

# 11 Union européenne

## Soutien à l'agriculture

Le soutien aux producteurs dans l'Union européenne<sup>1</sup>, mesuré par l'estimation du soutien aux producteurs (ESP), est proche de la moyenne de l'OCDE. Après avoir diminué tout au long des années 90 jusqu'au début des années 2000, le soutien aux producteurs dans l'Union européenne en pourcentage des recettes agricoles brutes s'est stabilisé autour de 19 % depuis 2010, contre 18 % pour l'ensemble des pays membres de l'OCDE.

Même si un certain nombre de secteurs continuent de bénéficier de mesures de protection commerciale (notamment licences d'importation et d'exportation, contingents tarifaires, et clauses de sauvegarde spéciale), les formes de soutien faussant les prix ont nettement reculé au fil des ans. En 2018-20, le soutien des prix du marché (SPM) représentait 18 % du soutien aux producteurs, loin des 46 % de 2000-02.

La majeure partie du soutien aux producteurs provient de soutiens budgétaires – principalement sous la forme de paiements directs. Les distorsions de la production provoquées par ces paiements ont diminué depuis le début des années 2000. En 2020, près de la moitié du soutien budgétaire est découplé de la production ; un tiers est fondé sur la production courante et 18 % sur la consommation d'intrants. De plus, près de 60 % des paiements aux producteurs dépendent de prescriptions environnementales obligatoires, et 14 % supplémentaires proviennent de dispositifs agro-environnementaux volontaires allant au-delà des exigences obligatoires.

Les dépenses consacrées aux services d'intérêt général à destination du secteur (ESSG) représentaient en 2018-20 10.4 % du soutien total en moyenne, ou 4.7 % de la valeur ajoutée agricole – en légère progression par rapport à 2000-02 mais encore en dessous de la moyenne de l'OCDE. Si l'importance relative de l'ESSG est demeurée pour l'essentiel inchangée au cours des vingt dernières années, la composition de ces dépenses a évolué. Les dépenses consacrées aux systèmes de connaissances et d'innovation agricoles continuent de prédominer, leur part ayant progressé de 12 points de pourcentage pour atteindre 54 % en 2018-20. Les dépenses de commercialisation et promotion ont également augmenté (elles représentent aujourd'hui 22 % de l'ESSG), tandis que le financement du développement et de l'entretien des infrastructures et le coût du stockage public ont tous les deux fléchi.

Le soutien total au secteur a diminué en pourcentage sur les deux dernières décennies. En 2018-20, il est estimé à 0.6 % du PIB, contre 1.0 % en 2000-02.

## Évolutions récentes de l'action publique

En 2020, une grande partie de l'action publique a eu pour objectif de veiller à ce que le secteur agroalimentaire puisse faire face aux répercussions du COVID-19. L'UE a pris une série d'initiatives sur ce front, notamment des mesures d'assouplissement de la Politique agricole commune (PAC), des mesures de marché exceptionnelles, et des aides directes aux agriculteurs et aux zones rurales. Dans ce cadre, les États membres ont défini leurs propres trains de mesures, ciblées sur les secteurs les plus touchés. Entre autres, les dépenses relevant du cadre temporaire sur les aides d'État ont bondi en 2020

et début 2021, 22 pays ayant mis en œuvre des programmes d'appui sectoriels pour un montant total de près de 6.2 milliards EUR (7.1 milliards USD), l'équivalent de plus de 11% des dépenses de la PAC en 2020.

L'Union européenne a également lancé le Plan de relance pour l'Europe, un programme de relèvement de la crise du COVID-19 sur le long terme. En particulier, l'initiative Next Generation EU prévue dans le cadre de ce plan financera certaines activités en faveur du secteur agricole afin d'aider les États membres à se relever, se réparer et sortir plus fort de la crise.

