'UE non-membres de l'OCDE. La Lettonie et la Lituanie sont incluses dans les totaux pour l'OCDE uniquement pour 2018-20.

3. Les 12 économies émergentes sont l'Argentine, le Brésil, la Chine, le Costa Rica, le Kazakhstan, l'Inde, l'Indonésie, les Philippines, la Fédération de Russie, l'Afrique du Sud, l'Ukraine et le Viet Nam.

4. Le total pour l'ensemble des pays inclut tous les pays de l'OCDE, les pays membres de l'UE non-OCDE et les économies émergentes.

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/q6vj7z>

La recherche-développement (R-D) est vitale pour gagner en productivité dans le domaine de la production agricole, de la transformation des aliments et de la fourniture de produits aux consommateurs. De nombreuses études attestent que les investissements publics dans la R-D agricole sont très rentables (Alston et al., 2010<sub>[28]</sub> ; Piesse et Thirtle, 2010<sub>[29]</sub>) et peuvent avoir un impact positif sur la sécurité alimentaire (Kristkova, van Dijk et van Meijl, 2017<sub>[30]</sub>). Les financements publics sont indispensables dans les secteurs où les investisseurs privés sont absents, et ils peuvent aider à stimuler l'investissement privé, notamment dans le cadre de partenariats public-privé (PPP). Les pouvoirs publics devraient aussi s'employer à créer un environnement favorable à l'investissement privé, apporter des financements stables pour les infrastructures intellectuelles, et renforcer les interactions au sein du système d'innovation agricole entre la R-D et l'assistance technique. Des systèmes d'innovation plus collaboratifs et axés sur la demande pourraient accroître l'impact des dépenses publiques. Il est possible d'améliorer la gouvernance du système d'innovation agricole par exemple en élaborant des stratégies d'innovation agricole sur le long terme, en associant les parties prenantes de manière plus structurée et plus en amont dans le processus, et en renforçant les cadres d'évaluation (OCDE, 2019<sub>[31]</sub>). La R-D agricole reste dominée par le secteur public dans beaucoup de pays, tandis que la recherche privée a tendance à se concentrer sur certains domaines précis (l'amélioration génétique, les engrais et produits chimiques, les machines agricoles, la transformation des denrées alimentaires, par exemple). Néanmoins, l'augmentation des investissements

dans la R-D agricole publique a ralenti ces dix dernières années dans les pays à revenu élevé (Heisey et Fuglie, 2018<sup>[32]</sup>).

En plus de maintenir des niveaux élevés d'investissement dans la R-D agricole, il peut être utile, pour améliorer les disponibilités alimentaires, d'investir dans des infrastructures destinées à accroître la productivité. Des infrastructures de transport bien développées, notamment des réseaux routiers ruraux et l'accès à des installations portuaires, peuvent aider à connecter les producteurs aux marchés et leur permettre de tirer parti des possibilités d'exportation. Assurer un accès abordable aux TIC dans les zones rurales peut apporter aux agriculteurs des informations en temps réel sur les prix des denrées et les conditions météorologiques, améliorer la couverture des systèmes d'alerte rapide, et faciliter l'adoption d'innovations et de nouvelles technologies numériques. En revanche, certains investissements dans l'expansion des infrastructures d'irrigation peuvent ralentir les changements structurels et freiner la mise en place de systèmes de production agricole diversifiés, ce qui peut avoir des conséquences négatives sur le plan de la durabilité environnementale.

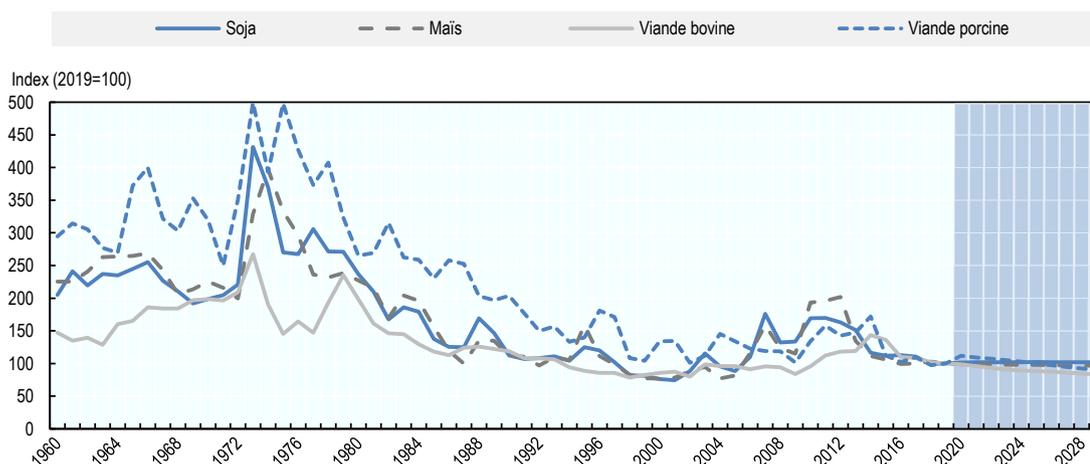
### *Accès à la nourriture*

L'accès à la nourriture dépend fondamentalement de deux facteurs corrélés : le prix des denrées alimentaires, et les revenus réels. Lorsque les prix agricoles sont élevés, l'accès à la nourriture peut être difficile pour les consommateurs ayant des revenus faibles, qui consacrent à l'alimentation une grande part de leur budget familial. Les prix des denrées alimentaires ont diminué depuis le milieu des années 70 et leur niveau actuel est bas au regard des chiffres du passé (graphique 1.17). Aucune modification structurelle majeure n'étant prévue dans la demande de produits agricoles, les *Perspectives agricoles de l'OCDE/FAO 2020-2029* anticipent une courbe plate ou légèrement descendante pour les prix agricoles réels au cours des dix années à venir (OCDE/FAO, 2020<sup>[20]</sup>).

Il est important de comprendre que les prix alimentaires ont un impact sur les agriculteurs à la fois en tant qu'acheteurs et que vendeurs. Des prix plus élevés peuvent améliorer les revenus de certains exploitants ainsi que leur accès à la nourriture, mais la majorité des pauvres des zones rurales sont acheteurs nets de denrées alimentaires (OCDE, 2013<sup>[19]</sup>). Une forte hausse des prix de ces denrées – comme celle observée durant la crise des prix alimentaires de 2007-08 – peut donc entraîner une réduction de revenu réel et affaiblir le pouvoir d'achat des consommateurs et des agriculteurs pauvres, ce qui va à l'encontre des objectifs de sécurité alimentaire. Plusieurs études ont conclu qu'un renchérissement des prix alimentaires avait des effets négatifs sur les indicateurs de pauvreté et de bien-être, en particulier pour les ménages pauvres qui consacrent habituellement une plus grande part de leur revenu à se nourrir (Filipski et Covarrubias, 2012<sup>[33]</sup> ; Ivanic et Martin, 2008<sup>[34]</sup>).

Le maintien anticipé des prix alimentaires à un niveau bas est de bon augure s'agissant de l'accessibilité générale de la nourriture. On peut craindre néanmoins que les aliments sains et nutritifs ne restent inaccessibles à une bonne partie de la population de la planète et qu'en conséquence, la faim, l'insécurité alimentaire et la malnutrition ne progressent. D'après *l'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2020*, une alimentation saine<sup>14</sup> coûte 60 % plus cher qu'une alimentation répondant seulement aux besoins de nutriments essentiels, et est près de cinq fois plus chère qu'une alimentation satisfaisant seulement les besoins énergétiques alimentaires élémentaires au moyen de féculents. Plus de 1.5 milliard d'êtres humains n'ont pas les moyens d'avoir une alimentation qui leur apporte les niveaux requis de nutriments essentiels, et pour plus de 3 milliards de personnes, l'alimentation saine la moins coûteuse est encore trop chère (FAO, FIDA, UNICEF, PAM et OMS, 2020<sup>[18]</sup>).

## Graphique 1.17. Évolution à long terme des prix agricoles réels



Notes : Données historiques sur le soja, le maïs et la viande bovine tirées de Banque mondiale, "World Commodity Price Data" (1960-1989). Données historiques sur la viande porcine tirées de USDA QuickStats (1960-1989).

Source : OCDE / FAO (2020), «Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO», Statistiques agricoles de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/agr-outl-data-en>.

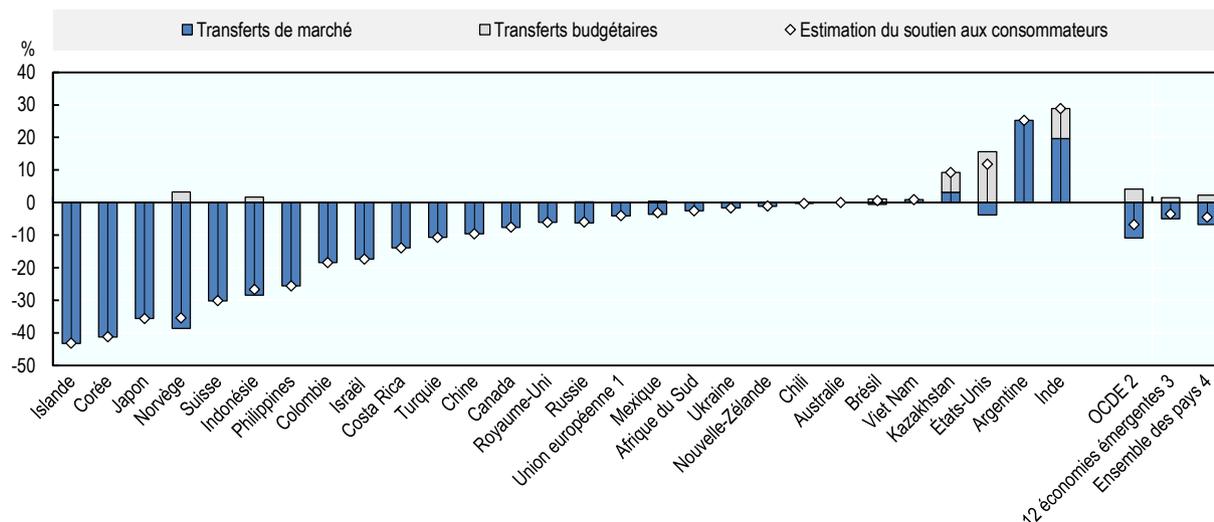
StatLink  <https://stat.link/2b7wum>

Une forme fréquente de soutien à l'agriculture consiste à relever les prix intérieurs au-delà des cours mondiaux, ce qui augmente les coûts pour les consommateurs de produits agricoles. L'estimation du soutien aux consommateurs en pourcentage (ESC en %) exprime la valeur monétaire des transferts aux consommateurs (par l'intermédiaire des prix et des programmes d'aide alimentaire) en proportion des dépenses de consommation (mesurée au départ de l'exploitation). Lorsque les prix intérieurs sont supérieurs aux cours mondiaux, cela revient à taxer implicitement les consommateurs. Dans la plupart des pays, les mesures de soutien des prix du marché pénalisent les consommateurs, d'où des valeurs négatives pour l'ESC en % (graphique 1.18). Le niveau de cette taxe implicite va de zéro en Australie à plus de 35 % en Islande, en Corée, au Japon et en Norvège. Dans certaines économies émergentes (Inde, Argentine, Kazakhstan et Viet Nam), l'ESC en % est positive, ce qui veut dire que ces pays taxent implicitement les producteurs et soutiennent les consommateurs en abaissant artificiellement les prix des produits agricoles. Les États-Unis sont le seul pays de l'OCDE à afficher une ESC en % positive, due au niveau élevé des transferts budgétaires au profit de programmes d'aide alimentaire.

Les mesures de soutien des prix du marché entraînent généralement une baisse des revenus réels et une dégradation de l'accès à la nourriture. Les consommateurs pauvres sont comparativement plus pénalisés par des prix agricoles élevés, car l'alimentation pèse plus lourd dans leur budget familial. De plus, les petits producteurs des économies émergentes et en développement sont souvent des acheteurs nets de produits agricoles et supportent donc une partie de ces coûts. Le soutien des prix du marché a également une influence négative sur la compétitivité des segments en aval de la chaîne alimentaire : les éleveurs payent plus cher les aliments pour animaux, et les industries agroalimentaires achètent leurs intrants plus cher aussi. De plus, si les mesures de soutien sont telles que les pays peuvent exporter un excédent, elles risquent de réduire les possibilités d'exportation des agriculteurs des pays où les niveaux de soutien public sont faibles (comme l'Australie, le Brésil et la Nouvelle-Zélande) (Anderson et Valenzuela, 2021<sup>[24]</sup>).

## Graphique 1.18. Composition de l'estimation du soutien aux consommateurs par pays, 2018-20

En pourcentage des dépenses de consommation au niveau de l'exploitation



Notes : Les pays sont classés en fonction des niveaux de l'ESC en pourcentage. Une ESC en pourcentage négative correspond à une taxe implicite à la consommation.

1. UE28 pour 2018-19, UE27 plus UK pour 2020

2. Le total pour l'OCDE ne comprend pas les pays de l'UE non-membres de l'OCDE.

3. Les 12 économies émergentes sont l'Argentine, le Brésil, la Chine, le Costa Rica, le Kazakhstan, l'Inde, l'Indonésie, les Philippines, la Fédération de Russie, l'Afrique du Sud, l'Ukraine et le Viet Nam.

4. Le total pour l'ensemble des pays inclut tous les pays de l'OCDE, les pays membres de l'UE non-OCDE et les économies émergentes.

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/bnlk23>

Bien que les prix constituent assurément un facteur important et influent fortement sur l'accessibilité financière des denrées alimentaires, les revenus réels et les niveaux de pauvreté ont aussi un rôle essentiel concernant l'accès à la nourriture. Si les revenus sont extrêmement bas, même de la nourriture bon marché pourra être hors de portée des pauvres (OCDE, 2021<sup>[35]</sup>). Dans beaucoup de pays émergents et en développement, les hausses des prix des denrées alimentaires comme celles intervenues lors de la crise des prix alimentaires de 2007-08 ont été en grande partie compensées par une forte croissance des revenus. Les pays ont donc de bien meilleures chances de renforcer l'accès à la nourriture en augmentant les revenus et en s'attaquant à la pauvreté qu'en tentant d'abaisser les prix intérieurs en dessous des cours mondiaux (OCDE, 2013<sup>[19]</sup>).

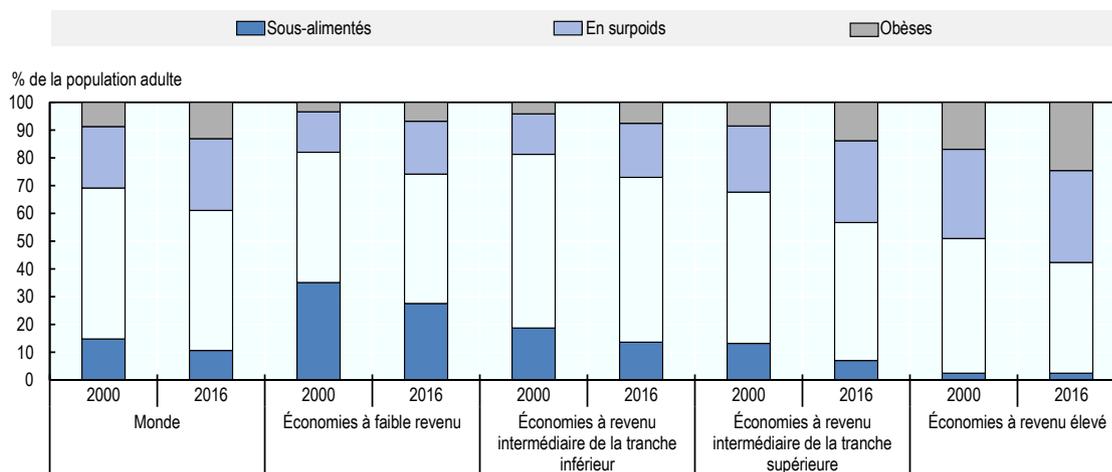
Les pouvoirs publics disposent de tout un arsenal d'instruments d'action pour soutenir les revenus des ménages ruraux et améliorer l'accès à la nourriture (*voir la section sur les revenus et les moyens de subsistance*). Les transferts monétaires conditionnels sont un outil répandu et efficace mis en œuvre par de nombreux pays en développement ces dernières années. Ce type de programmes prévoit le versement de sommes d'argent aux ménages pauvres, sous réserve qu'ils réalisent certains investissements prédéfinis (par exemple dans la scolarité de leurs enfants). Des réserves alimentaires d'urgence peuvent également être utilisées pour protéger les plus vulnérables, à condition qu'elles procurent de la nourriture à certains groupes précis sans perturber les marchés privés (OCDE, 2013<sup>[19]</sup>). Par ailleurs, beaucoup de pays ont mis en place des dispositifs de protection sociale et des programmes d'aide alimentaire pour améliorer l'accès des ménages à faible revenu à des denrées alimentaires. Il s'agit notamment du programme d'assistance supplémentaire à l'alimentation (Supplemental Nutrition Assistance Program – SNAP) et du programme national de repas scolaires (National School Lunch Program – NSLP) de

l'USDA, du programme de bons d'alimentation de la Corée et du programme pour une bonne alimentation maternelle et infantile (Healthy Start) du Royaume-Uni (Placzek, 2021<sup>[10]</sup>). La pandémie de COVID-19 a aussi eu un impact mesurable sur l'accès à la nourriture, principalement par des baisses de revenu et une augmentation de la pauvreté mondiale (Laborde et al., 2020<sup>[36]</sup>). En réponse à la crise, par exemple, le montant des subventions alimentaires prévues au budget 2020-21 de l'Inde est passé de 13 milliards USD à 48 milliards USD dans le budget révisé en raison des coûts supplémentaires générés par la distribution gratuite de céréales alimentaires dans le contexte de la pandémie de COVID-19.

### Nutrition

Une mauvaise nutrition constitue une menace grave pour la santé et le bien-être de la population mondiale. Selon les estimations de *L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2020*, 144 millions d'enfants (21 %) de moins de cinq ans présentaient un retard de croissance staturale, 47 millions (6.9 %) un retard de croissance pondérale, et 38 millions (5.6 %) étaient en surpoids en 2019. Au moins 340 millions d'enfants souffrent de carences en micronutriments (FAO, FIDA, UNICEF, PAM et OMS, 2020<sup>[18]</sup>). Les pays sont aussi confrontés aujourd'hui à une charge de morbidité croissante liée à une alimentation de mauvaise qualité : plus de deux milliards d'êtres humains (environ 40 % de la population adulte de la planète en 2016) sont en surpoids ou obèses, et l'obésité chez l'adulte progresse dans toutes les régions du globe (graphique 1.19). Dans l'ensemble de l'OCDE, près de 60 % de la population est en surpoids ou obèse, et près de 25 % est obèse (OCDE, 2019<sup>[37]</sup>).

**Graphique 1.19. Sous-alimentation, surpoids et obésité, 2000-2016**



Source : OMS (2019), Observatoire Mondial de la Santé, Plateforme Mondiale de données sur la santé, <https://www.who.int/data/gho>.

StatLink  <https://stat.link/sza74b>

La malnutrition et l'obésité ont des conséquences négatives importantes sur la santé, la qualité de vie, la productivité et la situation économique. Une mauvaise alimentation a été associée à des taux accrus de diabète de type II, de cancer, de maladies cardio-vasculaires et d'autres maladies non transmissibles, ainsi qu'à des espérances de vie raccourcies. D'après l'étude GBD qui évalue la prévalence des maladies, des blessures et des facteurs de risque dans le monde (*Global Burden of Diseases, Injuries, and Risk Factors Study*), les risques alimentaires<sup>15</sup> tels qu'une consommation élevée de sel, de sucre et de viande rouge ou transformée, et une faible consommation de céréales entières, de fruits et de légumes, ont été responsables de 7.9 millions de décès chez les adultes de 25 ans et plus en 2019 (GBD 2019 Risk Factors

Collaborators, 2020<sup>[38]</sup>). Dans les pays de l'OCDE, on estime que le surpoids et l'obésité tueront 92 millions de personnes d'ici 2050, réduisant l'espérance de vie de près de trois ans (OCDE, 2019<sup>[37]</sup>).

Les alimentations et les choix alimentaires mauvais pour la santé imposent à la société des coûts économiques considérables, liés entre autres à de moins bons résultats scolaires chez les enfants, et à un absentéisme plus important et une productivité moindre au travail. D'après les estimations, l'impact économique du surpoids sur l'espérance de vie, sur les dépenses de santé et sur la productivité du travail va réduire le PIB de 3.3 % par an dans les pays de l'OCDE entre 2020 et 2050 (OCDE, 2019<sup>[37]</sup>).

Les causes d'une mauvaise nutrition dans les pays développés sont complexes et dépendent beaucoup du contexte. Elle peut être liée à l'urbanisation, à une évolution des modes de vie, à des facteurs socio-économiques, ainsi qu'au faible coût et à l'omniprésence des aliments transformés et prêts à consommer (Placzek, 2021<sup>[10]</sup>). On craint en outre que les mesures de soutien à l'agriculture n'aient pu contribuer à dégrader les indicateurs de santé et de nutrition. Depuis la fin des années 60, beaucoup de pays se sont fixé des objectifs de sécurité alimentaire nationale passant en priorité par l'autosuffisance dans la production de cultures céréalières comme le blé, le maïs et le riz. La R-D agricole a nettement privilégié les cultures de base par des investissements publics de grande ampleur dans la mise au point de nouvelles variétés culturales et l'amélioration des plantes. Des mesures de type soutien des prix, crédits à des conditions préférentielles, subventions aux intrants et achats de céréales pour constituer des stocks publics, ainsi que des investissements dans des infrastructures (par exemple dans des réseaux d'irrigation), ont fortement encouragé les agriculteurs à se spécialiser dans la production de cultures de base. Suite à cela, la production mondiale de céréales a considérablement augmenté et les pays en développement ont obtenu des hausses rapides des rendements à l'hectare durant la Révolution verte : entre 1960 et 2000, ces derniers ont progressé de 208 % pour le blé, 109 % pour le riz, 157 % pour le maïs, 78 % pour la pomme de terre et 36 % pour le manioc (Pingali, 2012<sup>[39]</sup>).

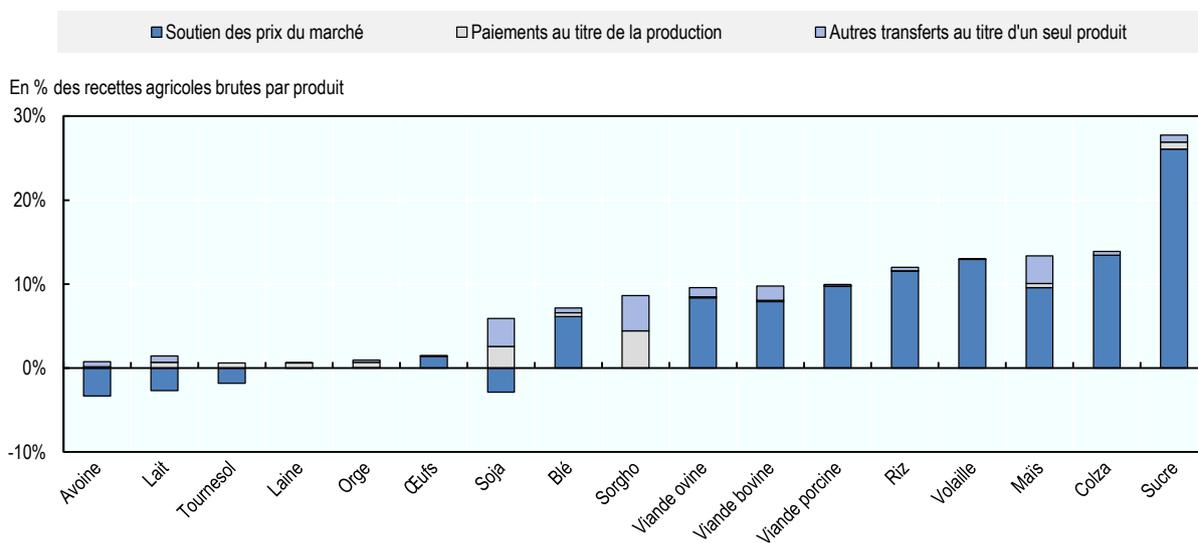
Au cours des dernières décennies, la croissance de la productivité agricole a été un moteur fondamental de réduction de la pauvreté et d'amélioration générale de la sécurité alimentaire mondiale (Alston et al., 2010<sup>[28]</sup> ; Kristkova, van Dijk et van Meijl, 2017<sup>[30]</sup> ; Piesse et Thirtle, 2010<sup>[29]</sup>). En particulier, les gains de productivité ont tiré les prix alimentaires vers le bas et ainsi amélioré notablement l'accès des consommateurs pauvres à la nourriture. De ce fait, la disponibilité énergétique alimentaire par habitant a progressé et la prévalence de la sous-alimentation a sensiblement reculé au niveau mondial. Mais des mesures trop axées sur les cultures de base ont peut-être amoindri la diversité des apports alimentaires en favorisant la production de céréales très énergétiques au détriment d'autres denrées riches en micronutriments, comme les fruits, les légumes et les légumineuses (Pingali, 2015<sup>[22]</sup>). Les terres et les ressources ayant été de plus en plus allouées aux cultures de base, d'importantes sources de micronutriments vitaux ont été déplacées et sont devenues relativement moins abordables (Bouis, 2000<sup>[40]</sup> ; Kataki, 2002<sup>[41]</sup>). En Inde par exemple, dans les années 70 et 80, les agriculteurs ont converti des parcelles de légumineuses pour produire du blé et du riz, ce qui a entraîné des hausses brutales du prix des légumineuses et une chute de leur consommation par habitant (Hazel, 2009<sup>[42]</sup>). Plus récemment, des travaux de l'OCDE ont montré que les politiques agricoles favorisaient des produits de base comme le riz et le blé aux dépens d'autres activités de production (OCDE, 2016<sup>[21]</sup>). Aujourd'hui, les régimes alimentaires de nombreuses sociétés se caractérisent par une surconsommation d'aliments transformés, de sucres et de graisses, et par une consommation insuffisante de fruits et de légumes (Giner et Brooks, 2019<sup>[43]</sup>). À l'exception de l'Asie et de certains pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, la plupart des pays n'ont pas assez de fruits et de légumes à leur disposition pour satisfaire la recommandation de la FAO et de l'OMS d'en consommer au minimum 400 g par personne et par jour (FAO, FIDA, UNICEF, PAM et OMS, 2020<sup>[18]</sup>).

La structure actuelle des mesures de soutien à l'agriculture peut avoir des conséquences importantes sur la situation nutritionnelle. Le graphique 1.20 illustre les transferts à un certain nombre de produits de base (exprimés en pourcentage des recettes agricoles brutes par produit), qui représentaient ensemble plus de 47 % du soutien aux producteurs en 2018-20. Le sucre est le produit qui dépend le plus du soutien public,

avec des transferts à hauteur de 28 % des recettes agricoles brutes qu'il génère. Le lait bénéficie d'un niveau de soutien important dans beaucoup de pays de l'OCDE, bien que le TSP en % masque des variations notables d'un pays à l'autre en matière de politique laitière (notamment -33 % de taxation implicite en Inde). Les aliments à densité énergétique élevée comme les huiles végétales (colza), les cultures de base (maïs et riz) et la viande se distinguent également, tandis qu'un soutien relativement limité est accordé aux fruits et légumes. Ces mesures sclérosent la production et amplifient l'offre de ces produits. Parce qu'elles encouragent à produire des denrées à faible teneur en nutriments, les agriculteurs peuvent être moins incités à se diversifier pour produire des aliments potentiellement plus riches en micronutriments.

Il convient toutefois de noter que la plupart des transferts au titre d'un seul produit découlent de prix intérieurs majorés par des mesures telles que des droits de douane à l'importation, des contingents et des prix minimums. Leur effet immédiat serait donc de *réduire* la consommation intérieure de ces produits. Mais cet effet peut être limité si les consommateurs sont peu réactifs à des prix plus élevés (par exemple si la demande est inélastique ou si la valeur des produits agricoles représente une petite part des dépenses alimentaires totales), et il peut être compensé par la baisse de prix découlant d'autres mesures de soutien, par exemple de subventions financées par le contribuable ou d'investissements dans la R-D (Pingali, 2015<sup>[22]</sup>).

### Graphique 1.20. Ensemble des pays : Transferts au titre de produits spécifiques (TSP), 2018-20



Note : Les données se rapportent au total pour l'ensemble des pays, incluant tous les pays de l'OCDE, les pays membres de l'UE non-OCDE et les 12 économies émergentes.

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/9st2u6>

Réduire les formes de soutien faussant les échanges pourrait donc faciliter l'évolution vers des systèmes de production agricole plus variés, donnant aux consommateurs accès à un éventail plus large d'aliments nutritifs nécessaires à une alimentation saine (Brooks et Matthews, 2015<sup>[23]</sup>). Les paiements découplés permettent aux agriculteurs de suivre les signaux du marché dans leurs décisions de production, sans biaiser leurs choix quant à quoi produire ou quant à la volonté même de rester dans le secteur. En outre, il pourrait être possible de rééquilibrer les mesures de soutien qui encouragent directement la production de cultures de base de manière à favoriser la fourniture d'une plus grande diversité d'aliments périssables

riches en nutriments (Panel mondial sur l'agriculture et les systèmes alimentaires pour la nutrition, 2020<sup>[44]</sup>).

Pour renforcer les infrastructures commerciales et les systèmes d'information permettant de gérer les aliments périssables riches en nutriments, des investissements publics et privés supplémentaires pourront être nécessaires (Pingali, 2015<sup>[22]</sup>). Des investissements dans des infrastructures de transport et de stockage (notamment les chaînes frigorifiques) peuvent aider à préserver la valeur nutritionnelle des fruits et légumes frais et des produits alimentaires de grande valeur (FAO, FIDA, UNICEF, PAM et OMS, 2020<sup>[18]</sup>). Il est possible d'encourager encore davantage la production d'aliments riches en nutriments et la diversification des systèmes agricoles par des financements publics dans la R-D et l'innovation ciblés sur les aliments riches en micronutriments et sur l'enrichissement des aliments en éléments nutritifs, et par des mesures de renforcement des connaissances et des capacités des agriculteurs (Bowman et Zilberman, 2013<sup>[45]</sup> ; Panel mondial sur l'agriculture et les systèmes alimentaires pour la nutrition, 2020<sup>[44]</sup>). Dans les pays où la consommation de viande par habitant dépasse les préconisations sanitaires, une évolution vers des régimes alimentaires à plus grande composante végétale, s'accompagnant d'une diminution de la consommation de viande de ruminants, pourrait avoir le double avantage d'améliorer la santé publique et de réduire les émissions de GES (Giner et Brooks, 2019<sup>[43]</sup>).

Bien qu'il puisse être nécessaire de rééquilibrer les investissements agricoles entre les filières et en tenant davantage compte des aspects nutritionnels, les politiques agricoles et commerciales ne sont pas toujours le meilleur instrument qui soit pour s'attaquer aux enjeux complexes et multidimensionnels de la malnutrition mondiale. Des travaux de l'OCDE tendent à montrer que les États devraient privilégier les stratégies axées sur la demande pour encourager des choix alimentaires plus sains, et qu'il conviendrait en parallèle de travailler avec les professionnels à l'interface offre-demande, et dans certains cas d'imposer des réglementations plus strictes aux détaillants, par exemple concernant les techniques de vente de certains produits alimentaires, en particulier ceux destinés aux enfants (Giner et Brooks, 2019<sup>[43]</sup>). Face à certaines évolutions alarmantes de la santé publique, des pays s'intéressent également davantage au levier fiscal. Ainsi, plus de 40 pays ont instauré des taxes à la consommation sur le sucre et les boissons sucrées, une catégorie de produits où les niveaux de consommation dépassent souvent de beaucoup les recommandations sanitaires (Hattersley et al., 2020<sup>[46]</sup>). Au Royaume-Uni, l'annonce d'une taxe sur les boissons non alcoolisées (*soft drinks*) a amené plusieurs grandes sociétés à reformuler leurs produits sans attendre l'adoption de la taxe, ce qui laisse penser que la menace crédible d'une intervention des pouvoirs publics peut contribuer à stimuler des changements et pourrait être aussi importante que l'intervention elle-même.

### *Stabilité*

Il est fondamental de renforcer la stabilité des systèmes alimentaires pour parvenir à la sécurité alimentaire sur le long terme. Agriculteurs et consommateurs sont de plus en plus confrontés à de multiples risques liés au changement climatique, aux catastrophes naturelles, à la volatilité des prix et à des chocs externes comme la pandémie de COVID-19. Les mesures de soutien à l'agriculture peuvent aussi influencer sur la stabilité, notamment par des changements soudains et imprévus dans la politique publique.

Les échanges commerciaux contribuent de manière essentielle à maintenir la stabilité du système alimentaire mondial. En permettant aux produits agricoles de circuler depuis les zones en situation d'excédent alimentaire vers les zones en déficit, le commerce international aide à absorber le choc des crises locales ou régionales de l'offre. Il en résulte généralement une diminution de la volatilité des prix, moins d'incertitudes sur les approvisionnements et une intégration accrue des marchés mondiaux et régionaux (OCDE, 2013<sup>[19]</sup>). Lorsque la variabilité de la production est faiblement corrélée entre les pays, le commerce peut contribuer à atténuer l'instabilité des approvisionnements et à gérer les pénuries alimentaires intérieures dues à de mauvaises récoltes, des sécheresses, des inondations et d'autres catastrophes (Brooks et Matthews, 2015<sup>[23]</sup>). Le rôle stabilisateur du commerce international ne peut que

se renforcer dans un contexte de changement climatique où les secousses de la production intérieure se font plus fréquentes. Il est possible de mesurer les distorsions générées par l'intervention publique qui empêchent le commerce de jouer ce rôle en comparant les prix payés aux producteurs et les cours mondiaux (encadré 1.3).

Beaucoup de pays cherchent à atteindre l'autosuffisance en cultures de base par des mesures d'intervention à la frontière telles que des droits de douane à l'importation, des contingents et des restrictions à l'exportation. Ces mesures ont ouvertement pour but de protéger les parties prenantes nationales et d'éviter que l'instabilité des prix alimentaires mondiaux ne se transmette sur les marchés intérieurs. La viabilité de ce type de stratégies est toutefois discutable, le fait de limiter l'intégration d'un pays sur les marchés mondiaux ayant pour unique résultat d'accroître sa vulnérabilité à l'instabilité de sa production et de ses prix intérieurs. Les crises intérieures sont souvent plus fréquentes et plus graves que les crises internationales car, pour un produit de base donné, l'amplitude des variations de production est bien plus grande dans un seul pays qu'à l'échelle mondiale (Brooks, 2012<sup>[47]</sup>).

Les interventions publiques ciblées sur le commerce comme les taxes et les restrictions sur les exportations sont souvent mises en place dans l'intention annoncée de stabiliser les marchés intérieurs, mais elles ont pour effet pervers de soustraire des produits des marchés mondiaux, ce qui diminue les disponibilités alimentaires et contribue à gonfler les prix mondiaux et à les rendre plus instables. Pendant la crise des prix alimentaires de 2007-08, plusieurs pays ont instauré des restrictions temporaires sur les exportations de cultures de base afin de protéger les consommateurs nationaux d'une hausse des prix alimentaires. Un certain nombre d'économies émergentes et en développement exportatrices de céréales ont adopté des interdictions d'exportation, tandis que plusieurs grands pays importateurs de céréales ont réagi en abaissant les droits de douane à l'importation et en assouplissant les contingents tarifaires. Ces mesures ont amplifié les hausses des prix mondiaux et finalement entamé la réputation de fiabilité des pays exportateurs, qui en ont subi les conséquences par la suite avec une baisse durable de la demande d'anciens partenaires commerciaux (Deuss, 2017<sup>[48]</sup>).

La redistribution des échanges commerciaux provoquée par les restrictions sur les exportations peut encourager des pays importateurs à perdre confiance dans les marchés internationaux et à opter pour des stratégies moins efficaces, par exemple la recherche de l'autosuffisance ou l'augmentation des stocks publics. Les mesures de stockage public sont presque toujours mises en œuvre avec d'autres instruments d'action tels que des prix administrés, des mesures commerciales et des monopoles d'importation ou d'exportation. Ces mesures ne permettent souvent pas de réduire l'instabilité des prix intérieurs et peuvent se répercuter négativement sur les marchés internationaux. Par rapport aux stocks privés, les stocks publics sont en un sens moins réactifs aux évolutions des marchés et peuvent donc exacerber les instabilités au lieu de les atténuer si les niveaux des stocks ne sont pas adaptés aux besoins des marchés. En particulier, l'achat de grandes quantités de céréales pour constituer ou reconstituer des stocks publics peut réduire l'offre disponible sur les marchés internationaux et pousser les cours mondiaux à la hausse. À l'inverse, l'écoulement soudain de grandes quantités de céréales provenant de stocks publics peut déprimer les prix mondiaux (Deuss, 2015<sup>[49]</sup>).

Les interventions commerciales ont donné des résultats limités pour ce qui est de stabiliser les prix intérieurs, et elles peuvent dégrader les conditions de vie dans les pays pauvres en situation de déficit alimentaire (Anderson et Nelgen, 2012<sup>[50]</sup>). Même si les mesures de stabilisation des prix ont parfois permis de contenir l'impact de fluctuations majeures des prix internationaux, elles risquent de transférer l'instabilité sur les marchés mondiaux et s'avèrent souvent insoutenables sur le plan budgétaire. De plus, les distorsions qui pénalisent lourdement certains produits agricoles exposent à un risque de représailles commerciales et sont donc une source supplémentaire d'instabilité et d'incertitude. La suppression des restrictions au commerce et des distorsions des marchés pourrait également renforcer la capacité des échanges internationaux à stabiliser les marchés et à réduire la volatilité des prix en permettant aux régions ayant obtenu de meilleures récoltes d'approvisionner celles où les récoltes ont été moins bonnes. Si des

mesures commerciales sont inévitables, les États devraient définir des règles afin de limiter leurs répercussions négatives sur les autres pays (OCDE, 2013<sup>[19]</sup>)

Il est possible de renforcer davantage le rôle stabilisateur du commerce international par des investissements dans des infrastructures de transport et de stockage, ainsi que par des mesures visant à améliorer la transparence des informations sur l'offre, la demande, les stocks et les prix – notamment dans le cadre d'initiatives internationales telles que le Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS) piloté par le G20. Néanmoins, l'ouverture des marchés peut ne pas suffire face à des crises internationales rares mais graves comme des mauvaises récoltes simultanées, des flambées des cours mondiaux et des perturbations de la chaîne d'approvisionnement telles que celles observées au début de la pandémie de COVID-19 (OCDE, 2021<sup>[35]</sup>). Il peut être nécessaire de recueillir davantage d'informations sur la concentration du marché à différents stades des chaînes d'approvisionnement alimentaire et, le cas échéant, de soutenir activement la diversification géographique des approvisionnements en denrées alimentaires et aliments pour animaux afin de limiter les risques de goulots d'étranglement.

Au-delà des mesures de soutien à l'agriculture, un certain nombre d'autres interventions peuvent être employées pour renforcer la stabilité du système alimentaire. Les mécanismes fondés sur le marché, par exemple les assurances climatiques indicielles, peuvent aider à financer des importations alimentaires en cas d'insuffisance de la production intérieure due aux conditions météorologiques, sans obliger à un suivi coûteux de chaque exploitation. Il importe d'éviter les produits d'assurance subventionnés qui ne tiennent pas précisément compte des profils de risque des producteurs, car ce type de programmes peut dissuader les efforts de gestion des risques au niveau des exploitations et évincer les solutions d'assurance privées (OCDE, 2020<sup>[51]</sup>). L'existence de marchés de contrats à terme fonctionnels pour les produits agricoles peut contribuer de façon importante à réduire les fluctuations de prix, par le biais de contrats d'option qui verrouillent les achats d'importations futurs à des prix prédéterminés. Par ailleurs, des programmes sociaux ciblés (notamment des transferts monétaires) peuvent être un bon moyen d'atténuer les effets de l'instabilité des prix internationaux sur les ménages à faible revenu (OCDE, 2013<sup>[19]</sup>).

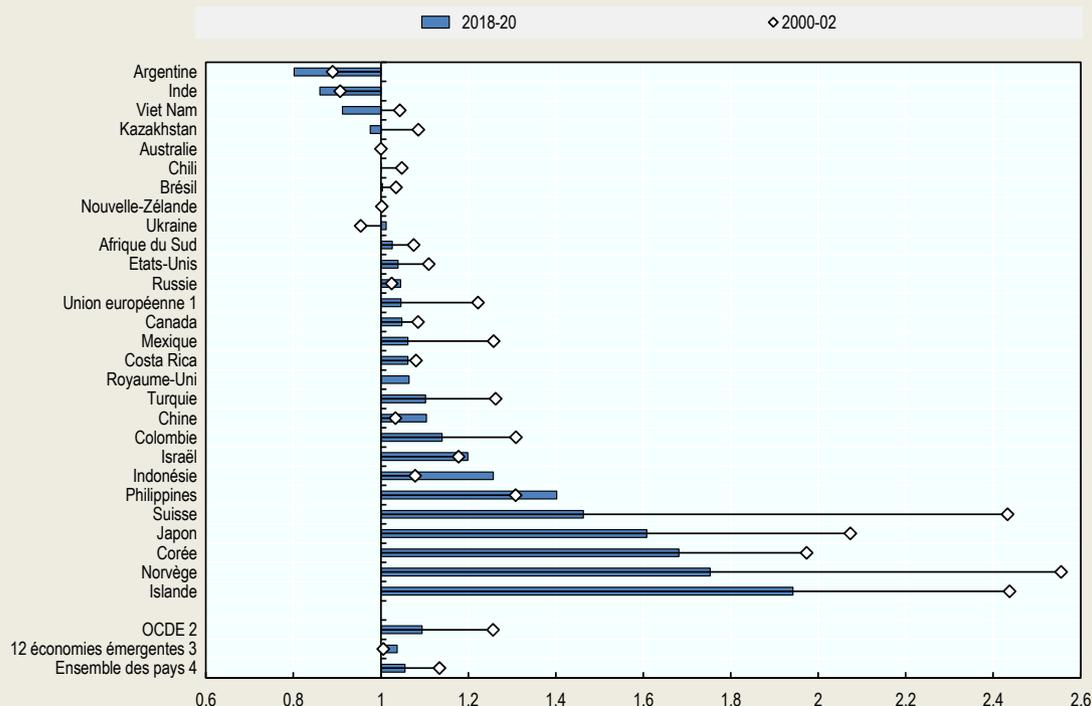
### Encadré 1.3. Le coefficient nominal de protection

L'écart entre les prix payés aux producteurs et les prix observés sur les marchés mondiaux traduit dans quelle mesure les politiques agricoles faussent les échanges et gênent la transmission des prix. Le coefficient nominal de protection (CNP) est un ratio permettant de comparer les prix effectifs payés aux producteurs (y compris les paiements par unité produite) avec les cours mondiaux (graphique 1.21).

Le différentiel entre les prix effectifs à la production et les cours mondiaux est le plus important en Islande (94 %), en Norvège (75 %), en Corée (68 %) et au Japon (61 %). À l'autre extrémité du spectre, les prix effectifs à la production sont inférieurs de plus de 10 % aux prix des marchés mondiaux en Inde (-14 %) et en Argentine (-20 %). Les pays où les prix effectifs à la production sont les plus voisins des prix mondiaux sont l'Australie, le Chili, le Brésil et la Nouvelle-Zélande (moins de 1 % d'écart dans tous ces pays).

Depuis 2000-02, les prix à la production se sont rapprochés des cours mondiaux dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE (le CNP d'Israël a légèrement augmenté). La situation est plus contrastée dans les économies émergentes, où les différentiels de prix se sont creusés dans sept pays sur douze.

Graphique 1.21. Coefficient nominal de soutien aux producteurs par pays, 2000-02 et 2018-20



Notes : Les pays sont classés en fonction des niveaux pour 2018-20.

1. UE15 pour 2000-02, UE28 pour 2018-19 et UE27 plus Royaume-Uni pour 2020.

2. Le total pour l'OCDE ne comprend pas les pays de l'UE non-membres de l'OCDE. La Lettonie et la Lituanie sont incluses dans les totaux pour l'OCDE uniquement pour 2018-20.

3. Les 12 économies émergentes sont l'Argentine, le Brésil, la Chine, le Costa Rica, le Kazakhstan, l'Inde, l'Indonésie, les Philippines, la Fédération de Russie, l'Afrique du Sud, l'Ukraine et le Viet Nam.

4. Le total pour l'ensemble des pays inclut tous les pays de l'OCDE, les pays membres de l'UE non-OCDE et les économies émergentes.

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/dp1s83>

## Répercussions des mesures de politique agricole sur les revenus et les moyens d'existence

Les systèmes alimentaires sont une source importante de revenu et de moyens d'existence, partout dans le monde. L'agriculture primaire représentait 27 % de l'emploi total en 2019, et les estimations récentes indiquent qu'il y aurait au moins 570 millions d'exploitations sur la planète. Dans l'immense majorité des cas, il s'agit de petites (moins de 2 hectares) structures familiales (Banque mondiale, 2021<sup>[52]</sup> ; Lowder, Skoet et Raney, 2016<sup>[53]</sup>). Dans les pays en développement, les emplois dans les systèmes alimentaires représentent la majorité des emplois salariés et non salariés, l'agriculture générant quelque 68 % du revenu rural en Afrique et la moitié environ en Asie du Sud (Townsend et al., 2017<sup>[54]</sup>). En dehors de la production agricole, les systèmes alimentaires soutiennent la création d'emplois dans une série de secteurs en amont et en aval de cette production : fourniture d'intrants, transformation des produits alimentaires, transport et logistique, chaînes de supermarchés et établissements de restauration.