D'autres mesures ont été soit lancées, soit en voie d'achèvement en 2020. Le 27 novembre notamment, le Parlement européen et le Conseil ont adopté les règles de transition de la PAC pour 2021-22 (fondées sur le principe de continuité de la PAC actuelle) tandis que les négociations se poursuivent sur la réforme de la PAC. Par ailleurs, en mai, la Commission européenne a publié des détails complémentaires sur les stratégies du Pacte vert concernant plus spécialement le secteur agricole. La stratégie « De la ferme à la table » et celle en faveur de la biodiversité visent plus précisément à stopper l'érosion de la biodiversité en Europe, transformer les systèmes alimentaires de l'UE pour en faire des références mondiales en matière de durabilité compétitive, protéger la santé des êtres humains et de la planète, et préserver les moyens d'existence de tous les acteurs de la chaîne de valeur alimentaire. La stratégie « De la ferme à la table » énonce un plan d'action en 27 points qui couvre quatre grands domaines d'intervention : 1) assurer une production alimentaire durable ; 2) encourager des pratiques durables en matière de transformation alimentaire, de commerce de gros et de détail, et de services de restauration et d'alimentation ; 3) promouvoir des modes de consommation alimentaire durables et faciliter l'évolution vers des régimes alimentaires sains et durables ; et 4) réduire les pertes et le gaspillage alimentaires. La stratégie comprend plusieurs objectifs propres à l'agriculture, notamment la réduction de 50 % de l'utilisation de pesticides chimiques, la diminution d'au moins 50 % des pertes de nutriments et l'augmentation de la part des terres cultivées en agriculture biologique pour la porter à au moins 25 %. La stratégie en faveur de la biodiversité est un plan à long terme qui vise à protéger la nature, inverser la dégradation des écosystèmes et renforcer la résilience face aux menaces futures. Elle comporte aussi des objectifs spécifiques à l'agriculture, notamment l'inversion du déclin des pollinisateurs et la création d'éléments de paysage riches en biodiversité sur au moins 10 % des terres agricoles.

Le 31 décembre 2020, le Royaume-Uni a quitté le marché unique et l'union douanière de l'UE, mettant fin à la libre circulation des personnes, des biens et des services. Le projet d'accord de commerce et de coopération entre l'UE et le Royaume-Uni conclu le 24 décembre 2020 établit les règles régissant les échanges et les déplacements entre les deux. S'agissant de l'agriculture, la composante de l'accord relative au commerce prévoit des droits et des contingents nuls sur toutes les marchandises conformes aux dispositions sur les règles d'origine.

Plusieurs autres accords commerciaux ont été négociés ou sont entrés en vigueur en 2020. L'accord de coopération et de protection sur les indications géographiques entre l'UE et la République populaire de Chine (ci-après « la Chine ») a été signé le 14 septembre. L'accord de libre-échange UE-Viet Nam est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août. Le 28 avril, l'Union européenne et le Mexique ont achevé les négociations sur un nouvel accord commercial appelé à remplacer l'accord global UE-Mexique en vigueur depuis 2000.

## Évaluation et recommandations

- La stratégie « De la ferme à la table » et la stratégie en faveur de la biodiversité ont pour finalité d'améliorer la productivité, la durabilité et la résilience du secteur agricole de l'Union européenne, ce dont il faut se féliciter. En revanche, la manière dont les objectifs choisis sont susceptibles d'agir sur la productivité générale et la durabilité n'est pas claire. De plus, les stratégies devraient mettre davantage l'accent sur la nécessité d'améliorer la gestion de l'eau comme condition préalable au

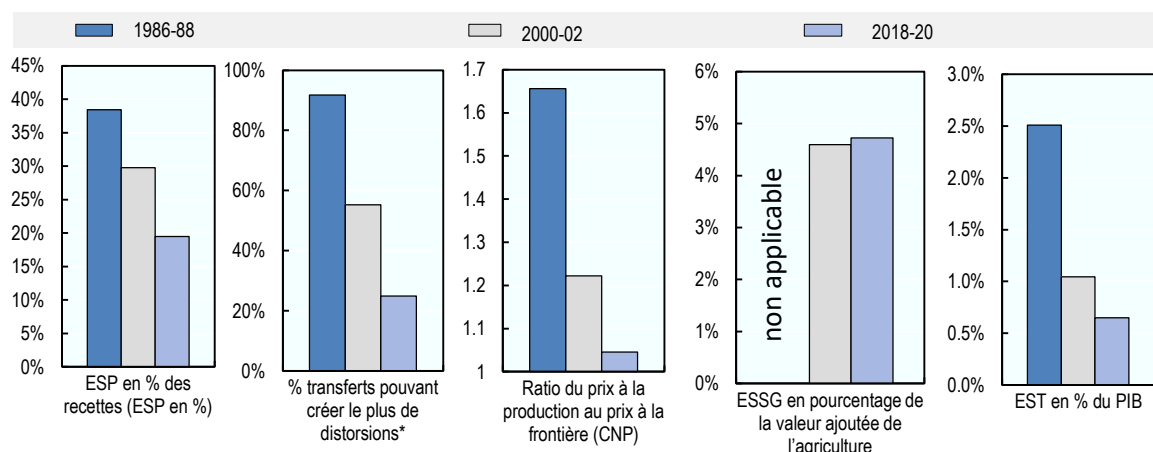
renforcement de la durabilité et de la résilience – une thématique qui va devenir de plus en plus importante compte tenu du climat plus chaud et sec anticipé en Europe.