La transformation structurelle des économies influe considérablement sur le développement de l'agriculture et des systèmes alimentaires. À mesure que les pays se développent, les gains de productivité

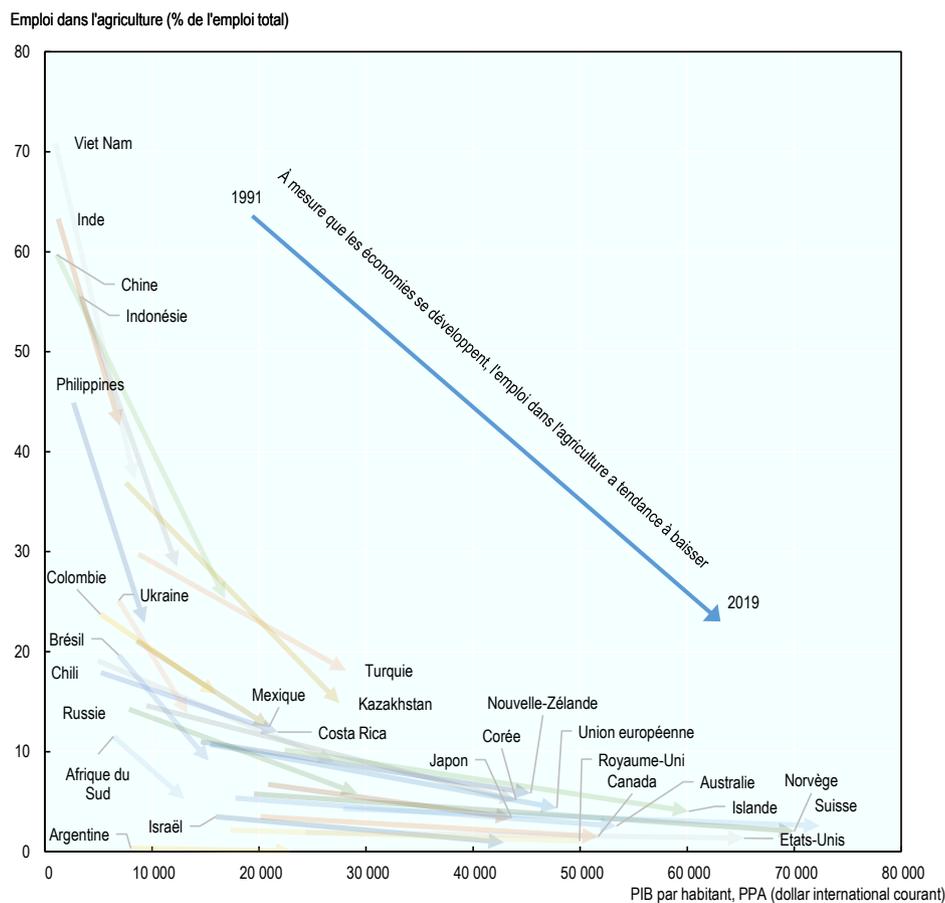
conduisent à une augmentation de la production agricole, mais à un recul de la part de ce secteur dans le PIB ; une partie de la main-d'œuvre est libérée et quitte l'agriculture pour d'autres secteurs en croissance rapide. L'exode rural croissant et la consolidation des exploitations entraînent un recul de la part de l'agriculture dans l'emploi total et une hausse du revenu par habitant (graphique 1.22).

L'évolution structurelle opère aussi des transformations dans le système alimentaire, d'autres maillons de la chaîne de valeur, comme les segments de la transformation des aliments, de la vente au détail ou d'autres services alimentaires, offrant de meilleures possibilités d'emploi. L'urbanisation et la hausse des revenus par habitant amènent des changements dans les préférences alimentaires des consommateurs et de nouvelles demandes, de produits frais, de produits transformés et de produits prêts à l'emploi. Dans les pays à faible revenu (en Afrique orientale et en Afrique australe, par exemple), l'agriculture fournit 90 % environ des emplois liés à l'alimentation, tandis que dans les pays à revenu élevé, comme les États-Unis, ce sont les services alimentaires qui représentent les deux tiers des emplois du système alimentaire (Townsend et al., 2017<sup>[54]</sup>). La fabrication de produits alimentaires et de boissons fait désormais partie des trois premiers sous-secteurs manufacturiers dans le classement réalisé d'après la valeur ajoutée sur 27 pays de l'OCDE (OCDE, 2021<sup>[35]</sup>).

Parallèlement, le secteur agricole est de plus en plus souvent intégré dans des chaînes de valeur mondiales, ce qui offre de nouvelles sources d'emplois ainsi que de nouveaux débouchés lucratifs pour les agriculteurs. L'investissement direct étranger (IDE) et les échanges ont facilité une plus forte participation à ces chaînes de valeur mondiales, encouragée par la libéralisation des investissements, la baisse des droits de douane et la réduction des formes de soutien aux producteurs agricoles génératrices de distorsions (Punthakey, 2020<sup>[55]</sup>). On estime que les échanges et la participation aux chaînes de valeur mondiales représentent 20 à 26 % du total des revenus de la main-d'œuvre agricole dans le monde, générant un effet d'entraînement important en matière d'emploi dans des secteurs complémentaires comme l'industrie et les services (Greenville, Kawasaki et Jouanjean, 2019<sup>[56]</sup>).

Le développement agricole peut jouer un rôle essentiel dans l'amélioration des moyens d'existence et la réduction de la pauvreté rurale. Il faut comprendre toutefois que les régions rurales sont des systèmes socioéconomiques divers et complexes qui ne se résument pas à l'agriculture, mais englobent un vaste éventail d'activités relevant du secteur manufacturier et de celui des services (extraction minière, énergies renouvelables ou tourisme, par exemple). De fait, un grand nombre de ménages tirent une part substantielle de leur revenu de sources non agricoles (OCDE, 2003<sup>[57]</sup>). Cela signifie que les mesures et les investissements destinés à renforcer les revenus et les moyens d'existence doivent ouvrir aux ménages agricoles plusieurs voies de développement : amélioration de la compétitivité et de la productivité au sein de l'agriculture, diversification des sources de revenu selon les membres du ménage et facilitation du passage de la main-d'œuvre agricole dans d'autres secteurs, non agricoles (Brooks, 2012<sup>[47]</sup>).

Graphique 1.22. Part de l'agriculture dans l'emploi et le PIB par habitant, 1991-2019



Source : Banque mondiale (2021), Indicateurs du développement dans le monde, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

StatLink  <https://stat.link/sqt6fy>

Sur la période 2018-20, les pouvoirs publics de 54 pays ont transféré 540 milliards USD par an pour soutenir le revenu agricole, que ce soit sous forme de prix plus élevés payés par les consommateurs ou de paiements directs aux agriculteurs. Ce chiffre représente 75 % des 720 milliards USD de transferts positifs à l'agriculture. En revanche, une part relativement faible du soutien total (14 %, soit 102 milliards USD) est fournie sous la forme de services d'intérêt général, une catégorie qui comprend les biens et services publics, comme la R-D et l'innovation, les services d'inspection, le développement et l'entretien d'infrastructures et le stockage public (*étudiée précédemment, à la section Disponibilités alimentaires*). La structure actuelle du soutien à l'agriculture n'encourage pas les agriculteurs à diversifier leurs sources de revenu ou de quitter le secteur, et de ce fait limite les processus d'ajustement au-delà de l'agriculture.

L'intervention de l'État dans l'agriculture est souvent motivée par la nécessité d'améliorer le revenu des exploitants, mais, si les mesures de soutien réussissent parfois à augmenter le revenu des ménages agricoles, cela se fait souvent à un coût considérable pour les consommateurs et les contribuables. Les mesures sont souvent médiocrement ciblées : il est rare en effet que les déclarations de principe officielles indiquent clairement quels ménages agricoles devraient bénéficier du soutien, et les mesures omettent souvent de définir explicitement les critères d'admissibilité et d'établir une distinction entre les ménages à revenu élevé et les ménages à faible revenu (OCDE, 2002<sup>[27]</sup> ; de Frahan, Dong et De Blander, 2017<sup>[58]</sup>). Le mode de calcul des aides, fondé sur la production ou des facteurs de production, entraîne aussi une

distribution inéquitable, une plus large part du soutien bénéficiant aux exploitations de grande taille. Enfin, ces mesures entraînent des déperditions considérables, car une part importante des aides profite à d'autres bénéficiaires que ceux visés initialement (fournisseurs d'intrants, secteurs industriels aval, propriétaires fonciers) ou finance les coûts d'administration des programmes.

Il est clairement prouvé que la propension de ce type de mesures à fausser les marchés est inversement proportionnelle à leur efficacité en matière de transferts de revenu aux agriculteurs (Dewbre, Antón et Thompson, 2001<sup>[59]</sup>). En d'autres termes, lorsque les aides versées aux exploitants sont sans effet sur les décisions de production de ces derniers, la part du transfert qui bénéficie effectivement aux ménages est plus importante (et les incidences sur la production et les échanges sont réduites autant que possible). Ce résultat est confirmé par les estimations d'efficacité des transferts de revenu opérés par les mesures de soutien des pays de l'OCDE, qui montrent que la part des transferts monétaires qui revient aux agriculteurs n'est que de 17 % pour les subventions aux intrants, 23 % pour le soutien des prix du marché, 26 % pour les paiements compensatoires et 47 % pour les paiements à l'hectare (OCDE, 2003<sup>[57]</sup>). Ce résultat s'explique par le fait que le soutien des prix du marché et les autres mesures génératrices de distorsions stimulent la production, ce qui fait qu'une grande partie de la valeur des aides est déboursée au profit des fournisseurs d'intrants ou capitalisée dans la valeur des terres (en particulier dans le cas des paiements à l'hectare, où 90 % des transferts sont absorbés dans l'accroissement de la valeur des terres). Les mesures de ce type augmentent les coûts des agriculteurs qui veulent acheter ou louer des terres, et ralentissent le changement structurel. À l'inverse, les paiements directs ont une bien meilleure efficacité en matière de transfert de revenu, car ils peuvent être découplés de l'activité agricole et cibler les ménages qui ont besoin de cette assistance (au moyen de limites imposées sur les niveaux de paiement, par exemple) (OCDE, 2003<sup>[57]</sup>).

La grande majorité des agriculteurs dans le monde sont de petits producteurs qui exploitent moins de 2 hectares de terres et dont on estime qu'ils fournissent collectivement entre 30 et 34 % des disponibilités alimentaires mondiales (Ricciardi et al., 2018<sup>[60]</sup>). Les mesures visant à accroître les revenus dans le système alimentaire vont donc devoir se concentrer sur l'amélioration de la productivité et de l'accès des petits exploitants aux marchés. L'accroissement des investissements dans des biens publics tels que les infrastructures rurales, la R-D agricole, le transfert de technologie et les services de vulgarisation et de conseil peut aider les agriculteurs à améliorer leur compétitivité (Brooks, 2012<sup>[47]</sup>). Les nouvelles technologies sont un moyen de réduire les coûts de transaction et d'accroître les gains d'efficacité. Ainsi, la numérisation facilite l'inclusion financière et les plateformes de commerce électronique sont de plus en plus utilisées par les producteurs entrepreneurs pour accéder aux marchés nationaux et étrangers. Les normes et les systèmes d'étiquetage et de certification visent à créer des produits plus différenciés et sont parfois spécifiquement conçus dans l'intention d'améliorer les moyens d'existence des agriculteurs (certification Fairtrade, par exemple). Les technologies numériques offrent également des possibilités considérables de rationalisation des systèmes sanitaires et phytosanitaires et peuvent améliorer les échanges de produits agricoles et alimentaires (OCDE, 2021<sup>[61]</sup>).

Les mesures prises doivent permettre aux agriculteurs de tirer profit des occasions qui se multiplient avec le développement agricole, mais doivent aussi protéger ceux qui ne sont pas en mesure de s'adapter à la pression concurrentielle. La croissance de la productivité met le revenu des agriculteurs les moins compétitifs en tension, car la baisse des prix réels n'est pas totalement compensée par celle des coûts de production. L'amélioration de la productivité agricole contraint donc inévitablement quelques-uns des exploitants les moins productifs à quitter le secteur, faute de pouvoir s'adapter. Si ces exploitants ont accès à d'autres activités économiques viables dans des secteurs non agricoles, le soutien aux revenus peut ne pas être nécessaire et risque de freiner la sortie du secteur agricole. S'il n'existe aucune solution alternative, une assistance transitoire débouchant sur une autre activité économique peut être plus efficace qu'un soutien au revenu (OCDE, 2002<sup>[27]</sup>).

Au final, un grand nombre des mesures requises pour améliorer le revenu des agriculteurs ne sont pas du ressort de la politique agricole. Elles comprennent des investissements dans l'éducation et les soins de

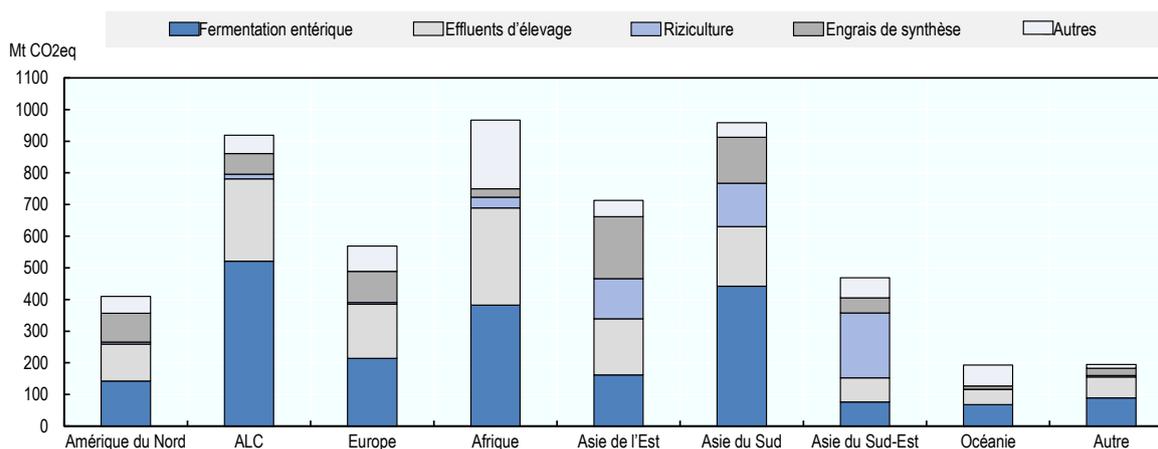
santé, la paix et la stabilité politique, une gestion macroéconomique saine, des institutions développées, les droits de propriété et la gouvernance (Brooks, 2012<sup>[47]</sup>). La politique du marché du travail et les mesures de développement régional peuvent faciliter l'intégration de la main-d'œuvre agricole dans d'autres secteurs, y compris les secteurs de la transformation en aval. Les filets de protection sociale (programmes de transferts monétaires conditionnels, par exemple) peuvent être un moyen efficace de soutenir le revenu tout en assurant une égalité de traitement entre les ménages agricoles et non agricoles. Les objectifs en matière de revenu et les indicateurs correspondants doivent être clairement définis et l'on doit collecter des informations complètes sur la situation économique des ménages agricoles pour permettre une évaluation et un suivi plus exacts des insuffisances de revenu (OCDE, 2003<sup>[57]</sup>).

### Répercussions des mesures de politique agricole sur l'utilisation des ressources et l'environnement

Les systèmes alimentaires sur lesquels reposent les modes de consommation actuels sont un facteur majeur de changement climatique et une source importante de pressions sur l'environnement dans le monde. On estime que l'agriculture, les forêts et autres utilisations des terres produisent entre 16 et 27 % du total des émissions de gaz à effet de serre (GES) anthropiques, dont 13 % du dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), 44 % du méthane (CH<sub>4</sub>) et 81 % du protoxyde d'azote (N<sub>2</sub>O). Les autres segments des systèmes alimentaires mondiaux, en amont et en aval de la production (l'énergie, le transport et les activités industrielles, par exemple), représentent de 5 à 10 % environ des émissions dues à l'action humaine (GIEC, 2019<sup>[62]</sup>).

Les émissions directes de GES d'origine agricole varient selon les régions et proviennent de sources diverses (graphique 1.23). Pour deux tiers, elles résultent de l'élevage, la fermentation entérique<sup>16</sup>, à elle seule, représentant 40 % des émissions directes. À cela s'ajoutent les 26 % générées par les effluents d'élevage. Les engrais de synthèse sont responsables de 13 % des émissions directes de l'agriculture, et la riziculture, de 10 %.

Graphique 1.23. Emissions directes en provenance de l'agriculture, par région et source, 2018



Note : 2018 ou dernière année disponible. ALC : Amérique latine et Caraïbes. Effluents d'élevage : effluents épandus sur les sols, effluents laissés sur les pâturages et gestion des effluents. Autres : catégories FAOSTAT Brûlage - Résidus de culture, Brûlage - Savane, Résidus de culture et Culture de sols organiques

Source : FAO (2021), Base de données FAOSTAT, [http://www.fao.org/faostat/en/#home\(2021\)](http://www.fao.org/faostat/en/#home(2021)).

StatLink  <https://stat.link/8x4gdh>

Durant les dernières décennies, la croissance de la production agricole a exercé une pression de plus en plus forte sur les ressources naturelles. Ce secteur utilise actuellement la moitié environ des terres

habitables de la planète (GIEC, 2019<sup>[62]</sup>). L'élevage occupe approximativement 78 % (40 millions km<sup>2</sup>) de toutes les terres agricoles, ce qui comprend les 35 % utilisés à l'échelle mondiale pour cultiver les végétaux destinés à produire les aliments pour animaux (Dasgupta, 2021<sup>[63]</sup>). Il est estimé que l'agriculture irriguée représente 70 % de l'utilisation mondiale d'eau douce (ce qui équivaut à un prélèvement de 2 797 km<sup>3</sup> par an dans les ressources en eau souterraine et en eau de surface) et une part encore plus élevée de la consommation d'eau (dans laquelle l'eau n'est pas renvoyée dans l'environnement) en raison de l'évapotranspiration des cultures (Nations Unies, 2021<sup>[64]</sup>). Des études empiriques ont démontré que l'expansion de l'agriculture est une cause majeure de déforestation (Busch et Ferretti-Gallon, 2017<sup>[65]</sup>). Les estimations récentes indiquent que l'agriculture commerciale à grande échelle (pâturages extensifs de type ranch, production de soja et plantations de palmiers à huile) est à l'origine de 40 % environ de la déforestation tropicale et subtropicale, l'agriculture locale de subsistance étant responsable de 33 % supplémentaires (Hosonuma et al., 2012<sup>[66]</sup> ; FAO et PNUF, 2020<sup>[67]</sup>).

La production alimentaire est aussi le déterminant mondial le plus important de la perte de biodiversité terrestre et marine. Environ 80% de toutes les espèces d'oiseaux et de mammifères terrestres menacées sont en danger en raison de la perte d'habitat due à l'expansion agricole (Tilman et al., 2017<sup>[68]</sup>). Depuis 1970, la conversion d'écosystèmes naturels aux fins de produire des végétaux ou de créer des pâturages a été la principale cause de disparition d'habitats dans le monde, entraînant un recul de 82 % de la masse totale des mammifères sauvages. Les animaux d'élevage tels que les vaches et les porcs représentent désormais 60 % de la biomasse mondiale correspondant à l'ensemble des mammifères (contre 4 % tout juste pour les mammifères sauvages), tandis que les poulets, canards et dindes d'élevage constituent 71 % de la biomasse mondiale correspondant à toutes les espèces d'oiseaux (les oiseaux sauvages représentant 29 %) (Benton et al., 2021<sup>[69]</sup>). Dans de nombreuses régions, les sols et la biodiversité des pollinisateurs se sont considérablement dégradés en raison d'une utilisation excessive d'engrais et de pesticides chimiques et du fait de pratiques agricoles telles que le travail du sol et le labour profond (Dasgupta, 2021<sup>[63]</sup>). L'intensification de l'agriculture a également été identifiée comme une cause majeure des déclinés généralisés de la biodiversité des insectes, au même titre que le changement climatique (Raven et Wagner, 2021<sup>[70]</sup>).

Au-delà de leurs effets sur la production et les échanges, les mesures de soutien à l'agriculture ont des répercussions considérables sur l'environnement et l'utilisation des ressources. Elles peuvent induire des effets environnementaux préjudiciables sur la *marge intensive* (accroissement de l'utilisation d'intrants, du nombre d'animaux d'élevage, de la consommation d'eau, par exemple), sur la *marge extensive* (réaffectation des terres et d'autres intrants entre les différentes productions) ou sur la *marge des entrées-sorties* (agrandissement ou contraction des superficies agricoles par rapport à celles utilisées à d'autres fins) (Henderson et Lankoski, 2019<sup>[71]</sup>).

Le soutien des prix du marché, les paiements au titre de la production de produits de base et les paiements au titre de l'utilisation d'intrants variables non assortis de contraintes font partie des mesures d'aide potentiellement les plus dommageables pour l'environnement (Henderson et Lankoski, 2019<sup>[71]</sup> ; Henderson et Lankoski, 2020<sup>[72]</sup> ; OCDE, 2020<sup>[73]</sup>). Les mesures de ce type sont couplées aux décisions de production des exploitants et difficiles à cibler, et fournissent par conséquent des incitations à intensifier l'utilisation d'intrants et à accroître la part des terres affectées aux cultures aidées et l'entrée de terres dans le secteur agricole. Des études ont montré leurs effets négatifs sur la qualité de l'eau et les émissions directes de GES d'origine agricole ; elles peuvent en outre avoir une influence néfaste sur la biodiversité en favorisant des systèmes agricoles moins diversifiés (DeBoe, 2020<sup>[74]</sup> ; Lankoski et Thiem, 2020<sup>[75]</sup>). Au niveau mondial, cependant, l'adoption généralisée de ces politiques peut limiter les émissions en réduisant la production en raison de l'inefficacité des ressources (Laborde et al., 2021<sup>[76]</sup>).

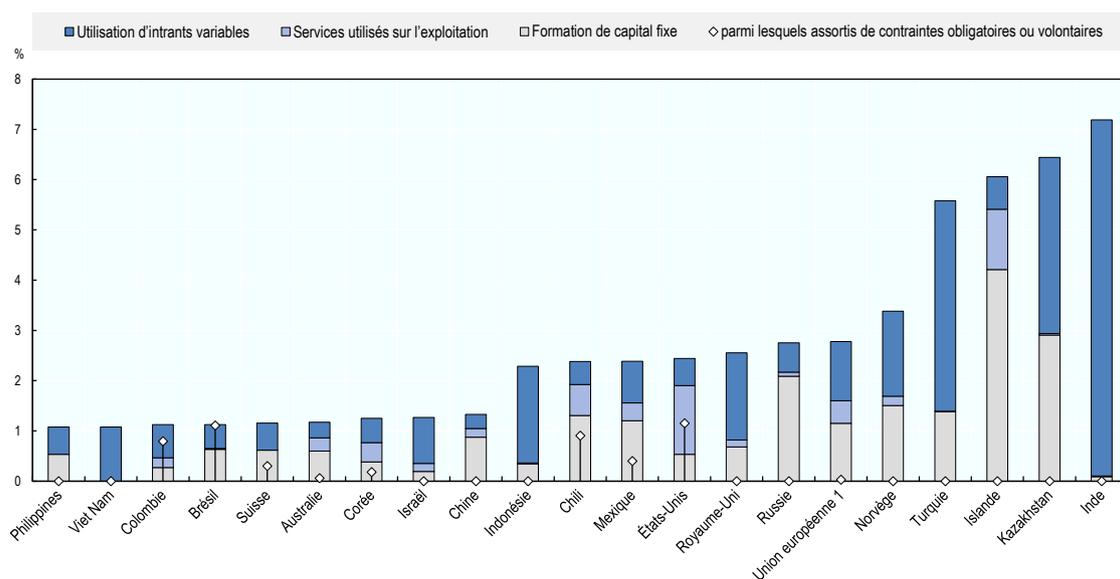
Les paiements au titre de l'utilisation d'intrants variables qui ne sont pas assortis des contraintes appropriées peuvent encourager une application excessive d'engrais, d'herbicides et de pesticides. La surutilisation d'engrais et d'effluents d'élevage conduit à des excédents d'éléments nutritifs et des ruissellements d'azote et de phosphore considérables. La pollution par l'azote cause des dommages

graves aux écosystèmes d'eau douce : elle nuit aux invertébrés et aux poissons, entraîne une acidification et une eutrophisation des milieux, stimule la croissance d'algues toxiques et abaisse le niveau d'oxygène dans l'eau (hypoxie). L'utilisation excessive ou inadéquate de pesticides a été associée au déclin des populations d'oiseaux, d'insectes et d'amphibiens, des communautés aquatiques et des communautés des sols, ainsi qu'à des effets préjudiciables sur la santé humaine (Guerrero, 2018<sup>[77]</sup> ; Sud, 2020<sup>[78]</sup>).

Dans la plupart des pays, le soutien au titre de l'utilisation d'intrants est accordé sans les contraintes qui permettraient de protéger les milieux contre une application excessive d'intrants variables. L'Inde enregistre le taux de soutien aux intrants le plus élevé, principalement alloué sous forme de subventions au prix de l'électricité servant au pompage de l'eau souterraine et à l'irrigation, ainsi que de subventions à l'utilisation d'engrais. Ces mesures représentent 7.2 % des recettes agricoles brutes de la période 2018-20 (graphique 1.24). Le Kazakhstan et l'Islande octroient un soutien au titre de l'utilisation d'intrants à hauteur respectivement de 6.4 % et 6.1 % des recettes agricoles brutes, même si, en Islande, la majeure partie du soutien aux intrants vise la formation de capital fixe (en d'autres termes, les investissements sur l'exploitation), qui est potentiellement moins dommageable pour l'environnement que les subventions générales aux engrais. Le panachage optimal de mesures, dans le cas d'un soutien encourageant l'utilisation d'intrants préjudiciables à l'environnement, voudrait que l'on impose une taxe prenant en compte les dommages causés aux cours d'eau et aux écosystèmes naturels (Anderson et Valenzuela, 2021<sup>[24]</sup>).

### Graphique 1.24. Utilisation et composition du soutien au titre des intrants dans les pays sélectionnés, 2018-20

En pourcentage des recettes agricoles brutes



Notes : Le graphique présente les pays dont la part des paiements au titre de l'utilisation d'intrants dépasse 1 % pour 2018-20. Les pays sont classés en fonction de la part de l'ensemble des paiements pour 2018-20.

1. UE15 pour 2000-02, UE28 pour 2018-19 et UE27 plus Royaume-Uni pour 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/kb6qt9>

Des politiques et réglementations environnementales bien conçues peuvent jouer un rôle essentiel dans la maîtrise de certains effets défavorables de l'utilisation d'intrants sur l'environnement. Les décideurs

publics disposent d'une palette d'instruments, parmi lesquels des procédures réglementant l'utilisation de pesticides, des objectifs de réduction des rejets de nitrate et de phosphore, des systèmes de comptabilisation des engrais, des systèmes de quotas d'azote, des interdictions d'épandage de fumier sur des champs nus, des taxes sur les engrais destinés à des utilisations non agricoles, des taxes sur la teneur en phosphore des aliments pour animaux, des programmes agro-environnementaux et des services de conseil (OCDE, 2021<sup>[35]</sup>). La tarification de l'eau ou les mécanismes de marché liés à la pénurie de cette ressource peuvent contribuer à encourager une utilisation plus efficace et à prévenir l'épuisement des ressources en eau de surface et en eau souterraine. Cependant, le plus souvent, les prix de l'eau d'irrigation ne tiennent pas compte du coût total de l'utilisation d'eau, et de nombreux pays ne recouvrent que partiellement les coûts d'exploitation, d'entretien et d'investissement associés à cette utilisation (Gruère, Shigemitsu et Crawford, 2020<sup>[11]</sup>). Depuis 2009, les pouvoirs publics des pays de l'OCDE s'emploient à faire évoluer leurs mesures relatives à l'eau à usage agricole, pour les aligner davantage sur les recommandations de l'OCDE dans ce domaine (encadré 1.4).

#### Encadré 1.4. Les mesures de politique agricole et de politique de l'eau ont progressé de 2009 à 2019

L'agriculture est exposée à des risques croissants liés à l'eau, comme l'aggravation des sécheresses et des inondations due au changement climatique, ainsi qu'à la concurrence grandissante autour des ressources en eau, convoitées par le secteur énergétique, l'industrie et les villes en expansion. De son côté, l'agriculture produit aussi des effets environnementaux préjudiciables sur les ressources en eau. Ce secteur demeure le plus important utilisateur d'eau, puisqu'il représente 70 % environ de la demande totale d'eau douce, et l'inquiétude que suscite la pollution de l'eau agricole par les nitrates, le phosphore et les pesticides ne cesse de croître dans la plupart des pays.

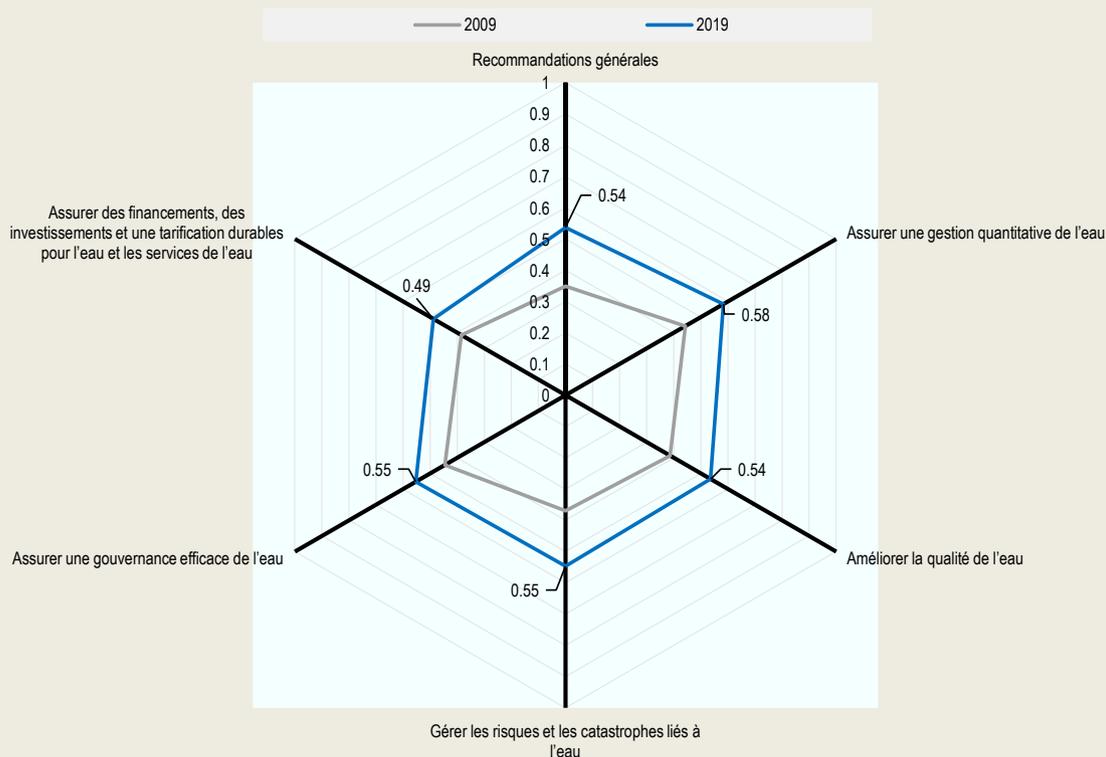
Dans ces conditions, la gestion de l'eau d'irrigation, le renforcement de la résilience face aux risques liés à l'eau agricole et la réduction de la pollution générée par ce secteur sont des objectifs indiscutés que partagent les pays de l'OCDE et du G20. Une étude réalisée en 2020 par l'OCDE, qui portait sur les mesures prises par les pouvoirs publics en matière d'agriculture et d'eau de 2009 à 2019<sup>1, 2</sup> a relevé une grande diversité de changements d'orientation stratégique dans la gestion quantitative et qualitative de l'eau et la gestion des risques liés à cette ressource dans l'agriculture. Certains pays ont entrepris de réformer en profondeur leur politique de l'eau tandis que d'autres ont principalement amélioré les mesures existantes. L'étude a également montré qu'en moyenne ces évolutions allaient plutôt dans le sens des directives de l'OCDE sur les politiques et la gouvernance de l'eau définies dans le document de 2016 intitulé *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'eau* (graphique 1.25).

Pour aller plus loin, les pays qui disposent de réserves d'eau relativement abondantes devraient s'intéresser de plus près à la façon dont ils abordent la gestion quantitative de l'eau et les risques liés à cette ressource dans un contexte de changement climatique ; tous les pays devraient réfléchir à l'amélioration de leurs mesures de réduction de la pollution d'origine agricole ; et quelques pays devraient envisager des efforts supplémentaires pour recouvrer les redevances sur l'eau et mettre en place des instruments de tarification, conformément à la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'eau* de 2016.

Notes : 1. L'enquête a été menée sur 38 pays, à savoir : des pays de l'OCDE (Allemagne, Australie, Autriche, Belgique (région de la Flandre uniquement), Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Mexique, Pays-Bas, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pologne, Portugal, République tchèque, République slovaque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie), des pays candidats à l'adhésion à l'OCDE (Colombie et Costa Rica) et un pays en passe d'adhérer à la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'eau* (Cabo Verde) ainsi qu'à l'Union européenne.

2. Les réponses à cette enquête ont été converties en indices quantitatifs d'alignement des changements apportés aux politiques de l'agriculture et de l'eau sur la *Recommandation de l'OCDE*.

**Graphique 1.25. Alignement relatif moyen des politiques de l'agriculture et de l'eau de 38 pays sur les directives de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'eau, 2009 et 2019**



Notes : Les valeurs d'indice les plus élevées – les plus éloignées du centre – indiquent un plus grand alignement sur la recommandation du Conseil de l'OCDE ; la valeur 0 correspond donc à une absence totale d'alignement et la valeur 1, à un alignement parfait. Les catégories reprennent les chapitres applicables de la Recommandation. Les indices d'alignement relatifs à la tarification ont été ajustés pour tenir compte des réserves formulées dans la Recommandation et doivent être interprétés avec prudence.

Source : (Gruère, Shigemitsu et Crawford, 2020<sup>[11]</sup>).

StatLink  <https://stat.link/du238y>

Les paiements au titre de la superficie agricole courante créent des incitations à étendre cette superficie et à maintenir les terres marginales en production. Les paiements non uniformes au titre de la superficie cultivée peuvent avoir des effets variables sur l'environnement, selon que les taux de paiement favorisent des cultures produisant plus ou moins d'émissions. Si les paiements à l'hectare versés privilégient les grandes cultures plutôt que la production animale, ils peuvent induire un recul de l'élevage et une réduction des émissions de GES et des excédents d'éléments nutritifs d'origine agricole. En revanche, ces mêmes paiements à l'hectare peuvent augmenter les émissions de GES dans les pays où les cultures représentent la plus grande part des émissions agricoles (Henderson et Lankoski, 2019<sup>[71]</sup>). Les paiements au titre du nombre d'animaux sans contraintes conduiront généralement à une augmentation de ce nombre, ce qui peut être obtenu soit par une augmentation des densités de peuplement ou une augmentation de la superficie, et dans les deux cas il est probable qu'ils produiront des effets préjudiciables à l'environnement (DeBoe, 2020<sup>[74]</sup>).

Les paiements totalement découplés, octroyés au titre de la superficie cultivée non courante (paiements fondés sur des droits historiques, par exemple, ou paiements au titre du revenu global de l'exploitation), font partie des mesures de soutien les moins dommageables pour l'environnement (Henderson et Lankoski, 2019<sup>[71]</sup>). Elles permettent aux agriculteurs de suivre les signaux des marchés pour prendre leurs décisions de production ; dans certains cas, d'ailleurs, la production n'est pas obligatoire pour que les

exploitants reçoivent les paiements. Si la superficie cultivée sur laquelle reposent les paiements est fixe, prise en compte à une date historique donnée, il n'y a pas d'incitation à étendre la superficie de terres agricoles (Lankoski et Thiem, 2020<sup>[75]</sup>). Malgré tout, il est possible que les paiements fondés sur des droits historiques conservent un pouvoir incitatif si les agriculteurs pensent que leurs décisions actuelles sont susceptibles d'influer sur les paiements futurs (DeBoe et al., 2020<sup>[79]</sup>). Autre aspect, dans la mesure où ils complètent le revenu des exploitants et améliorent la rentabilité de l'agriculture par rapport à d'autres utilisations des terres, les paiements découplés peuvent encore freiner le changement structurel et empêcher la réaffectation des terres agricoles à d'autres utilisations plus durables. Enfin, l'impact des paiements découplés sur l'environnement dépend du type et de l'efficacité des conditions et critères environnementaux obligatoires (écoconformité) associées aux paiements (DeBoe, 2020<sup>[74]</sup>).

Réorienter le soutien à l'agriculture en substituant des paiements découplés aux formes d'aide les plus génératrices de distorsions de production pourrait réduire les pressions sur l'environnement et renforcer considérablement la durabilité de la production. Par ailleurs, il est important de comprendre que les mesures de politique agricole sont susceptibles de déterminer la structure et l'intensité de la production à long terme. Il est donc peu probable que le découplage, seul, soit suffisant, surtout dans les pays caractérisés par un chargement en bétail élevé et des systèmes de production intensive (OCDE, 2020<sup>[73]</sup> ; Lankoski et Thiem, 2020<sup>[75]</sup>). Dans ces cas de figure, des mesures supplémentaires peuvent s'imposer pour faire en sorte que les politiques et les prix du marché prennent en compte les externalités écologiques négatives associées à la production agricole.

Des mesures de politique agricole peuvent aussi être spécifiquement étudiées pour générer des résultats environnementaux favorables, en encourageant les agriculteurs à fournir des biens et services environnementaux, comme le piégeage du carbone, la préservation des paysages ruraux, la résilience aux catastrophes naturelles, la pollinisation, la création d'habitats et la lutte contre les espèces envahissantes. Les paiements agro-environnementaux qui incitent à observer des pratiques ou utiliser des intrants éco-compatibles (respect de restrictions d'utilisation d'engrais, par exemple) se classent potentiellement parmi les types de mesures d'aide les plus bénéfiques sur le plan de l'environnement (DeBoe, 2020<sup>[74]</sup>). Cependant, seulement 1,5 milliard USD sur les 268 milliards USD par an de paiements budgétaires aux producteurs en 2018-20 étaient clairement liés à la fourniture de biens publics environnementaux (c'est-à-dire des paiements basés sur des produits spécifiques autres que les produits de base).

Certaines dispositions, comme les aides au titre de la production de produits autres que les produits de base, peuvent occasionnellement avoir des effets environnementaux favorables. Ainsi, les mesures de mise hors production de terres agricoles sont susceptibles d'inciter les agriculteurs à passer d'une production végétale à des pâturages permanents ou de la forêt, favorisant une contraction des terres agricoles et un abaissement des pressions sur l'environnement. Si elle n'est pas bien gérée, toutefois, cette contraction peut aboutir à une déprise, entraînant des effets défavorables sur l'environnement, comme une perte de biodiversité, la prolifération d'espèces envahissantes ou un risque accru d'incendie incontrôlé (DeBoe et al., 2020<sup>[79]</sup>). Tandis que la réduction de la superficie cultivée peut souvent avoir des effets bénéfiques sur l'environnement, mais elle peut aussi s'accompagner d'une intensification de la production sur les terres restantes, qui peut avoir des incidences dommageables sur l'environnement.

Cela souligne l'importance d'une gestion attentive du processus de réforme, afin de prendre en considération d'éventuels effets pervers sur l'environnement. Ainsi, la diminution du soutien des prix du marché peut aussi se traduire par une déprise agricole accompagnée d'une intensification de la production, ce qui peut avoir des conséquences déplorables sur la biodiversité et l'écologie des paysages. Dans les systèmes associant production laitière et production végétale, les paiements agro-environnementaux ont parfois des effets environnementaux fâcheux, surtout s'ils favorisent la seconde activité et encouragent la conversion de pâturages en terres céréalières (Henderson et Lankoski, 2019<sup>[71]</sup>). Les décideurs publics devraient donc adopter une approche proactive dans la gestion de la réforme des politiques et des changements d'utilisation des terres qui s'ensuivent. Par ailleurs, les programmes agro-

environnementaux gagneraient sûrement à être mieux conçus, de même que les contraintes imposant la fourniture de réels gains environnementaux (DeBoe, 2020<sup>[74]</sup>). Les travaux menés par l'OCDE avec des collaborateurs travaillant au niveau national s'efforcent de faire valoir ces avantages potentiels.

### **Les mesures de soutien à l'agriculture améliorent-elles la productivité, la durabilité et la résilience du secteur ?**

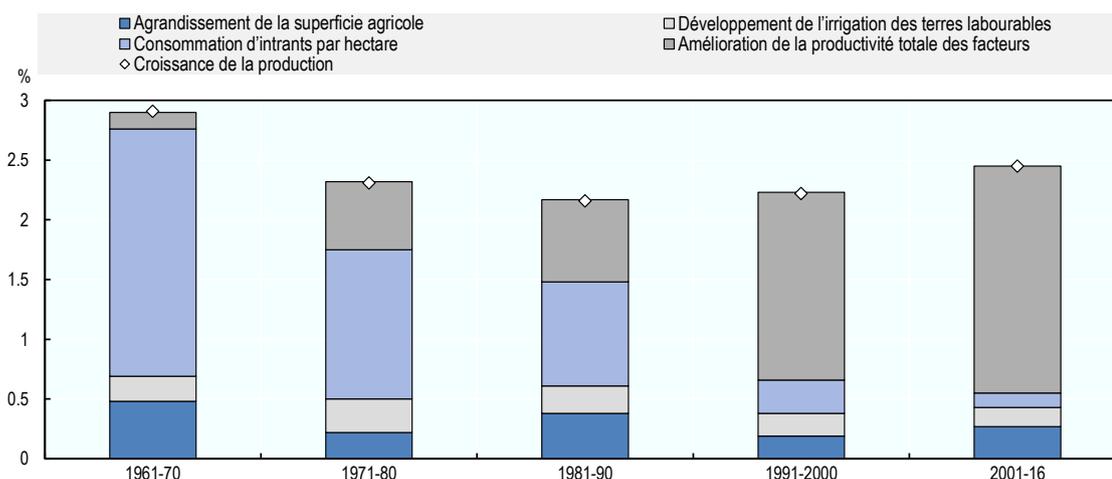
Le monde doit relever le « triple défi » consistant à fournir à tous une nourriture sûre et nutritive, à améliorer le revenu et les moyens d'existence des différents acteurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et à contribuer à la durabilité environnementale. Relever ce défi nécessitera des réponses efficaces et une coordination dans de nombreux domaines de la politique publique. En ce qui concerne le secteur agro-alimentaire, des progrès simultanés dans la réalisation d'une croissance durable de la productivité et d'une meilleure résilience seront essentiels pour que le secteur contribue efficacement à chaque dimension du triple défi. Le *Cadre OCDE d'analyse des politiques pour la productivité, la durabilité et la résilience dans le secteur agricole et alimentaire* offre un instrument structuré d'identification des priorités politiques propres à renforcer la productivité à long terme, améliorer les résultats environnementaux et accroître la résilience. Le texte insiste sur le fait qu'il est essentiel d'élaborer des stratégies d'action publique cohérentes et intégrées, à la taille de l'environnement porteur plus large que requièrent les systèmes alimentaires. Les pouvoirs publics devraient s'efforcer de créer des effets de synergie entre les objectifs de productivité, de durabilité et de résilience, tout en gérant les arbitrages nécessaires et en veillant à ce que les mesures n'envoient pas des signaux contradictoires.

L'accroissement de la population mondiale, qui devrait atteindre 10 milliards de personnes en 2050 d'après les projections, va soumettre les systèmes alimentaires à une pression croissante s'ils veulent utiliser les ressources de façon durable, protéger les écosystèmes, préserver la biodiversité et réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il est donc fondamental de renforcer la productivité et la durabilité pour leur permettre de produire plus en utilisant moins d'intrants et de ressources naturelles. Parallèlement, les vulnérabilités aux effets du changement climatique mettent en évidence la nécessité de s'armer pour mieux résister aux catastrophes naturelles et de renforcer les capacités indispensables pour faire face à un paysage des risques en pleine transformation.

Le graphique 1.26 montre que les moteurs de croissance de la production agricole ont fondamentalement changé au fil du temps, et les conséquences sur l'utilisation des ressources et la durabilité environnementale sont considérables. Par le passé, la production vivrière croissait principalement par augmentation de la superficie totale des terres utilisées pour la culture et l'élevage. À partir de 1960, en revanche, une utilisation plus intensive d'intrants (engrais et pesticides de synthèse, main-d'œuvre et équipements, par exemple) a pris le relais comme principal moteur de cette croissance. La tendance a persisté jusque dans les années 90, où des gains de productivité totale des facteurs (c'est-à-dire des gains d'efficience résultant de l'amélioration des pratiques de gestion des exploitations, mais aussi des variétés cultivées et des races d'animaux élevés) ont pris le dessus et sont devenus le facteur majeur d'accroissement de la production agricole mondiale.

La croissance de la productivité totale des facteurs a entraîné un « découplage » de la production alimentaire et de l'utilisation des terres, la première quadruplant à l'échelle mondiale à partir de 1960, alors que la seconde n'augmentait que de 10 % (voir la section *Disponibilités alimentaires*). Les changements d'affectation des terres dictés par l'agriculture demeurent une préoccupation majeure, car ils conduisent à la déforestation, au recul de la biodiversité, à des émissions de GES et à un épuisement du carbone organique du sol (GIEC, 2019<sup>[62]</sup>). Il n'en reste pas moins que la croissance de la productivité était indispensable pour permettre à l'agriculture de nourrir la population mondiale, tout en évitant des résultats plus graves, voire catastrophiques, pour la durabilité environnementale.

Graphique 1.26. Sources de croissance de la production agricole mondiale, 1961-2016



Note : Chaque barre représente la croissance annuelle moyenne en pourcentage au cours de cette période.