- Les propositions actuelles pour la PAC continuent de favoriser, dans le cadre des contraintes budgétaires et réglementaires, les aides portant sur un seul produit (sous la forme de soutien couplé facultatif), dont il a été démontré qu'elles faussaient les marchés et peuvent aggraver la situation environnementale. En outre, même si les nouveaux plans stratégiques nationaux donnent la possibilité de mieux adapter les mesures aux spécificités de chaque pays, ils risquent d'élargir les divergences dans la mise en œuvre nationale de la PAC, notamment en ce qui concerne le soutien couplé. L'élimination progressive des programmes connus pour contribuer à des résultats environnementaux négatifs ou pour lutter efficacement contre ces impacts, pourrait améliorer la cohérence de la PAC avec la stratégie « De la ferme à la table ». Cette approche serait une première étape importante à prendre en compte dans les plans nationaux afin de réaliser les ambitions environnementales actuelles.
- Les efforts de relance à long terme décidés par l'Union européenne à la suite de l'épidémie de COVID-19 (sous la forme de l'initiative Next Generation EU et du budget renforcé) doivent être salués : ils s'efforcent de tirer parti de la crise pour construire un secteur agricole plus résilient.
- Les nombreuses aides exceptionnelles annoncées au titre du cadre temporaire sur les aides d'État indiquent soit que la panoplie actuelle d'outils de gestion des risques n'est pas adaptée face à des événements catastrophiques, soit que les mécanismes incitatifs supposés encourager l'utilisation des outils existants sont mal conçus. Les responsables publics devraient discuter avec les parties prenantes du secteur pour déterminer quelles mesures sont les mieux à même de remédier aux insuffisances de la gestion des risques au niveau des exploitations – en gardant à l'esprit que la perspective de bénéficier d'aides exceptionnelles non définies n'encourage pas à investir dans la gestion des risques, en particulier quand ces aides peuvent être influencées par des objectifs politiques et parviennent peu jusqu'aux personnes qui en ont besoin.
- Malgré les perturbations considérables causées par la crise du COVID-19 aux marchés alimentaires et agricoles, les systèmes agroalimentaires européens ont fait preuve de résilience et assuré l'accès des consommateurs à de la nourriture. La mise en place de voies réservées aux frontières et les mesures prises pour faciliter l'information sur les marchés ont certainement aidé. Néanmoins, la crise a aussi multiplié les appels à une réévaluation de l'état de préparation de l'Union européenne face à la crise de la sécurité alimentaire. Les responsables publics doivent envisager ce type de solutions avec prudence et éviter des mesures qui pourraient freiner les velléités d'adapter et de transformer les secteurs d'activité pour gérer les chocs futurs.

## Note

<sup>1</sup> Pour 2020, les estimations comprennent le Royaume-Uni. Bien que le pays soit sorti de l'Union européenne le 31 janvier 2020, les dépenses agricoles britanniques de 2020 ont été encore en grande partie financées par la Commission européenne, et le Royaume-Uni a continué de faire partie du marché commun en 2020.

## Graphique 11.1. Union européenne : Évolution du soutien à l'agriculture



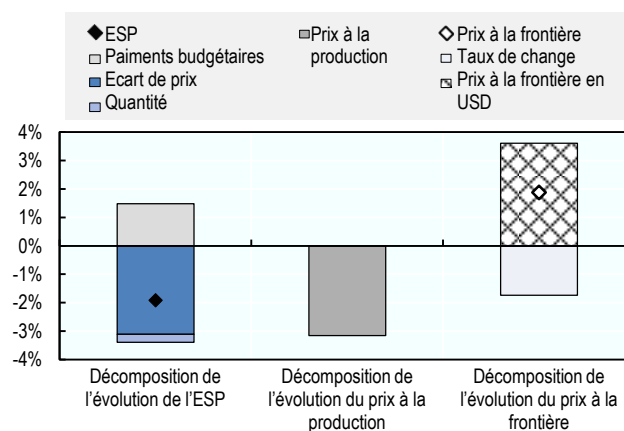
Note : \* Part des transferts pouvant créer le plus de distorsions, dans les transferts cumulés aux producteurs.