Source : USDA, Service de recherche économique, Statistiques internationales sur la productivité agricole (révision de novembre 2019).

StatLink  <https://stat.link/ydwgf5>

Les effets de synergie à exploiter dans l'action publique visant à promouvoir la productivité, la durabilité et la résilience sont importants. Ainsi, les progrès technologiques et l'amélioration des pratiques de gestion des exploitations ont facilité la réduction de l'intensité d'émission (émissions par unité produite) de l'agriculture dans la plupart des régions. Les émissions agricoles directes ont augmenté de 0,5 % par an environ entre 1990 et 2016, alors que, sur la même période, la production croissait de 2,5 % par an, d'après les estimations, et la production animale, de 1,9 % par an environ (OCDE, 2021<sup>[35]</sup>). Cette amélioration s'explique principalement par une utilisation plus efficace des intrants, tels que les engrais, les aliments pour animaux et les terres, qui sont des sources importantes d'émissions.

Les gains d'efficacité ont aussi permis à de nombreux pays de réduire les quantités appliquées d'engrais azotés et de pesticides de synthèse, sans cesser d'accroître régulièrement la production agricole. Les progrès de la génomique et de l'agriculture de précision peuvent renforcer la productivité de façon durable en permettant une application plus judicieuse des intrants nuisibles à l'environnement. Globalement, 45 % environ de l'azote apporté dans les champs n'est pas utilisé par les cultures, ce qui suggère qu'il est encore possible de réduire considérablement les émissions et les excédents d'éléments nutritifs sans compromettre la productivité ni la sécurité alimentaire (Blandford et Hassapoyannes, 2018<sup>[80]</sup>). L'utilisation de pesticides aussi peut souvent être réduite sans dégrader la productivité ni la rentabilité des exploitations, ce qui diminue les risques pour la santé et l'environnement (Lechenet et al., 2017<sup>[81]</sup>). De même, les informations disponibles indiquent que l'adoption de mesures d'hygiène plus strictes permet d'éliminer l'utilisation d'antibiotiques comme activateurs de croissance dans les élevages, et ce sans grand impact, voire sans aucun impact, sur les résultats économiques et techniques des exploitations (Ryan, 2019<sup>[82]</sup>).

Une approche d'ensemble de la résilience et de la gestion des risques peut favoriser la productivité et la durabilité en améliorant la stabilité à long terme des systèmes alimentaires. La résilience implique un renforcement des capacités du secteur agricole à préparer et planifier les réponses aux événements hostiles, à résister aux effets des crises, à s'adapter à l'évolution du paysage des risques et à se transformer si les processus et systèmes en place ne sont plus soutenables (OCDE, 2020<sup>[51]</sup>). Il est indispensable de se doter d'une large palette d'instruments de gestion des risques si l'on veut faire face à ceux qui menacent la sécurité alimentaire ; en outre, cela peut renforcer les capacités des agriculteurs à

innover et à s'adapter aux effets du changement climatique (OCDE, 2013<sup>[19]</sup>). Le financement public de la R-D peut soutenir le développement d'innovations telles que des semences résistantes à la sécheresse et des technologies de gestion de l'eau, lesquelles permettent aux agriculteurs de gérer plus efficacement les risques et de conserver des pratiques de production plus durables (OCDE, 2019<sup>[31]</sup>). L'encadré 1.5 expose les principes d'une gestion des risques de catastrophe efficace sur le plan de la résilience.

### Encadré 1.5. Principes d'une gestion des risques de catastrophe efficace sur le plan de la résilience

En 2017, les ministres de l'Agriculture du G7, réunis à Bergame, ont pris acte des effets des aléas naturels sur la vie des agriculteurs, sur les systèmes agroalimentaires et sur la production et la productivité agricoles de toutes les régions du monde, ainsi que du fait que, selon toute vraisemblance, le changement climatique allait amplifier nombre de ces effets. Les ministres ont aussi noté qu'il importait de renforcer la résilience des agriculteurs face à ces aléas naturels (Ministres de l'Agriculture du G7, 2017<sup>[83]</sup>).

Désireuses de répondre à cet impératif, l'OCDE et la FAO ont lancé un projet commun dénommé *Renforcement de la résilience de l'agriculture aux catastrophes dues aux aléas naturels*, qui recense les bonnes pratiques à adopter à chaque étape du cycle de gestion des risques de catastrophe pour renforcer la résilience du secteur. Dans les pays retenus pour les études de cas, les bonnes pratiques sont sélectionnées conformément aux recommandations et aux principes issus des principaux cadres internationaux de gestion des risques associés aux catastrophes et autres situations critiques, y compris les recommandations de l'OCDE et le Cadre d'action de Sendai<sup>1</sup>. Sur cette base, chaque étude de cas évalue la situation propre au pays considéré, conformément aux quatre principes suivants d'une gestion des risques de catastrophe efficace sur le plan de la résilience :

1. une approche inclusive, holistique et multi-aléas de la gouvernance des risques de catastrophe naturelle ;
2. une vision commune des risques de catastrophe naturelle, fondée sur la détermination, l'évaluation et la communication des risques, de la vulnérabilité à ces risques et des capacités de résilience ;
3. une approche *ex ante* de la gestion des risques de catastrophe naturelle ;
4. une approche insistant sur la préparation et la planification pour gérer efficacement les crises, faire face aux catastrophes et « reconstruire en mieux »<sup>2</sup>, et ainsi accroître la résilience aux aléas naturels futurs.

Les bonnes pratiques comprennent des mesures d'action publique et des modes de gouvernance qui encouragent les parties prenantes publiques et privées à combler les lacunes dans leurs capacités de résilience. Cela peut se faire en aidant les parties prenantes à mieux comprendre les risques auxquels les aléas naturels les exposent, ainsi que les responsabilités qui leur incombent dans la gestion des risques que cela représente pour leurs actifs. Ainsi, des risques plus rares, comme les catastrophes dues aux aléas naturels, peuvent nécessiter une intervention de l'État, mais les stratégies mises en œuvre sur les exploitations et la capacité globale de chaque agriculteur à gérer les risques jouent également un rôle fondamental dans la réduction de l'exposition à ces risques liés à des événements calamiteux, en particulier sur le long terme (OCDE, 2009<sup>[84]</sup>) ; (OCDE, 2020<sup>[51]</sup>). Plus spécifiquement, les bonnes pratiques susceptibles de renforcer la résilience de l'agriculture face aux aléas naturels sont des mesures et des modes de gouvernance qui :

- encouragent les acteurs publics et privés à analyser le paysage des risques à long terme, notamment pour prendre en compte les effets potentiels à venir du changement climatique sur

le secteur agricole, et à donner une plus haute priorité à ce qui peut être fait *ex ante* pour réduire l'exposition aux risques et accroître la préparation ;

- incitent les agriculteurs, et soutiennent leur capacité, à prévenir et atténuer les aléas naturels, préparer et planifier leur action face à ces aléas, résister aux chocs, riposter, se redresser après la crise et s'adapter et se transformer de façon plus constructive ;
- analysent un large éventail de scénarios pour l'avenir, y compris le changement structurel attendu sur les plans environnemental, économique et social, et favorisent la productivité et la durabilité agricoles, même en l'absence de choc ou de stress ;
- tiennent compte des arbitrages inhérents à la gestion des risques de catastrophe naturelle, notamment entre les mesures qui visent à renforcer les capacités du secteur à résister, à s'adapter ou à se transformer face à ces risques, et entre l'investissement dans la prévention et l'atténuation des risques *ex ante* et la fourniture d'une assistance *ex post* ;
- sont élaborés avec la participation d'une multiplicité d'acteurs, de sorte que toutes les parties prenantes concernées prennent une part égale à la conception, la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des interventions, et aient une vision commune du paysage des risques et des responsabilités de chaque partie dans la gestion des risques de catastrophe naturelle.

Note : 1. [Approche de la gestion des risques pour une meilleure résilience](#) de l'OCDE (OCDE, 2009<sup>[84]</sup>) ; (OCDE, 2011<sup>[85]</sup>) ; (OCDE, 2020<sup>[51]</sup>) ; [Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe](#) (UNDRR, 2015<sup>[86]</sup>) ; [Recommandation de l'OCDE sur la gouvernance des risques majeurs](#) (OCDE, 2014<sup>[87]</sup>) ; et cadre conceptuel de collaboration et de partenariat entre les organismes ayant leur siège à Rome, intitulé [Renforcer la résilience au service de la sécurité alimentaire et de la nutrition](#) (FAO, FIDA et PAM, 2019<sup>[88]</sup>).

2. Reconstruire en mieux signifie que l'on se sert des phases de redressement, de remise en état et de reconstruction qui suivent une catastrophe pour accroître la résilience des nations et des communautés, en intégrant des mesures de réduction des risques de catastrophe dans la restauration des infrastructures physiques et des systèmes sociétaux et dans la régénération des moyens d'existence, des économies et de l'environnement.

Une attention spéciale doit aussi être accordée aux compromis qui peuvent être nécessaires entre les mesures de promotion de la productivité, de la durabilité et de la résilience. Ainsi, les gains de productivité totale des facteurs conduisent souvent à une baisse des prix et à un accroissement de la demande alimentaire. Dans certains cas, cette dynamique peut déclencher une augmentation de la production, qui entraîne à son tour une hausse des émissions de GES (Blandford et Hassapoyannes, 2018<sup>[80]</sup>). Les augmentations de production déterminées par la productivité ont également été associées à un appauvrissement de grande ampleur de la biodiversité sur les exploitations, les agriculteurs concentrant leurs efforts sur un plus petit nombre de variétés de plantes cultivées et de races d'animaux élevés. Cette perte de diversité génétique amoindrit la résilience des systèmes alimentaires face aux organismes nuisibles, aux pathogènes et aux chocs d'origine climatique (IPBES, 2019<sup>[89]</sup>). Les mesures qui tentent de renforcer la résilience en créant des redondances dans les chaînes d'approvisionnement peuvent nécessiter de faire quelques concessions en matière de productivité (du moins à court terme).

Les mesures prises pour renforcer la productivité totale des facteurs dans la production animale (par des avancées dans la génétique des troupeaux, la qualité des aliments pour animaux et des pâtures, la gestion des exploitations et des animaux) se sont traduites par une baisse progressive des intensités d'émission. La fermentation entérique dans les élevages de ruminants n'en demeure pas moins la principale source d'émissions directes d'origine agricole dans le monde, la production de viande bovine arrivant largement en tête lorsqu'on mesure son empreinte en équivalent CO<sub>2</sub> pour 100 g de protéine produite (Blandford et Hassapoyannes, 2018<sup>[80]</sup>). De façon générale, dans les pays où le chargement en bétail (par hectare) est élevé, les excédents d'azote et de phosphore et les émissions agricoles de GES sont également élevés, ce qui complique la concrétisation d'une productivité durable (Lankoski et Thiem, 2020<sup>[75]</sup>).

Les choix d'action publique pour réduire les émissions de GES dues à l'agriculture demandent aussi d'opérer des arbitrages. Les taxes sur les émissions peuvent réduire ces dernières de façon considérable en réorientant la production vers des produits dont l'intensité d'émission est moindre, mais peuvent aussi augmenter les coûts de production et faire monter les prix des produits alimentaires. Ils pourraient également induire des fuites de carbone s'ils étaient appliqués unilatéralement par des pays spécifiques. Les subventions accordées en échange du piégeage du carbone nécessitent des fonds publics et sont moitié moins efficaces pour atténuer les émissions de GES, mais leur incidence sur la production agricole et sur la consommation alimentaire par habitant est beaucoup moins forte, et éliminerait les fuites potentielles de carbone. Enfin, l'adoption par les consommateurs d'une alimentation produisant moins d'émissions est considérée comme ayant des effets bien plus faibles sur la réduction de ces émissions que n'importe quelle taxe sur les émissions (Henderson et al., 2021<sup>[90]</sup>).

### Encadré 1.6. Analyse comparative des résultats obtenus en matière de productivité et de durabilité environnementale

Les pays se sont efforcés de maintenir une croissance de la productivité agricole tout en améliorant la durabilité environnementale, avec plus ou moins de succès. Certains ont assez bien réussi à tirer parti des effets de synergies et à accroître simultanément les performances en matière de productivité et de durabilité. D'autres ont dû transiger et ont obtenu de bons résultats dans un domaine aux dépens de l'autre. Dans quelques cas, les pays se sont rendu compte qu'ils perdaient du terrain dans les deux domaines.

Les graphiques 1.27 et 1.28 aident à mieux comprendre les liens entre productivité et durabilité, en présentant une analyse comparative de la croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) et des résultats en matière d'environnement sur l'ensemble des pays. Plusieurs indicateurs permettent de mesurer les performances environnementales, notamment les émissions de gaz à effet de serre (GES), les bilans d'éléments nutritifs, l'utilisation des ressources et la biodiversité. Pour permettre une mesure de la durabilité dans un grand nombre de pays, un indice a été élaboré à partir de deux indicateurs agro-environnementaux de l'OCDE : les émissions de GES par hectare de terre agricole (mesure indirecte des effets sur le changement climatique) et l'excédent d'azote (EN) en kg/ha (mesure indirecte des effets sur la qualité de l'air et de l'eau). Ces mesures n'ont aucun caractère exhaustif et ne peuvent en aucun cas rendre compte de tous les effets sur l'environnement qui résultent de la production agricole. Elles ont toutefois l'avantage d'être uniformément disponibles pour 48 des 54 pays considérés dans le présent rapport et sont donc utiles pour effectuer une analyse comparative internationale.

L'*indice environnemental fort* mesure l'évolution relative de l'indicateur environnemental qui enregistre la pire performance dans chaque pays. Mesurer la durabilité au moyen de l'indicateur le moins performant élimine toute substitution entre les différents résultats environnementaux ; en d'autres termes, la mauvaise performance d'un indicateur ne peut pas être compensée par la meilleure performance d'un autre. Chaque indicateur est normalisé<sup>1</sup> afin de permettre des comparaisons entre mesures, et converti de sorte que les valeurs les plus élevées correspondent aux meilleures performances. La performance environnementale relative de chaque pays peut alors être comparée à la croissance de la productivité totale de ses facteurs (PTF).

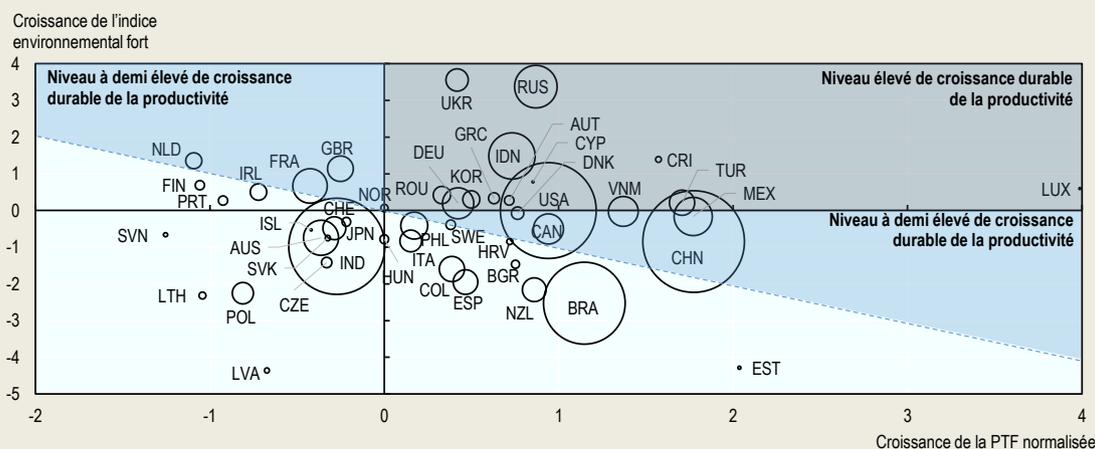
Le graphique 1.27 représente la croissance de la PTF par rapport à celle de l'*indice environnemental fort* pour la période allant de 1997 à 2006. La médiane des pays de l'OCDE a été utilisée comme base de normalisation, ce qui signifie que les pays situés au-dessus (au-dessous) de l'axe des X et à droite (gauche) de l'axe des Y ont enregistré une performance supérieure (inférieure) à la médiane de l'OCDE. En outre, la ligne en pointillé est orientée à 45°, indiquant le seuil auquel une augmentation (diminution) de la croissance de la productivité correspond à une diminution (augmentation) équivalente de la

performance environnementale. Cela permet de distinguer trois catégories de résultats en matière de productivité durable :

- Les pays situés dans le quadrant supérieur droit enregistrent un *niveau élevé de croissance durable de la productivité* – ils ont pu améliorer leurs performances dans une proportion supérieure à la médiane de l'OCDE pour chacun des trois indicateurs (GES, EN et PTF).
- Les pays situés au-dessus de la ligne en pointillé (ailleurs que dans le quadrant supérieur droit) enregistrent un *niveau à demi élevé de croissance durable de la productivité*, ce qui signifie que la croissance de leur productivité a été suffisamment forte pour compenser un recul de leur performance environnementale (ou vice versa).
- Les pays situés au-dessous de la ligne en pointillé enregistrent soit un recul dans les deux dimensions (quadrant inférieur gauche), soit une amélioration de la productivité (durabilité) compensée par un recul plus important de la durabilité (productivité).

La comparaison des graphiques 1.27 et 1.28 montre que le nombre de pays enregistrant un *niveau élevé de croissance durable de la productivité* a baissé durant la dernière décennie. Sur la période 2007-16, 5 pays seulement atteignent ce niveau élevé (qui correspond à l'amélioration de tous les indicateurs environnementaux et de la croissance de la PTF par rapport à la médiane de l'OCDE), alors que sur la période 1997-2006 on en comptait 13. À l'exception des États-Unis, les pays atteignant un niveau élevé de croissance durable de la productivité durant la période 2007-16 sont des pays de petite taille, qui contribuent peu au total des émissions de GES d'origine agricole (Belgique, Danemark, Lituanie et Croatie). Quelques-uns des pays qui contribuent le plus au total des émissions de GES d'origine agricole (Chine, Inde et Brésil) n'ont fait aucun progrès sur le plan de la croissance durable de la productivité. Le graphique 1.28 indique également que l'hétérogénéité de la croissance de la productivité selon les pays est plus grande entre 2007 et 2016 que durant la décennie précédente.

**Graphique 1.27. Croissance durable de la productivité, 1997-2006**

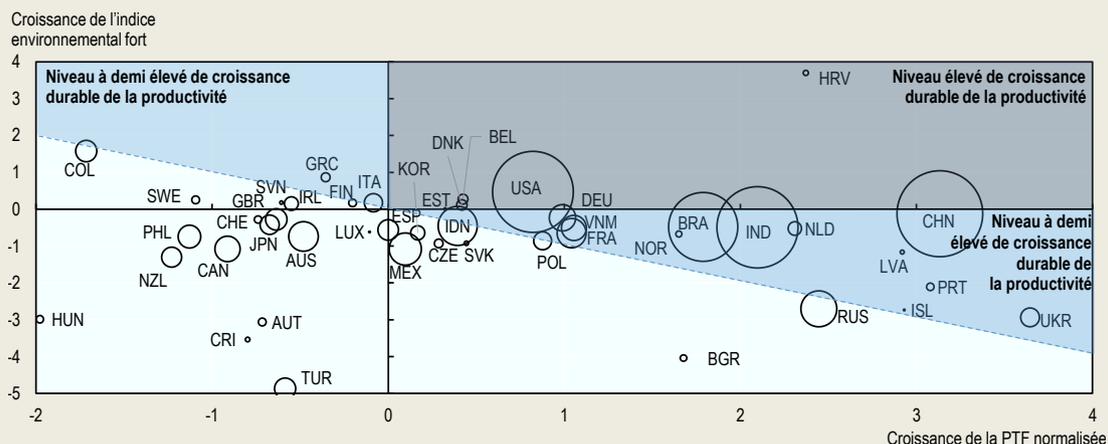


Notes : L'indice environnemental fort correspond à la valeur la plus basse entre les taux de croissance normalisés de l'intensité d'émission de GES par hectare de terre agricole et de l'excédent d'azote, pour la période 1997-2006. Les valeurs positives impliquent que les résultats en matière de croissance environnementale sont supérieurs à la médiane de l'OCDE. La taille des bulles représente le total des émissions de GES d'origine agricole du pays en 2005. Les pays utilisés dans la normalisation sont les pays de l'OCDE, à l'exception du Chili et d'Israël. Faut de données suffisantes, certains pays pris en compte dans le présent rapport ne le sont pas dans cette analyse.

Source : Calculs effectués par les auteurs à partir de la base de données internationales sur la productivité agricole du ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique (2019), pour la croissance de la PTF agricole ; et de la base de données des indicateurs environnementaux pour l'agriculture de l'OCDE (2021), pour l'intensité d'émission de GES et l'excédent d'azote (mesuré en kg/ha).

StatLink  <https://stat.link/etw90q>

Graphique 1.28. Croissance durable de la productivité, 2007-16



Notes : L'indice environnemental fort correspond à la valeur la plus basse entre les taux de croissance normalisés de l'intensité d'émission de GES par hectare de terre agricole et de l'excédent d'azote, pour la période 2007-16. Les valeurs positives impliquent que les résultats en matière de croissance environnementale sont supérieurs à la médiane de l'OCDE. La taille des bulles représente le total des émissions de GES d'origine agricole du pays en 2005. Les pays utilisés dans la normalisation sont les pays de l'OCDE, à l'exception du Chili et d'Israël. Faute de données suffisantes, certains pays pris en compte dans le présent rapport ne le sont pas dans cette analyse.

Source : Calculs effectués par les auteurs à partir de la base de données internationales sur la productivité agricole du ministère de l'Agriculture des États-Unis, Service de recherche économique (2019), pour la croissance de la PTF agricole ; et de la base de données des indicateurs environnementaux pour l'agriculture de l'OCDE (2021), pour l'intensité d'émission de GES et l'excédent d'azote (mesuré en kg/ha).

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

Note : 1. Le score z modifié de chaque pays  $c$  et indicateur  $i$  est calculé à l'aide de l'équation suivante :  $Z_c = \frac{x_c - \bar{x}}{1.486 * MAD_j}$

où  $x_c$  est la valeur de l'indicateur pour le pays  $c \in N$  ;  $\bar{x}$ , la médiane de l'indicateur dans le sous-ensemble de  $J$  pays de l'OCDE ;  $MAD_j$  = médiane de  $(|x_j - \bar{x}|)$ , l'écart absolu médian. L'écart absolu médian est multiplié par la constante 1.486 pour obtenir une valeur approchée de l'écart type.

Source : (Lankoski et Thiem, 2020<sup>[75]</sup>) ; (OCDE, 2020<sup>[73]</sup>) ; (OCDE, 2021<sup>[91]</sup>).

## Évaluation du soutien et des réformes

### Les mesures prises face à la pandémie de COVID-19 ont été l'élément prédominant de l'évolution des politiques agricoles en 2020

Les pouvoirs publics ont réagi sans délai à la pandémie de COVID-19, prenant les mesures nécessaires pour maintenir le fonctionnement des marchés agroalimentaires et privilégiant largement une action coopérative au niveau international, ce qui a permis de dénouer rapidement la plupart des situations critiques et a facilité une reprise des échanges et des marchés au cours de l'année. De fait, les recettes agricoles brutes moyennes des pays de l'OCDE et des économies émergentes ont progressé en 2020 et, dans plusieurs grands pays, l'agriculture a été le secteur le plus performant ou du moins le moins touché sur le plan économique. Les pertes de revenu ont toutefois fragilisé la sécurité alimentaire de nombreux consommateurs parmi les plus pauvres et le virus demeure actif dans de nombreux pays.

On estime que, sur l'ensemble des pays considérés dans le présent rapport, les pouvoirs publics ont adopté 776 mesures individuelles, intéressant toutes les catégories, ce qui témoigne de la capacité de réaction des autorités et de l'ampleur de la riposte aux effets de cette crise. Pour 19 %, il s'agit de mesures

d'urgence prises afin de garantir l'approvisionnement et de maintenir le secteur en fonctionnement, un peu moins de 70 % des mesures ont pris la forme d'un allègement temporaire et devraient être progressivement supprimées à mesure que la crise s'estompe. Dix pour cent des mesures sont considérées « sans regret », car elles améliorent le fonctionnement des marchés et contribuent ainsi à renforcer la résilience. Ces mesures, notamment celles visant à faciliter les échanges, devraient être conservées, voire transposées à plus grande échelle, à l'issue de la crise. Les 2 % de mesures restantes ne rentrent pas dans cette catégorisation. En parallèle, on recense 11 % de mesures, principalement adoptées pour apporter une aide temporaire, qui sont susceptibles de fausser les marchés ou sont nuisibles à l'environnement. Il s'agit en particulier d'interdiction d'exporter, d'autres restrictions des échanges et d'assouplissements de la réglementation. Certaines sont temporaires, mais les autres devront être supprimées.

Une première évaluation, partielle, des dépenses budgétaires allouées en réponse à la crise du COVID-19 indique que 157 milliards USD au minimum ont été préaffectés au financement du secteur ou offerts à celui-ci sous forme de moyens de financement (prêts bonifiés ou crédits subventionnés). Près de la moitié de cette somme (75 milliards USD) a servi à soutenir les acteurs des secteurs agricole et alimentaire, 55 milliards ont été alloués au financement de programmes d'assistance alimentaire et les 27 milliards restants sont allés aux services d'intérêt général ou à des mesures relatives à la main-d'œuvre et à la biosécurité. Ces sommes toutefois ne comprennent pas la part des plans de relance adoptés à l'échelle de l'économie dans ces pays (plus de 5 600 milliards USD) dont le secteur agricole pourrait avoir bénéficié.

Les pays de l'OCDE ont privilégié les mesures d'aide aux acteurs du secteur et l'assistance alimentaire, en grande partie au moyen de fonds préaffectés, tandis que les économies émergentes ont plutôt eu recours à des mesures autres que les mesures de soutien et ont attribué relativement plus de prêts et de crédits au secteur agroalimentaire. D'importantes provisions pour imprévus ont été constituées pour le secteur agricole, mais, dans bien des cas, les effets économiques globaux ont été moins graves que ceux auxquels d'autres secteurs devaient faire face, ce qui signifie que les décaissements effectifs pourraient s'avérer substantiellement inférieurs aux sommes allouées.

Les mesures prises pour faire face à la pandémie de COVID-19 sont certes prédominantes dans l'évolution des politiques agricoles, mais on dénombre néanmoins un certain nombre d'autres réformes ou initiatives de politique générale en 2020. Outre la révision de certains cadres d'action pour le secteur agricole et des changements ou des réformes portant sur les politiques et les mesures de soutien existantes, les deux évolutions majeures sont le renforcement des mesures agro-environnementales et la confirmation de la tendance en faveur de la signature d'accords de libre-échange bilatéraux ou régionaux. Les nouvelles étapes visant à améliorer les résultats environnementaux de l'agriculture et des systèmes alimentaires sont notamment le Pacte vert pour l'Europe et les différentes stratégies de la Commission européenne – « De la ferme à la table », Stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, stratégie de neutralité carbone –, la loi Neutralité carbone (*Zero Carbon Act*) adoptée en 2019 par la Nouvelle-Zélande et les stratégies qui sont venues la compléter en 2020, le plan Un environnement sain et une économie saine du Canada, la Stratégie de croissance verte du Japon et les nouvelles stratégies de réduction des émissions de GES d'origine agricole mises en place dans plusieurs autres pays. Un certain nombre d'initiatives sont aussi axées sur des systèmes plus durables de gestion de l'eau et sur la réduction des pertes et gaspillages alimentaires.

Sur le plan des échanges, la tendance en faveur de la signature d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux s'est confirmée en 2020. Le Partenariat économique régional global (RCEP, *Regional Comprehensive Economic Partnership*), qui est le plus vaste accord de libre-échange signé dans le monde, a été conclu en 2020 ; il comprend les dix membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et cinq autres pays de la région Asie-Pacifique. D'autres accords commerciaux de moindre ampleur continuent d'être mis en place, y compris à l'initiative du Royaume-Uni, soucieux de maintenir ses relations commerciales après la sortie du pays de l'Union européenne.

## ***La réforme des politiques agricoles a marqué le pas***

Durant la période 2018-20, les mesures de soutien à l'agriculture mises en œuvre dans les 54 pays considérés dans le présent rapport ont entraîné 720 milliards USD par an en moyenne de transferts au secteur, soit en termes nominaux plus de deux fois le niveau total de transferts observé sur 2000-02, mais néanmoins plus faible lorsqu'exprimé par rapport à la valeur ajoutée agricole. Les trois quarts environ de ces aides, 540 milliards USD, sont allés aux producteurs à titre individuel, sous la forme soit de prix plus élevés, soit de paiements directs.

Dans les pays de l'OCDE, les réformes ont marqué le pas ces dix dernières années, n'apportant que peu de changement dans le niveau ou la composition des aides. Certains pays sont même revenus sur les réformes précédentes. Dans l'ensemble des 54 pays, deux tiers du soutien est encore accordé sous des formes qui peuvent fausser les marchés et les échanges et nuire à l'environnement par l'accroissement des émissions de GES. En témoigne l'affaiblissement des performances du secteur sur le plan de la croissance durable de la productivité.

Globalement, le coût pour l'économie du soutien total net à l'agriculture (EST) a été de 0.8 % du PIB par an dans les 54 pays, un chiffre en baisse par rapport au 1.0 % enregistré au début du siècle. Rapporté à la taille du secteur, le soutien total net représente 23 % de la valeur ajoutée agricole en 2018-20, contre 35 % en 2000-02.

Le soutien aux producteurs, estimé en pourcentage des recettes agricoles brutes (ESP en %), a baissé au cours des deux dernières décennies, passant de 18 % en 2000-02 à 11 % en 2018-20. Dans les pays de l'OCDE, ce soutien a décliné, passant de 28 % des recettes agricoles brutes en 2000-02 à 18 % en 2018-20, tandis que dans les économies émergentes il doublait presque, de 3.8 % en 2000-02 à 7.4 % en 2018-20. Jusqu'à un certain point, le recul de la valeur globale moyenne de l'ESP en % correspond également à des niveaux plus élevés de soutien négatif des prix du marché dans quelques économies émergentes.

Le soutien des prix du marché demeure en effet l'élément central des mesures d'aide dans de nombreux pays. Au total, le soutien positif des prix du marché s'est chiffré à 272 milliards USD par an en 2018-20, soit 7 % des recettes agricoles brutes combinées. À l'inverse, un petit nombre de pays ont taxé implicitement leurs agriculteurs en contenant les prix intérieurs de certains ou de tous les produits, par des restrictions à l'exportation, par exemple. Il s'en est suivi un transfert négatif de 104 milliards USD pour les agriculteurs.

Sur le total des paiements aux agriculteurs, 66 milliards USD sont versés au titre de la production ou de l'utilisation sans contrainte d'intrants, ce qui, comme c'est le cas du soutien des prix du marché (SPM), tend à créer des distorsions. Si l'on fait la somme de ces paiements et du soutien positif des prix du marché, on constate que les aides aux producteurs susceptibles de générer le plus de distorsions s'élèvent au total à 338 milliards USD. Les paiements plus découplés des décisions de production se montent quant à eux à 202 milliards USD. Une petite partie seulement de cette somme, 1.5 milliard USD, est subordonnée à la fourniture de biens publics clairement identifiés, comme des services écosystémiques.

Les paiements bénéficiant au secteur dans son ensemble – les « services d'intérêt général » (ESSG) – se montent à 102 milliards USD, soit 14 % du soutien total net. Cette catégorie comprend les investissements dans les biens publics, tels que la recherche-développement et l'innovation, les infrastructures extérieures aux exploitations et la biosécurité (76 milliards USD). Elle comprend également des paiements susceptibles de fausser les marchés, tels que des dépenses consacrées à la commercialisation, à la promotion et au stockage public (42 milliards USD).

Les subventions destinées aux consommateurs (programmes d'assistance alimentaire, par exemple) se sont élevées à 78 milliards USD par an, soit 11 % de l'ensemble des transferts positifs à l'agriculture. Il n'en reste pas moins qu'en moyenne les consommateurs ont été implicitement taxés par les mesures de

politique agricole, car ces subventions sont peu de chose comparées à l'alourdissement des dépenses alimentaires qu'entraîne le soutien constant des prix du marché dans de nombreux pays.

La variation du niveau de soutien selon les pays demeure toutefois considérable. En 2018-20, les niveaux de soutien aux producteurs vont de moins de 3 % des recettes agricoles brutes en Nouvelle-Zélande, au Brésil, en Ukraine, en Australie et au Chili à un taux compris entre 40 % et 60 % au Japon, en Corée, en Suisse, en Norvège et en Islande, tandis qu'en Argentine, au Viet Nam et en Inde, ce soutien est négatif. Les niveaux élevés de soutien aux producteurs s'expliquent toujours par la place considérable accordée au soutien des prix du marché, mais l'importance des paiements budgétaires aux producteurs varie fortement elle aussi. L'Islande, la Norvège, l'Inde, la Turquie et le Kazakhstan ont accordé à leurs producteurs des soutiens à la production et aux intrants, fortement générateurs de distorsions, dans une proportion comprise entre 4 % et 12 % des recettes agricoles brutes en 2018-20, tandis l'Union européenne et le Royaume-Uni, ainsi que l'Islande, la Suisse et la Norvège, versaient l'équivalent de plus de 10 % des recettes agricoles brutes sous forme de paiements moins susceptibles de créer des distorsions.

***Globalement, la plupart des mesures actuelles de soutien ne répondent pas aux besoins plus larges des systèmes alimentaires***

Dans toutes les dimensions du triple défi – assurer la sécurité alimentaire et la nutrition pour tous, fournir des moyens de subsistance aux agriculteurs et aux autres acteurs de la chaîne alimentaire, et utiliser les ressources naturelles de manière durable tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre – les systèmes alimentaires sont parfois accusés de « défaillance des systèmes ». Une telle évaluation néglige des réalisations importantes, notamment celle de nourrir une population mondiale qui est passée de 3 milliards en 1960 à environ 7,5 milliards aujourd'hui, principalement grâce à l'amélioration des rendements et de la productivité plutôt qu'à l'augmentation de la superficie agricole. Même ainsi, les politiques n'ont pas réussi à faire face aux changements structurels rapides dans les systèmes alimentaires et aux problèmes que ces changements ont induits, qu'il s'agisse d'une incidence croissante d'obésité, de pressions d'ajustement continues sur les agriculteurs ou de pressions croissantes sur les ressources et les émissions de GES.

Les 272 milliards USD d'intervention positive sur les prix du marché tout comme les 104 milliards USD de taxation implicite ont des conséquences défavorables sur la sécurité alimentaire à l'échelle mondiale, car ils gênent l'allocation efficiente des ressources intérieures et affaiblissent le rôle équilibrateur que jouent les échanges lorsqu'ils transfèrent des produits alimentaires des régions excédentaires vers les régions déficitaires. En restreignant les échanges, ces aides contribuent également à accentuer l'instabilité des prix sur les marchés alimentaires internationaux.

Les 338 milliards USD d'aides les plus génératrices de distorsions, dont le soutien des prix du marché et les paiements associés à la production ou à une utilisation d'intrants non assortie de contraintes, sont inefficaces pour transférer un revenu aux agriculteurs, car une large part des bénéficiaires se trouve capitalisée dans la valeur des terres ou s'échappe sous la forme de prix d'intrants plus élevés. Les aides de ce type tendent aussi à être inéquitables, dans la mesure où elles sont directement liées à la production. Enfin, en incitant directement à augmenter la production, elles contribuent à accentuer la pression sur les ressources, y compris du fait de leurs conséquences sur la qualité de l'eau et la biodiversité, et peuvent accroître les émissions de GES. Au niveau mondial, toutefois, l'adoption à grande échelle de ce type de mesures peut contenir les émissions en limitant l'efficacité avec laquelle les ressources sont utilisées, ce qui restreint la production.

Les 202 milliards de soutien aux producteurs découplé des décisions de production créent moins de distorsions à la marge et entraînent donc moins d'effets défavorables sur la sécurité alimentaire mondiale. En outre, ils contribuent généralement moins à l'accentuation de la pression sur les ressources et à l'accroissement des émissions de GES. Les effets sur les revenus des agriculteurs peuvent encore être

inéquitablement distribués, mais les taux de déperdition au profit des propriétaires de terres non agricoles ou des fournisseurs d'intrants sont aussi plus faibles en règle générale.

Deux motifs importants justifient le soutien à l'agriculture : opérer des transferts sociaux pour remédier au problème des bas revenus dans le secteur et soutenir la fourniture de biens publics environnementaux. Or, d'une part, seule une faible part du soutien budgétaire apporté aux producteurs repose sur une évaluation de leur revenu global, toutes sources confondues, et d'autre part, sur les 268 milliards USD de paiements budgétaires versés aux producteurs, à peine 1.5 milliard est clairement associé à la fourniture de biens publics environnementaux.

Les instruments susceptibles d'agir plus favorablement sur la sécurité alimentaire, les revenus et l'utilisation des ressources entrent le plus souvent dans la catégorie des services généraux au secteur (ESSG), et comprennent les investissements dans la R-D, la biosécurité et les infrastructures. Pourtant, les 102 milliards USD de dépenses de cette nature ne représentent que 16.5 % du soutien total net (EST) de la période 2018-20, en léger recul par rapport aux 17.2 % estimés pour 2000-02. Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, cette part est même plus faible, à 13.5 % sur la période la plus récente. Rapporté à la taille du secteur, le soutien aux services d'intérêt général a baissé encore plus nettement, passant de 6 % de la valeur ajoutée agricole en 2000-02 à 3.8 % en 2018-20. Malgré les données prouvant leur forte rentabilité, les dépenses consacrées aux systèmes de connaissances et d'innovation agricoles n'ont été que de 26 milliards USD par an (1.0 % de la valeur ajoutée agricole), et celles consacrées au développement et à l'entretien des infrastructures du secteur, de 42 milliards USD par an (1.5 % de la valeur ajoutée agricole).

### ***Les politiques agricoles devraient s'employer en priorité à promouvoir une croissance durable de la productivité et une plus grande résilience du secteur***

Les principales voies par lesquelles les mesures de politique agricole peuvent contribuer à l'amélioration des résultats des systèmes alimentaires passent par une croissance durable de la productivité et par la résilience du secteur dans son ensemble. La première est nécessaire pour concilier l'objectif de sécurité alimentaire (des disponibilités alimentaires accessibles à des prix abordables) et les contraintes de ressources. Elle contribue aussi à la génération de revenu, non sans faire peser une charge sur les producteurs qui ne participent pas aux gains de productivité toutefois (et qui pourraient avoir besoin de mesures d'accompagnement). Quant à la seconde, elle va être indispensable pour faire face aux nouvelles sources de risques résultant du changement climatique, aux décisions inattendues prises par les pouvoirs publics ou aux répercussions économiques générales de crises extérieures au secteur agricole, comme la pandémie de COVID-19.

À mesure que la réforme des politiques marquait le pas, la croissance de la productivité s'est dégradée, entraînant un recul des pays dans ce domaine. Sur les 48 pays pour lesquels des données sont disponibles, cinq seulement ont atteint *un niveau élevé de croissance durable de la productivité* (qui correspond à l'amélioration de tous les indicateurs environnementaux et de la croissance de la PTF par rapport à la médiane de l'OCDE) au cours de la période 2007-16, alors qu'on en comptait 13 sur la période 1997-2006. De la même façon, le niveau particulièrement faible des ressources allouées aux mesures permettant au secteur de mieux absorber les risques a sapé la capacité de celui-ci à s'adapter et à se transformer pour affronter ces risques.

Les échanges jouent un rôle essentiel dans le maintien de la stabilité et le renforcement de la résilience du système alimentaire mondial. En assurant une circulation des produits agricoles, des zones excédentaires vers les zones déficitaires, les échanges contribuent à amortir les conséquences des crises sur l'offre locale et régionale. Il s'ensuit généralement une plus faible instabilité des prix, une moindre incertitude d'approvisionnement et une plus grande intégration des marchés mondiaux et régionaux. Lorsque la variabilité de la production est faiblement corrélée entre les pays, les échanges peuvent aider à atténuer les fluctuations de l'offre et à gérer les pénuries alimentaires intérieures résultant de mauvaises

récoltes, de sécheresses, d'inondations et autres événements calamiteux. Il est d'ailleurs probable que leur rôle stabilisateur gagnera en importance à mesure que le changement climatique augmentera la fréquence des chocs de production intérieure. L'utilisation persistante de mesures visant les prix – que ce soit sous la forme de soutien positif ou négatif des prix du marché – et le recours connexe à des mesures douanières sapent cette dimension cruciale de la résilience.

***Trois axes d'action permettraient aux politiques agricoles de soutenir plus efficacement une croissance durable de la productivité et le renforcement de la résilience, et d'accélérer les progrès réalisés dans la lutte contre le « triple défi » auquel les systèmes alimentaires font face***

**Arrêter progressivement les interventions sur les prix et les aides aux producteurs génératrices de distorsions.** Ces mesures sont celles qui ont l'impact global le plus préjudiciable sur la sécurité alimentaire et l'environnement. Elles constituent également une façon inefficace de soutenir les moyens d'existence du fait de leur piètre ciblage de qui paie les mesures ou qui en bénéficie. Le retrait du soutien positif des prix du marché et des mesures connexes de protection douanière entraîne néanmoins une perte de revenu pour les producteurs, aussi faudra-t-il peut-être accompagner ceux-ci au moyen de mesures d'assistance temporaires et de mesures de protection sociale. À l'inverse, la suppression des mesures utilisées pour contenir les prix intérieurs risquant d'entraîner ces prix à la hausse, il peut être nécessaire de prévoir des transferts de revenu ciblés aux ménages et aux consommateurs à faible revenu.

**Cibler les mesures de soutien du revenu sur les ménages agricoles les plus en difficulté ; lorsque c'est possible, sortir ces mesures des budgets de l'agriculture et les intégrer dans la politique sociale menée à l'échelle de l'économie et ses filets de sécurité.** Dans de nombreux pays, le soutien des revenus bénéficie principalement aux ménages qui exploitent de grandes superficies et dont les revenus et le patrimoine sont comparativement élevés. Adopter des aides plus ciblées permettrait de gagner en efficacité et en équité, mais nécessiterait davantage d'investissements dans la collecte de données, notamment sur le total des revenus et des actifs des ménages agricoles. La politique agricole continuerait de jouer un rôle essentiel dans la prise en charge des aspects de la gestion du risque agricole qui ne peuvent pas être couverts par les agriculteurs eux-mêmes ni par les marchés du risque, et dans le renforcement de la résilience face aux crises futures.

**Réorienter les dépenses publiques vers des investissements dans les biens publics susceptibles d'accroître la productivité de façon durable et d'améliorer la résilience du secteur.** Plus spécifiquement, les investissements dans les systèmes d'innovation devraient être mis au centre des politiques de soutien à l'agriculture. Au lieu de cela, l'innovation – qui ne se limite pas aux nouvelles technologies, mais comprend également l'amélioration des pratiques et des systèmes – est actuellement marginale puisque l'aide directe à la recherche et à l'innovation atteint tout juste 6 % du total des aides budgétaires, 9 % aux investissements publics dans les infrastructures et 2 % à la biosécurité. Ces parts pourraient être presque doublées si l'on redirigeait sur ces postes les paiements générateurs de distorsions et être accrues encore davantage si on leur réaffectait l'aide au revenu actuellement versée aux agriculteurs dont les revenus globaux, obtenus sur l'exploitation et hors exploitation, sont supérieurs à la moyenne même sans soutien. Les biens publics peuvent aussi être générés par des producteurs agricoles individuels, sous la forme de services écosystémiques et d'autres aménités environnementales réclamées par les sociétés. Il est possible de favoriser la disponibilité de ce type de biens tout en donnant aux ménages agricoles l'occasion de compléter leur revenu si l'on cible et que l'on calcule sur mesure les paiements aux producteurs.

***Les redoutables défis auxquels les systèmes alimentaires font face nécessitent que l'on prenne toute une série de mesures, dont un grand nombre dépassent l'agriculture primaire***

Les systèmes alimentaires du monde entier sont face à un triple défi redoutable : assurer la sécurité alimentaire et la nutrition d'une population mondiale en augmentation, fournir des moyens d'existence aux différents acteurs des chaînes d'approvisionnement alimentaire, et contribuer à la durabilité environnementale. Des politiques agricoles efficaces peuvent être d'une grande aide pour atteindre chacun de ces objectifs, mais cela ne suffit pas. Pour aborder les systèmes alimentaires plus largement, il faut que les pouvoirs publics se mobilisent dans un grand nombre de domaines, au-delà de l'agriculture primaire, et prennent par exemple des mesures ciblées encourageant des choix alimentaires plus sains et des mesures générales permettant un développement économique et un développement rural équilibrés, et qu'ils établissent des plans à l'échelle de l'économie pour réduire les émissions de GES. Il faut également mettre à profit les effets de synergie et gérer les arbitrages entre les différentes dimensions de ce triple défi. Suivre une « approche fondée sur les systèmes alimentaires » pour relever ces défis nécessite que les responsables de l'élaboration de la politique agricole examinent les résultats de l'action publique de façon globale, par rapport à différents objectifs, et se coordonnent pour éviter les mesures incohérentes.

## Références

- Alston, J. et al. (2010), *A Meta-Analysis of Rates of Return to Agricultural R&D: Ex Pede Herculem?*, International Food Policy Research Institute (IFPRI) Research Report 113. [28]
- Anderson, K. et S. Nelgen (2012), « Trade Barrier Volatility and Agricultural Price Stabilization », *World Development*, vol. 40/1, pp. 36-48, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.05.018>. [50]
- Anderson, K. et E. Valenzuela (2021), « What impact are subsidies and trade barriers abroad having on Australasian and Brazilian agriculture? », *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 65/2, <https://doi.org/10.1111/1467-8489.12413>. [24]
- Banque mondiale (2021), « Emplois dans l'agriculture (% du total des emplois) (estimation modélisée de l'OIT) », *Indicateurs du développement dans le monde*, <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SL.AGR.EMPL.ZS> (consulté le 28 March 2021). [52]
- Baragwanath, T. (2021), *Digital opportunities for demand-side policies to improve consumer health and the sustainability of food systems*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/bec87135-en>. [6]
- Benton, T. et al. (2021), *Food system impacts on biodiversity loss: Three levers for food system transformation in support of nature*, Chatham House, Londres, [https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-02/2021-02-03-food-system-biodiversity-loss-benton-et-al\\_0.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-02/2021-02-03-food-system-biodiversity-loss-benton-et-al_0.pdf). [69]
- Blandford, D. et K. Hassapoyannes (2018), *The role of agriculture in global GHG mitigation*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/da017ae2-en>. [80]
- Bouis, H. (2000), « Improving Human Nutrition through Agriculture: The Role of International Agricultural Research. Conference Summary and Recommendations. », *Food and Nutrition Bulletin*, vol. 21/4, pp. 550-567, <https://doi.org/10.1177/156482650002100441>. [40]
- Bowman, M. et D. Zilberman (2013), « Economic Factors Affecting Diversified Farming Systems », *Ecology and Society*, vol. 18/1, <https://www.jstor.org/stable/26269286>. [45]
- Brink, L. (2018), « Two indicators, little in common, same name: Market Price Support », *CAP Reform*, <http://capreform.eu/two-indicators-little-in-common-same-name-market-price-support/> (consulté le 25 March 2019). [16]
- Brooks, J. (dir. pub.) (2012), *Agricultural Policies for Poverty Reduction*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264112902-en>. [47]
- Brooks, J. et A. Matthews (2015), « Trade Dimensions of Food Security », *Documents de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries* n° 77, <http://dx.doi.org/10.1787/5js65xn790nv-en>. [23]
- Busch, J. et K. Ferretti-Gallon (2017), « What Drives Deforestation and What Stops It? A Meta-Analysis », *Review of Environmental Economics and Policy*, vol. 11/1, pp. 3-23, <http://dx.doi.org/10.1093/reep/rew013>. [65]

- Dasgupta, P. (2021), *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review. Abridged Version*, HM Treasury, Londres, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/957292/Dasgupta\\_Review\\_-\\_Abridged\\_Version.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/957292/Dasgupta_Review_-_Abridged_Version.pdf). [63]
- de Frahan, B., J. Dong et R. De Blander (2017), « Farm Household Incomes in OECD Member Countries over the Last 30 Years of Public Support », *LIS Working Paper Series 700*, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/169260/1/700.pdf>. [58]
- DeBoe, G. (2020), « Impacts of agricultural policies on productivity and sustainability performance in agriculture: A literature review », *Documents de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries*, n° 141, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/6bc916e7-en>. [74]
- DeBoe, G. et al. (2020), « Reforming Agricultural Policies Will Help to Improve Environmental Performance », *EuroChoices*, vol. 19/1, pp. 30-35, <https://doi.org/10.1111/1746-692X.12247>. [79]
- Deuss, A. (2017), « Impact of agricultural export restrictions on prices in importing countries », *Documents de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries* n° 105, <http://dx.doi.org/10.1787/1eeeb292-en>. [48]
- Deuss, A. (2015), « Review of the performance and impacts of recent stockholding policies », dans *Issues in Agricultural Trade Policy : Proceedings of the 2014 OECD Global Forum on Agriculture*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264233911-5-en>. [49]
- Dewbre, J., J. Antón et W. Thomson (2001), « The Transfer Efficiency and Trade Effects of Direct Payments », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 83/5, pp. 1204-1214, <https://doi.org/10.1111/0002-9092.00268>. [59]
- Diakosavvas, D. (2002), « Agricultural Policies in China after WTO Accession », dans *China in the Global Economy*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264158894-en>. [14]
- Effland, A. (2011), « Classifying and Measuring Agricultural Support: Identifying Differences Between the WTO and OECD Systems », *Economic Information Bulletin 74*, <http://www.ers.usda.gov/> (consulté le 19 April 2019). [15]
- FAO (2020), *La faim et l'insécurité alimentaire*, <http://www.fao.org/hunger/fr/> (consulté le 1 mars 2021). [17]
- FAO (2006), « Food Security », *Policy Brief, Issue 2*, [http://www.fao.org/fileadmin/templates/faotaly/documents/pdf/pdf\\_Food\\_Security\\_Cocept\\_Note.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/faotaly/documents/pdf/pdf_Food_Security_Cocept_Note.pdf) (consulté le 29 April 2021). [94]
- FAO et PNUE (2020), *La situation des forêts du monde 2020 Forêts, biodiversité et activité humaine*, FAO, Rome, <http://www.fao.org/publications/card/en/c/CA8642FR>. [67]
- FAO, FIDA et PAM (2019), *Strengthening resilience for food security and nutrition: A Conceptual Framework for Collaboration and Partnership among the Rome-based Agencies*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Fonds international de développement agricole (FIDA) et le Programme alimentaire mondial (PAM), <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000062320/download/>. [88]

- FAO, FIDA, UNICEF, PAM et OMS (2020), *L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2020 Transformer les systèmes alimentaires pour une alimentation saine et abordable*, FAO, Rome, <http://www.fao.org/3/ca9692fr/online/ca9692fr.html>. [18]
- FEBA (2020), *FEBA EU Monitoring, November-December 2020*, Fédération Européenne des Banques Alimentaires, [https://lp.eurofoodbank.org/wp-content/uploads/2020/12/FEBA\\_EU\\_Monitoring\\_NovDec2020.pdf](https://lp.eurofoodbank.org/wp-content/uploads/2020/12/FEBA_EU_Monitoring_NovDec2020.pdf). [9]
- Filipski, M. et K. Covarrubias (2012), *Distributional Impacts of Commodity Prices in Developing Countries*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264112902-en>. [33]
- FMI (2021), *Primary Commodity Prices*, <https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices> (consulté le 20 Avril 2021). [2]
- GBD 2019 Risk Factors Collaborators (2020), « Global burden of 87 risk factors in 204 countries and territories, 1990–2019: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2019 », *Global Health Metrics*, vol. 396/10258, pp. 1223-1249, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30752-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30752-2). [38]
- GFN (2020), *Strengthening Food Donation Operations During COVID-19: Key issues and Best Practices for Governments Around the Globe*, The Global FoodBanking Network, <https://www.foodbanking.org/wp-content/uploads/2020/06/Global-Food-Donation-Policy-Atlas-COVID19-Issue-Brief.pdf>. [7]
- GIEC (2019), « Summary for Policymakers », dans *Climate Change and Land : an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*, <https://www.ipcc.ch/srccl/chapter/summary-for-policymakers/>. [62]
- Giner, C. et J. Brooks (2019), « Policies for encouraging healthier food choices », *Documents de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries* n° 137, <http://dx.doi.org/10.1787/11a42b51-en>. [43]
- Greenville, J. et al. (2019), « Influencing GVCs through Agro-Food Policy and Reform », *Documents de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries* n° 125, <http://dx.doi.org/10.1787/9ce888e0-en>. [25]
- Greenville, J., K. Kawasaki et M. Jouanjean (2019), *Employment in Agriculture and Food Trade: Assessing the Role of GVCs*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5ed3b181-en>. [56]
- Gruère, G. et J. Brooks (2021), « Viewpoint: Characterising early agricultural and food policy responses to the outbreak of COVID-19 », *Food Policy*, vol. 100, p. 102017, <http://dx.doi.org/10.1016/j.foodpol.2020.102017>. [4]
- Gruère, G., M. Shigemitsu et S. Crawford (2020), *Agriculture and water policy changes: Stocktaking and alignment with OECD and G20 recommendations*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f35e64af-en>. [11]
- Guerrero, S. (2018), « Farmland Birds under Pressure », *EuroChoices*, vol. 17/3, pp. 24-25, <https://doi.org/10.1111/1746-692X.12204>. [77]
- Hattersley, L. et al. (2020), « Countering common arguments against taxes on sugary drinks », *Health, Nutrition and Population Knowledge Brief*, Banque mondiale, Washington, D.C., <http://hdl.handle.net/10986/34361>. [46]

- Hazel, P. (2009), « The Asian Green Revolution », *IFPRI Discussion Paper*, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, <https://www.ifpri.org/publication/asian-green-revolution>. [42]
- Heisey, P. et K. Fuglie (2018), « Public agricultural R&D in high-income countries: Old and new roles in a new funding environment », *Global Food Security*, vol. 17, pp. 92-102, <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2018.03.008>. [32]
- Henderson, B. et al. (2021), *Policy strategies and challenges for climate change mitigation in the Agriculture, Forestry and Other Land Use (AFOLU) sector*, Éditions OCDE, Paris. [90]
- Henderson, B. et J. Lankoski (2020), « Assessing The Environmental Impact Of Agricultural Policies », *Applied Economic Perspectives and Policy*, pp. 1-16, <https://doi.org/10.1002/aepp.13081>. [72]
- Henderson, B. et J. Lankoski (2019), *Evaluating the environmental impact of agricultural policies*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/add0f27c-en>. [71]
- Hosonuma, N. et al. (2012), « An assessment of deforestation and forest degradation drivers in developing countries », *Environmental Research Letters*, vol. 7/4, <https://doi.org/10.1088/1748-9326/7/4/044009>. [66]
- IPBES (2019), *Résumé à l'intention des décideurs : Le rapport de l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques*, Secrétariat de l'IPBES, Bonn, Allemagne, [https://www.ipbes.net/sites/default/files/2020-02/ipbes\\_global\\_assessment\\_report\\_summary\\_for\\_policymakers\\_fr.pdf](https://www.ipbes.net/sites/default/files/2020-02/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers_fr.pdf). [89]
- Ivanic, M. et W. Martin (2008), « Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries », *Agricultural Economics*, vol. 39/s1, pp. 405-416, <https://doi.org/10.1111/j.1574-0862.2008.00347.x>. [34]
- Kataki, P. (2002), « Shifts in Cropping System and Its Effect on Human Nutrition: Case Study from India », *Journal of Crop Production*, vol. 6/1-2, pp. 119-144, [https://doi.org/10.1300/J144v06n01\\_08](https://doi.org/10.1300/J144v06n01_08). [41]
- Kristkova, Z., M. van Dijk et H. van Meijl (2017), « Assessing the Impact of Agricultural R&D Investments on Long-Term Projections of Food Security », *World Agricultural Resources and Food Security (Frontiers of Economics and Globalization)*, vol. 17, pp. 1-17, <https://doi.org/10.1108/S1574-871520170000017001>. [30]
- Laborde, D. et al. (2021), « Agricultural subsidies and global greenhouse gas emissions », *Nature Communications*, vol. 12/2601, <https://doi.org/10.1038/s41467-021-22703-1>. [76]
- Laborde, D. et al. (2020), « COVID-19 risks to global food security », *Science*, vol. 369/6503, pp. 500-502, <https://doi.org/10.1126/science.abc4765>. [36]
- Lankoski, J. et A. Thiem (2020), « Linkages between agricultural policies, productivity and environmental sustainability », *Ecological Economics*, vol. 178, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2020.106809>. [75]
- Lechenet, M. et al. (2017), « Reducing pesticide use while preserving crop productivity and profitability on arable farms », *Nature Plants*, vol. 3, <https://doi.org/10.1038/nplants.2017.8>. [81]

- Lowder, S., J. Scoet et T. Raney (2016), « The Number, Size, and Distribution of Farms, Smallholder Farms, and Family Farms Worldwide », *World Development*, vol. 87, pp. 16-29, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.10.041>. [53]
- Ministres de l'Agriculture du G7 (2017), , *Communiqué de la réunion des ministres de l'Agriculture du G7 à Bergame : « Empowering Farmers, Developing Rural Areas and Enhancing Cooperation to Feed the Planet »*, <http://www.g7italy.it/en/documenti-ministeriali>. [83]
- Nations Unies (2021), *Rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau 2021 : la valeur de l'eau*, UNESCO, Paris, <https://fr.unesco.org/water-security/wwap/wwdr>. [64]
- OCDE (2021), *Agriculture and water policies: characteristics and evolution from 2009 to 2019*, Profils par pays de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/fr/agriculture/sujets/eau-et-agriculture/>. [12]
- OCDE (2021), *Digital opportunities for Sanitary and Phytosanitary (SPS) Systems and the trade facilitation effects of SPS Electronic Certification*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/cbb7d0f6-en>. [61]
- OCDE (2021), *Making Better Policies for Food Systems*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ddfba4de-en>. [35]
- OCDE (2021), *Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire, mars 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/01954fa3-fr>. [92]
- OCDE (2021), *Policies for the Future of Farming and Food in Norway*, OECD Agriculture and Food Policy Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/20b14991-en>. [91]
- OCDE (2020), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2020*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/928181a8-en>. [3]
- OCDE (2020), « Exploring the Linkages between Agricultural Policies, Productivity and Environmental Sustainability », COM/TAD/CA/ENV/EPOC(2019)4/FINAL, [https://one.oecd.org/document/COM/TAD/CA/ENV/EPOC\(2019\)4/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/COM/TAD/CA/ENV/EPOC(2019)4/FINAL/en/pdf). [73]
- OCDE (2020), « Measuring distortions in international markets: The agriculture sector », *Note de politique*, [https://issuu.com/oecd.publishing/docs/measuring\\_distortions\\_in\\_internatio](https://issuu.com/oecd.publishing/docs/measuring_distortions_in_internatio). [5]
- OCDE (2020), « OECD Agro-Food Productivity-Sustainability-Resilience Policy Framework: Revised Framework », [TAD/CA/APM/WP(2019)25/FINAL], [https://one.oecd.org/document/TAD/CA/APM/WP\(2019\)25/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/TAD/CA/APM/WP(2019)25/FINAL/en/pdf). [93]
- OCDE (2020), *Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2020 Numéro 2*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8dd1f965-fr>. [1]
- OCDE (2020), *Strengthening Agricultural Resilience in the Face of Multiple Risks*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/2250453e-en>. [51]
- OCDE (2019), *Innovation, productivité et durabilité dans le secteur agricole et alimentaire : Principales conclusions des examens par pays et leçons pour l'action publique*, OECD Food and Agricultural Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/830128c5-fr>. [31]

- OCDE (2019), *The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention*, Études de l'OCDE sur les politiques de santé, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/67450d67-en>. [37]
- OCDE (2016), *Évolution des politiques et des marchés agricoles : Implications pour les réformes du système commercial multilatéral*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264267169-fr>. [21]
- OCDE (2016), *OECD'S Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support - Concepts, Calculations, Interpretation and Use (The PSE Manual)*, <https://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/documents/producer-support-estimates-manual.pdf>. [13]
- OCDE (2014), *Boosting Resilience through Innovative Risk Governance*, OECD Reviews of Risk Management Policies, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209114-en>. [87]
- OCDE (2013), *Sécurité alimentaire mondiale : Défis pour le système agricole et agro-alimentaire*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264201354-fr>. [19]
- OCDE (2011), *Gestion des risques en agriculture : Évaluation et conception des politiques*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264174795-fr>. [85]
- OCDE (2009), *Gestion des risques dans l'agriculture : Une approche holistique*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264075337-fr>. [84]
- OCDE (2003), *Le revenu des ménages agricoles: Problèmes et réponses*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264099685-fr>. [57]
- OCDE (2002), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : un programme de réforme constructif*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264299689-fr>. [27]
- OCDE/FAO (2020), *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2020-2029*, FAO, Rome/Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ccc6f09c-fr>. [20]
- Panel mondial sur l'agriculture et les systèmes alimentaires pour la nutrition (2020), *Foresight 2.0: Future Food Systems: For people, our planet, and prosperity*, <https://foresight.glopan.org/>. [44]
- Piesse, J. et C. Thirtle (2010), « Agricultural R&D, technology and productivity », *Philosophical transactions of the Royal Society B*, vol. 365/1554, pp. 3035-3047, <https://doi.org/10.1098/rstb.2010.0140>. [29]
- Pingali, P. (2015), « Agricultural policy and nutrition outcomes – getting beyond the preoccupation with staple grains », *Food Security*, vol. 7, pp. 583–591, <https://doi.org/10.1007/s12571-015-0461-x>. [22]
- Pingali, P. (2012), « Green Revolution: Impacts, limits, and the path ahead », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)*, vol. 109/31, pp. 12302-12308, <https://doi.org/10.1073/pnas.0912953109>. [39]
- Placzek, O. (2021), *Socio-economic and demographic aspects of food security and nutrition*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/49d7059f-en>. [10]
- Punthakey, J. (2020), *Foreign direct investment and trade in agro-food global value chains*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/993f0fdc-en>. [55]

- Raven, P. et D. Wagner (2021), « Agricultural intensification and climate change are rapidly decreasing insect biodiversity », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)*, vol. 118/2, <https://doi.org/10.1073/pnas.2002548117>. [70]
- Ricciardi, V. et al. (2018), « How much of the world's food do smallholders produce? », *Global Food Security*, vol. 17, pp. 64-72, <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2018.05.002>. [60]
- Ryan, M. (2019), *Evaluating the economic benefits and costs of antimicrobial use in food-producing animals*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/f859f644-en>. [82]
- Sud, M. (2020), *Managing the Biodiversity Impacts of Fertiliser and Pesticide Use: Overview and insights from trends and policies across selected OECD countries*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/63942249-en>. [78]
- Thompson-Lipponen, C. et J. Greenville (2019), « The Evolution of the Treatment of Agriculture in Preferential Trade Agreements », *Documents de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries* n° 126, <http://dx.doi.org/10.1787/751d274f-en>. [26]
- Tilman, D. et al. (2017), « Future threats to biodiversity and pathways to their prevention », *Nature*, vol. 546, pp. 73-81, <https://doi.org/10.1038/nature22900>. [68]
- Townsend, R. et al. (2017), *Future of food: Shaping the food system to deliver jobs*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/406511492528621198/Future-of-food-shaping-the-food-system-to-deliver-jobs>. [54]
- UNDRR (2015), *Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030)*, Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, [https://www.unisdr.org/files/43291\\_frenchsendaiframeworkfordisasterris.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_frenchsendaiframeworkfordisasterris.pdf) (consulté le 22 August 2018). [86]
- USDA (2021), *USDA Announces Continuation of the Farmers to Families Food Box Program, Fifth Round of Food Purchases*, U.S. Department of Agriculture, Washington, D.C., [https://www.usda.gov/media/press-releases/2021/01/04/usda-announces-continuation-farmers-families-food-box-program-fifth#:~:text=\(Washington%2C%20D.C.%2C%20January%204,to%20Families%20Food%20Box%20Program](https://www.usda.gov/media/press-releases/2021/01/04/usda-announces-continuation-farmers-families-food-box-program-fifth#:~:text=(Washington%2C%20D.C.%2C%20January%204,to%20Families%20Food%20Box%20Program) (consulté le 4 January). [8]

# Annexe 1.A. Définitions des indicateurs de soutien à l'agriculture de l'OCDE

## Indicateurs nominaux présentés dans ce rapport

**Estimation du soutien aux producteurs (ESP) :** valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables au titre du soutien aux producteurs agricoles, au départ de l'exploitation, découlant des mesures de soutien à l'agriculture, quels que soient leur nature, leurs objectifs ou leurs incidences sur la production ou le revenu agricoles. Elle comprend le soutien des prix du marché, les paiements budgétaires et les recettes budgétaires perdues, c'est-à-dire les transferts bruts des contribuables aux producteurs agricoles résultant des mesures fondées sur : le niveau effectif de la production, l'utilisation d'intrants, la superficie cultivée/le nombre d'animaux/les recettes/le revenu (en fonction ou indépendamment de leur niveau effectif), et des critères relatifs aux produits autres que les produits de base. Les catégories entrant dans l'ESP sont définies dans l'encadré 1.A.1.

**Soutien des prix du marché (SPM) :** valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles, qui découlent des mesures créant un écart entre les prix intérieurs et les prix à la frontière d'un produit agricole donné, mesurés au départ de l'exploitation. Le SPM est calculé par produit et les totaux des composantes négatives et positives sont présentées séparément s'il y a lieu en accompagnement du SPM total.

**Transferts aux producteurs au titre d'un seul produit (TSP aux producteurs) :** valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles, mesurés au départ de l'exploitation, découlant des mesures liées à la production d'un produit particulier et subordonnant le versement du paiement au producteur à la production du produit désigné. Cette catégorie comprend des mesures à caractère plus général où les paiements sont définis par rapport à tel ou tel produit. Les TSP aux producteurs sont également calculés par produit.

**Transferts au titre d'un groupe de produits (TGP) :** valeur monétaire annuelle des transferts bruts découlant des mesures octroyant des paiements sous réserve de la production d'un ou de plusieurs des produits figurant sur une liste donnée. Autrement dit, un producteur peut choisir parmi un éventail de produits et percevoir un transfert qui ne variera pas en fonction de sa décision.

**Transferts au titre de tous les produits (TTP) :** valeur monétaire annuelle des transferts bruts découlant des mesures n'imposant aucune restriction sur le produit agricole produit, mais exigeant du bénéficiaire la production d'un produit de base de son choix.

**Autres transferts aux producteurs (ATP) :** valeur monétaire annuelle des transferts bruts effectués dans le cadre de mesures non assorties d'une quelconque obligation de production de produits de base.

**Transferts aux consommateurs au titre d'un seul produit (TSP aux consommateurs) :** valeur monétaire annuelle des transferts bruts des (aux) consommateurs de produits agricoles, mesurés au départ de l'exploitation, découlant des mesures liées à la production d'un produit particulier. Les TSP aux consommateurs sont également calculés par produit.

**Estimation du soutien aux consommateurs (ESC) :** valeur monétaire annuelle des transferts bruts, au départ de l'exploitation, des (aux) consommateurs de produits agricoles découlant des mesures de soutien à l'agriculture, indépendamment de leur nature, de leurs objectifs ou de leurs incidences sur la consommation de produits agricoles. Lorsque l'ESC est négative, elle mesure la charge pour les

consommateurs (taxe implicite) imputable au soutien des prix du marché (majoration des prix), dont les effets compensent et au-delà ceux des subventions à la consommation, lesquelles font baisser les prix acquittés par les consommateurs.

**Estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG) :** valeur monétaire annuelle des transferts bruts découlant des mesures qui créent des conditions propices au secteur agricole primaire, grâce au développement de services, institutions et infrastructures, privés ou publics, quels que soient leurs objectifs et leurs incidences sur la production et le revenu agricoles, ou sur la consommation de produits agricoles. L'ESSG inclut les mesures dont le secteur agricole primaire est le principal bénéficiaire, mais elle ne prend en compte aucun des paiements versés aux producteurs à titre individuel. Les transferts relevant de l'ESSG ne modifient pas directement les recettes perçues ou les coûts supportés par les producteurs, ni leurs dépenses de consommation. Les catégories entrant dans l'ESSG sont définies ci-dessous.

**Estimation du soutien total (EST) :** valeur monétaire annuelle de tous les transferts bruts des contribuables et des consommateurs découlant des mesures de soutien au secteur agricole, déduction faite des recettes budgétaires associées, quels que soient leurs objectifs et leurs incidences sur la production et le revenu agricoles, ou sur la consommation de produits agricoles.

**Estimation du soutien budgétaire total (ESBT) :** valeur monétaire annuelle de tous les transferts budgétaires bruts des contribuables découlant des mesures de soutien au secteur agricole, quels que soient leurs objectifs et leurs incidences sur la production et le revenu agricoles, ou sur la consommation de produits agricoles.

## Indicateurs présentés sous la forme d'un ratio et d'un pourcentage

**ESP en pourcentage (ESP en %) :** transferts pris en compte dans l'ESP en proportion de la valeur des recettes agricoles brutes (le soutien étant inclus dans le dénominateur).

**TSP en pourcentage (TSP en %) :** transferts au titre d'un seul produit exprimés en proportion de la valeur des recettes agricoles brutes pour le produit considéré (le soutien étant inclus dans le dénominateur).

**Part des TSP dans l'ESP totale (%) :** part des transferts au titre d'un seul produit dans l'ESP totale. Cet indicateur est également calculé par produit.

**Coefficient nominal de protection des producteurs (CNP des producteurs) :** rapport entre le prix moyen perçu par les producteurs (au départ de l'exploitation), y compris les paiements par tonne effectivement produite, et le prix à la frontière (mesuré au départ de l'exploitation). Le CNP des producteurs est également calculé par produit.

**Coefficient nominal de soutien aux producteurs (CNS aux producteurs) :** rapport entre la valeur des recettes agricoles brutes, y compris le soutien et les recettes agricoles brutes (au départ de l'exploitation) évalués aux prix à la frontière (mesurés au départ de l'exploitation).

**ESC en pourcentage (ESC en %) :** transferts pris en compte dans l'ESC en proportion de la valeur des dépenses consacrées à la consommation de produits agricoles (aux prix au départ de l'exploitation), nets des transferts des contribuables aux consommateurs. L'ESC en % mesure la taxe implicite (ou subvention si l'ESC est positive) à laquelle les consommateurs sont soumis par les politiques des prix agricoles.

**Coefficient nominal de protection des consommateurs (CNP des consommateurs) :** rapport entre le prix moyen acquitté par les consommateurs (au départ de l'exploitation) et le prix à la frontière (mesuré au départ de l'exploitation). Le CNP des consommateurs est également calculé par produit.

**Coefficient nominal de soutien aux consommateurs (CNS aux consommateurs) :** rapport entre la valeur des dépenses consacrées à la consommation de produits agricoles (au départ de l'exploitation) et leur valeur aux prix à la frontière.

**EST en pourcentage (EST en %) :** transferts pris en compte dans l'EST, exprimés en pourcentage du PIB.

**ESBT en pourcentage (ESBT en %) :** transferts pris en compte dans l'ESBT, exprimés en pourcentage du PIB.

**ESSG en pourcentage (ESSG en %) :** part des dépenses affectées aux services d'intérêt général dans l'estimation du soutien total (EST).

**Part des transferts pouvant créer le plus de distorsions dans les transferts bruts cumulés aux producteurs (%) :** somme du SPM positif, de la valeur absolue du SPM négatif, des paiements au titre de la production et des paiements au titre de l'utilisation d'intrants sans contraintes sur ces derniers, rapportée à la somme du SPM positif, de la valeur absolue du SPM négatif et du total des paiements budgétaires aux producteurs.

### Encadré d'annexe 1.A.1. Définitions des catégories entrant dans l'ESP

#### Définition des catégories

**Catégorie A1, Soutien des prix du marché (SPM) :** transferts des consommateurs et des contribuables aux agriculteurs, qui découlent des mesures créant un écart entre les prix intérieurs et les prix à la frontière d'un produit agricole donné, mesuré au départ de l'exploitation.

**Catégorie A2, Paiements au titre de la production :** transferts des contribuables aux agriculteurs, qui découlent des mesures fondées sur le niveau effectif de la production d'un produit agricole donné.

**Catégorie B, Paiements au titre de l'utilisation d'intrants :** transferts des contribuables aux producteurs agricoles, qui découlent des mesures fondées sur l'utilisation d'intrants :

- **Utilisation d'intrants variables :** paiements réduisant le coût sur l'exploitation agricole d'un intrant variable donné ou d'un ensemble d'intrants variables.
- **Formation de capital fixe :** paiements réduisant pour l'exploitation, le coût d'investissement dans les bâtiments agricoles, les équipements, les plantations, l'irrigation, le drainage et l'amélioration des sols.
- **Services utilisés sur l'exploitation :** paiements réduisant le coût de l'aide et de la formation dispensée aux agriculteurs individuels sur des questions techniques, comptables, commerciales, sanitaires et phytosanitaires.

**Catégorie C, Paiements au titre des S/Na/Rec/Rev courants, production requise :** transferts des contribuables aux producteurs agricoles, qui découlent des mesures reposant sur le niveau effectif des superficies cultivées, nombres des animaux, recettes et revenus.

**Catégorie D, Paiements au titre des S/Na/Rec/Rev non courants, production requise :** transferts des contribuables aux producteurs agricoles, qui découlent des mesures reposant sur les superficies cultivées, nombre d'animaux, recettes et revenus ne correspondant pas à la période en cours (c'est-à-dire fondées sur un niveau antérieur ou fixe), avec obligation de produire sans spécification de produit.

**Catégorie E, Paiements au titre des S/Na/Rec/Rev non courants, production facultative :** transferts des contribuables aux producteurs agricoles, qui découlent des mesures reposant sur les superficies cultivées, nombre d'animaux, recettes et revenus ne correspondant pas à la période en

cours (c'est-à-dire fondées sur un niveau antérieur ou fixe), la production effective d'un produit donné n'étant pas obligatoire, mais facultative.

**Catégorie F, Paiements selon des critères non liés à des produits de base :** transferts des contribuables aux producteurs agricoles, qui découlent des mesures ne reposant pas sur les paramètres relatifs aux produits de base (superficies cultivées, nombre d'animaux, recettes et revenus), l'utilisation des intrants, mais sur :

- **Le retrait de ressources à long terme :** transferts au titre du retrait à long terme de facteurs de production de produits de base. Les paiements répertoriés dans cette sous-catégorie se distinguent de ceux imposant un retrait de ressources à court terme, qui dépendent de critères relatifs à la production des produits de base.
- **La production des produits particuliers autres que les produits de base :** transferts alloués pour l'utilisation de ressources agricoles pour produire des biens et services spécifiques autres que des produits de base, qui sont produits au-delà des quantités requises par les réglementations en vigueur.
- **Autres critères non liés à des produits de base :** transferts accordés à tous les exploitants de manière égale, par exemple un taux forfaitaire ou un paiement fixe, et qui ne dépendent pas des superficies cultivées, nombre d'animaux, recettes et revenus paramètres relatifs à la production de produits de base, ou l'utilisation d'intrants.

**Catégorie G, Paiements divers :** transferts des contribuables aux exploitants pour lesquels l'insuffisance des informations disponibles ne permet pas de les ventiler vers les catégories appropriées.

*Note :* S (Superficie cultivée), Na (Nombre d'animaux), Rec (Recettes), Rev (Revenu).

#### Définitions des étiquettes

**Avec ou sans limitation de la production effective des produits de base et/ou des paiements :** définit s'il existe ou non des limitations spécifiques de la production effective des produits de base associées à une mesure prévoyant des transferts à l'agriculture et s'il existe ou non des limitations des paiements sous la forme de limitations de la superficie ou du nombre d'animaux ayant droit à ces paiements. S'applique aux catégories A – F.

**Avec taux de paiement variables ou fixes :** tout paiement est défini comme étant soumis à un taux variable lorsque la formule déterminant le niveau du paiement réagit à une variation du prix, du rendement, des recettes ou du revenu nets, ou du coût de production. S'applique aux catégories A–E.

**Avec ou sans contraintes sur les intrants :** définit s'il y a ou non des obligations spécifiques concernant les pratiques agricoles liées au programme en matière de réduction, de remplacement ou d'abandon de l'utilisation des intrants ou des restrictions portant sur les pratiques agricoles autorisées. S'applique aux catégories A–F. Les paiements avec contraintes sur les intrants sont eux-mêmes subdivisés en :

- Paiements dépendant du respect de conditions de base qui sont obligatoires (avec obligatoire) ;
- Paiements exigeant des pratiques spécifiques allant au-delà des conditions de base et facultatives (avec facultatives).
  - Pratiques spécifiques liées aux problèmes environnementaux ;
  - Pratiques spécifiques liées au bien-être des animaux ;
  - Autres pratiques spécifiques.

**Avec ou sans exceptions concernant les produits de base** : définit s'il y a ou non des interdictions de production de certains produits de base comme critères d'éligibilité aux paiements versés au titre des S/Na/Rec/Rev non courants. S'applique à la catégorie E.

**Reposant sur la superficie cultivée, le nombre d'animaux, les recettes ou le revenu** : définit l'attribut particulier (par exemple : superficie cultivée, nombre d'animaux, recettes ou revenu) sur lequel le paiement repose. S'applique aux catégories C–E.

**Reposant sur un produit individuel, un groupe de produits ou tous les produits** : définit si le paiement est accordé pour un produit individuel, un groupe de produits ou tous les produits. S'applique aux catégories A–D.

## Moteurs de la variation de l'ESP

### Décomposition de l'ESP

**Variation de l'ESP en pourcentage** : variation en pourcentage de la valeur nominale de l'ESP exprimée en monnaie nationale. La variation en pourcentage est calculée sur les deux dernières années de la série.

**Contribution du SPM aux variations de l'ESP** : variation en pourcentage de l'ESP nominale, toutes les autres variables étant par ailleurs maintenues constantes.

**Contribution de l'écart de prix aux variations de l'ESP** : variation en pourcentage de l'ESP nominale, les variables, autres que l'écart entre prix intérieurs et prix à la frontière, étant par ailleurs maintenues constantes.

**Contribution de la quantité produite aux variations en pourcentage de l'ESP** : variation en pourcentage de l'ESP nominale, toutes les variables, autres que la quantité produite, étant par ailleurs maintenues constantes.

**Contribution des paiements budgétaires (PB) aux variations en pourcentage de l'ESP** : variation en pourcentage de l'ESP nominale, toutes les variables, autres que les PB, étant maintenues constantes.

**Contribution des éléments constitutifs des PB aux variations en pourcentage de l'ESP** : variation en pourcentage de l'ESP nominale, toutes les variables autres qu'un élément donné des PB, étant maintenues par ailleurs constantes. Les éléments des PB comprennent les paiements au titre de la production, les paiements au titre de l'utilisation d'intrants, les paiements au titre des S/Na/Rec/Rev courants, production requise, les paiements au titre des S/Na/Rec/Rev non courants, production requise, les paiements au titre des S/Na/Rec/Rev non courants, production facultative, les paiements selon des critères non liés à des produits de base et les paiements divers.

### Variation du prix à la production

**Variation en pourcentage du prix à la production** : variation en pourcentage du prix à la production, mesuré au départ de l'exploitation, exprimé en monnaie nationale. La variation en pourcentage est calculée sur les deux dernières années de la série.

### Décomposition de la variation du prix à la frontière

**Variations en pourcentage du prix à la frontière** : variation en pourcentage du prix à la frontière, mesuré au départ de l'exploitation, exprimé en monnaie nationale. La variation en pourcentage est calculée sur les deux dernières années de la série.

**Contribution du taux de change à la variation en pourcentage du prix à la frontière** : variation en pourcentage du prix à la frontière (mesuré à la sortie de l'exploitation), exprimé en monnaie nationale, toutes les variables, autres que le taux de change entre la monnaie nationale et l'USD, étant par ailleurs maintenues constantes.

**Contribution du prix à la frontière exprimé en USD à la variation en pourcentage du prix à la frontière** : variation en pourcentage du prix à la frontière, mesuré à la sortie de l'exploitation, exprimé en monnaie nationale, toutes les variables, autres que le prix à la frontière, mesuré à la sortie de l'exploitation, exprimé en USD, étant par ailleurs maintenues constantes.

## Définition des catégories entrant dans l'ESSG

### *Système de connaissances et d'innovation agricoles*

- **Création de connaissances agricoles** : dépenses budgétaires au titre des activités de recherche et développement (R-D) liées à l'agriculture, et de la diffusion des données correspondantes, indépendamment du cadre institutionnel (organisme privé ou public, ministère, université, centre de recherche ou groupe de producteurs) dans lequel elles se déroulent, et quelle que soit la nature de la recherche (scientifique, institutionnelle, etc.) ou sa finalité.
- **Transfert de connaissances agricoles** : dépenses budgétaires au titre des établissements agricoles professionnels et des programmes agronomiques dans l'enseignement supérieur, des activités générales de formation et de conseil à l'intention des exploitants (règles de comptabilité, application de pesticides, etc.), excluant les cas individuels, et des réseaux constitués pour rassembler des données et diffuser des informations concernant la production et la commercialisation agricoles.

### *Inspection et contrôle*

- **Sécurité et inspection des produits agricoles** : dépenses budgétaires au titre d'activités qui se rapportent à la sécurité et à l'inspection des produits agricoles. Seules sont visées les dépenses concernant l'inspection des produits obtenus dans le pays au premier niveau de transformation et l'inspection à la frontière des produits exportés.
- **Lutte contre les parasites et les maladies** : dépenses budgétaires au titre de la lutte contre les parasites et les maladies concernant les intrants et les produits agricoles (contrôle au niveau du secteur agricole primaire), et financement public des services vétérinaires et phytosanitaires (concernant les exploitations).
- **Contrôle des intrants** : dépenses budgétaires au titre des organismes qui exercent des activités de contrôle et de certification concernant les intrants industriels utilisés en agriculture (machines, engrais industriels, pesticides, etc.), ainsi que les intrants biologiques (certification et contrôle des semences, par exemple).

### *Développement et entretien des infrastructures*

- **Infrastructures hydrauliques** : dépenses budgétaires au titre des investissements publics dans les infrastructures hydrauliques (réseaux d'irrigation et de drainage).
- **Stockage, commercialisation et autres infrastructures physiques** : dépenses budgétaires au titre des investissements liés au stockage hors exploitation et de divers équipements et infrastructures de marché liés à la manutention et à la commercialisation des produits agricoles primaires (silos, installations portuaires telles que les quais et entrepôts ; marchés de gros,

marchés à terme), et autres infrastructures physiques touchant à l'agriculture, dont ce secteur est le principal bénéficiaire.

- **Infrastructure institutionnelle** : dépenses budgétaires au titre des investissements liés à la mise en place et à la gestion de l'infrastructure institutionnelle touchant au secteur agricole (cadastres ; groupes d'utilisateurs de machines, registres de semences et d'espèces ; constitution de réseaux de financement rural ; soutien aux organisations agricoles, etc.).
- **Restructuration des exploitations agricoles** : paiements budgétaires touchant à la réforme des structures agricoles, au titre des stratégies d'entrée, de sortie ou de diversification (en dehors de l'agriculture).

### **Commercialisation et promotion**

- **Programmes collectifs de transformation et commercialisation** : dépenses budgétaires au titre des investissements consacrés à des dispositifs et équipements collectifs de transformation, principalement au premier niveau, et de commercialisation, en vue d'améliorer les conditions de développement des marchés pour l'agriculture.
- **Promotion des produits agricoles** : dépenses budgétaires concernant l'assistance à la promotion collective des produits agroalimentaires (campagnes de promotion et participation à des foires internationales, entre autres exemples).
- **Stockage public** : dépenses budgétaires couvrant les coûts d'entreposage, de dépréciation et d'écoulement des stocks publics de produits agricoles.
- **Divers** : dépenses budgétaires au titre d'autres services d'intérêt général qu'il n'est pas possible de ventiler et d'affecter à l'une des catégories ci-dessus, souvent parce que les informations font défaut.

Des informations plus détaillées sur la conception, le calcul, l'interprétation et l'utilisation des indicateurs se rapportant à l'estimation du soutien aux producteurs sont données dans le manuel de l'ESP consultable sur le site web public de l'OCDE <http://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/documents/producer-support-estimates-manual.pdf> (en anglais).

## Indicateurs du soutien établis par l'OCDE

ATP	Autres transferts aux producteurs
CNP	Coefficient nominal de protection
CNS	Coefficient nominal de soutien
ESC	Estimation du soutien aux consommateurs
ESBT	Estimation du soutien budgétaire total
ESP	Estimation du soutien aux producteurs
ESSG	Estimation du soutien aux services d'intérêt général
EST	Estimation du soutien total
MEP	Modèle d'évaluation des politiques
SPM	Soutien des prix du marché
TSP	Transferts au titre d'un seul produit
TGP	Transferts au titre d'un groupe de produits
TTP	Transferts au titre de tous les produits

## Monnaies

ARS	Peso argentin
AUD	Dollar australien
BRL	Real brésilien
CAD	Dollar canadien
CLP	Peso chilien
COP	Peso colombien
CHF	Franc suisse
CNY	Yuan chinois
CRC	Colon costaricien
EUR	Euro
GBP	Livre sterling
IDR	Roupie indonésienne
INR	Roupie indienne
ILS	Shekel israélien
ISK	Couronne islandaise
JPY	Yen japonais
KRW	Won coréen
KZT	Tenge kazakh
MXN	Peso mexicain
NOK	Couronne norvégienne
NZD	Dollar néo-zélandais
PHP	Peso philippin
RUR	Rouble russe
TRY	Livre turque
UAH	Hryvnia ukrainienne
USD	Dollar des États-Unis
VND	Dong vietnamien
ZAR	Rand sud-africain

## Notes

<sup>1</sup> D'après des estimations plus récentes de l'OCDE (2021<sup>[92]</sup>), le recul du PIB à l'échelle mondiale a été un peu moindre (-3.4 %). Les données présentées dans cette section s'appuient sur le rapport de décembre 2020.

<sup>2</sup> Ces dispositifs permettent aux entreprises de réduire le temps de travail de leur personnel, voire de le ramener à zéro, le manque à gagner salarial étant pris en charge en tout ou partie par l'État.

<sup>3</sup> Trois types d'impacts principaux sur le secteur agricole et alimentaire ont été observés (OCDE, 2020<sup>[93]</sup>). Tout d'abord, il y a eu des effets sur la production agricole, du fait de la non-disponibilité de main-d'œuvre et des restrictions d'accès aux intrants agricoles intermédiaires, ainsi que des effets sur les revenus des agriculteurs des sous-secteurs touchés qui n'ont pas pu vendre leur production. Ensuite, il y a eu des effets sur la demande des consommateurs, avec une hausse de l'insécurité alimentaire sous l'effet du chômage et des pertes de revenus découlant des mesures de confinement, une baisse de la demande de produits à forte valeur ajoutée, une réorientation de la demande des consommateurs vers la vente au détail au détriment des repas pris hors du domicile, et une baisse de la demande de biocarburants résultant des restrictions frappant les transports. Enfin, des perturbations des chaînes d'approvisionnement ont été observées dans de nombreux pays, qui s'expliquent en partie par une contamination dans les entreprises de transformation, des problèmes de transport et de logistique, et des difficultés à se procurer des intrants.

<sup>4</sup> Certaines des premières mesures d'intervention, telles que la déclaration qualifiant le secteur agricole et agroalimentaire de secteur essentiel, qui ont été mentionnées dans le rapport de 2020, n'ont pas été répétées dans l'ensemble des chapitres par pays de l'édition de cette année. Cependant, elles sont également incluses dans l'analyse afin de garantir la prise en compte de l'ensemble des mesures.

<sup>5</sup> Ces catégories peuvent elles-mêmes être décomposées en 20 sous-catégories (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>).

<sup>6</sup> Ce regroupement a également été utilisé dans Gruère et Brooks (2021<sup>[4]</sup>) afin de caractériser les premières mesures d'intervention face au COVID-19. Des efforts ont été déployés pour attribuer un seul groupe à chacune des mesures de façon cohérente, bien que l'attribution d'un groupe précis à certaines mesures puisse être subjective.

<sup>7</sup> Si l'aide alimentaire ciblée pour les ménages à faible revenu peut aussi être considérée comme urgente et nécessaire, les mesures mises en œuvre visent davantage à protéger les consommateurs des répercussions économiques qu'à répondre à l'urgence de la crise pour assurer la fourniture des produits agricoles et alimentaires.

<sup>8</sup> La majorité des mesures de ce groupe pourraient être considérées comme faussant le marché et potentiellement nuisibles à l'environnement si elles sont maintenues suffisamment longtemps pour affecter les décisions des producteurs.

<sup>9</sup> Pour en savoir plus sur les progrès à l'égard de l'agriculture et de la gestion de l'eau, voir l'encadré 1.4.

<sup>10</sup> L'OCDE collabore également avec d'autres organisations internationales (FAO, BID, Banque mondiale et IFPRI) au sein du Consortium pour la mesure de l'environnement politique pour l'agriculture ([www.ag-incentives.org](http://www.ag-incentives.org)), qui fournit des estimations concernant les pays non couverts par l'OCDE.

<sup>11</sup> Par *disponibilité alimentaire*, on entend la disponibilité d'aliments en quantité suffisante (dont l'approvisionnement est assuré par la production nationale ou les importations), tandis que l'*accès à la nourriture* signifie l'accès à des ressources adéquates permettant d'acquérir une nourriture adéquate et nutritive (FAO, 2006<sup>[94]</sup>).

<sup>12</sup> Dans le cas de la Nouvelle-Zélande, le soutien des prix du marché pour les œufs et la volaille résulte d'un impact involontaire des mesures SPS fondées sur des données scientifiques dont le seul objectif est d'empêcher les maladies de pénétrer.

<sup>13</sup> Il est toutefois possible que les données sur les autres composantes de l'ESSG (par exemple sur les infrastructures et les services d'inspection et de contrôle) soient incomplètes.

<sup>14</sup> La composition d'une « alimentation saine » varie selon les caractéristiques de l'individu, le contexte culturel, les denrées disponibles localement et les coutumes alimentaires locales. Une alimentation saine est conforme aux préconisations mondiales et permet à une personne de satisfaire ses besoins en macronutriments (protéines, lipides et glucides, y compris fibres alimentaires) et en micronutriments essentiels (vitamines et sels minéraux) (FAO, FIDA, UNICEF, PAM et OMS, 2020<sup>[18]</sup>).

<sup>15</sup> Les risques alimentaires tels que définis dans l'étude GBD comprennent les régimes alimentaires « contenant peu de céréales entières, fruits, fibres, légumineuses, noix et graines, acides gras oméga-3, acides gras polyinsaturés (AGPI), légumes, lait et calcium », et les régimes alimentaires « riches en sodium, acides gras trans, viande rouge ou transformée, et boissons sucrées » (GBD 2019 Risk Factors Collaborators, 2020<sup>[38]</sup>).

<sup>16</sup> La fermentation entérique est un processus digestif propre aux grands bovidés, aux ovins, aux caprins et aux autres animaux d'élevage ruminants, qui entraîne des émissions de méthane (CH<sub>4</sub>), produit par la fermentation microbienne qui s'opère dans le rumen des animaux.



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), « Évolution des politiques et du soutien agricoles », dans *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021 : Addressing the Challenges Facing Food Systems*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/a49ace7b-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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>.