UE12 pour 1986-88; 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/mhdrns>

## Graphique 11.2. Union européenne : Moteurs du changement de l'ESP, 2019 à 2020

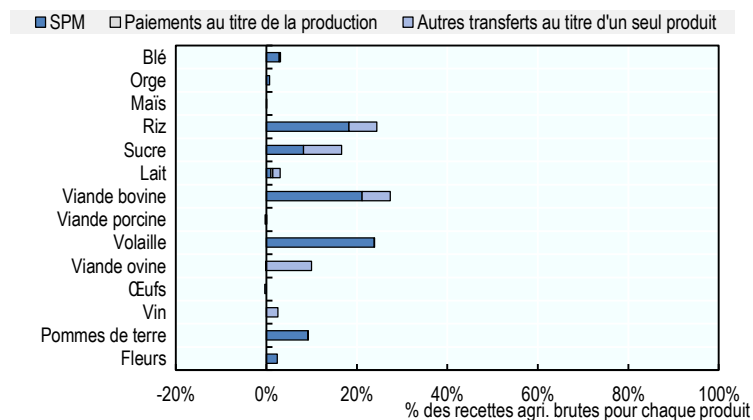


Note : UE28 pour 2019; et UE27 plus Royaume-Uni pour 2020.

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/qhoyd5>

### Graphique 11.3. Union européenne : Transferts au titre de produits spécifiques (TSP), 2018-20



Note : UE28 pour 2019; 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/sf37ri>

Tableau 11.1. Union européenne : Estimations du soutien à l'agriculture

Millions USD

	1986-88	2000-02	2018-20	2018	2019	2020p
<b>Valeur totale de la production (en sortie de l'exploitation)</b>	<b>233 558</b>	<b>225 093</b>	<b>457 423</b>	<b>466 823</b>	<b>452 697</b>	<b>452 748</b>
<i>dont : part des produits SPM (%)</i>	75.0	73.3	73.4	73.7	73.6	73.0
<b>Valeur totale de la consommation (en sortie d'exploitation)</b>	<b>212 900</b>	<b>226 789</b>	<b>448 379</b>	<b>464 115</b>	<b>435 556</b>	<b>445 464</b>
<b>Estimation du soutien aux producteurs (ESP)</b>	<b>95 385</b>	<b>79 781</b>	<b>106 077</b>	<b>108 994</b>	<b>104 698</b>	<b>104 538</b>
Soutien au titre de la production des produits de base	86 308	40 997	19 633	21 839	20 160	16 900
Soutien des prix du marché <sup>1</sup>	80 672	37 067	19 330	21 523	19 864	16 601
Soutien positif des prix du marché	81 784	37 067	19 561	21 814	20 268	16 601
Soutien négatif des prix du marché	-1 112	0	-231	-290	-403	0
Paiements au titre de la production	5 637	3 930	304	316	296	299
Paiements au titre de l'utilisation d'intrants	5 056	6 833	15 115	14 745	14 780	15 821
Utilisation d'intrants variables	960	3 047	6 412	6 284	6 286	6 667
avec contraintes sur les intrants	0	0	38	31	42	41
Formation de capital fixe	2 986	2 259	6 271	6 471	6 140	6 202
avec contraintes sur les intrants	0	94	111	108	109	115
Services utilisés sur l'exploitation	1 109	1 527	2 432	1 990	2 354	2 952
avec contraintes sur les intrants	90	274	10	10	10	10
Paiements au titre des S/Na/Rec/Rev courants, production requise	3 587	31 196	27 899	27 529	27 053	29 115
Au titre des Recettes / du Revenu	147	99	614	328	324	1 188
Au titre de la Superficie cultivée / du Nombre d'animaux	3 440	31 097	27 286	27 201	26 728	27 927
avec contraintes sur les intrants	940	13 953	22 261	22 279	21 739	22 767
Paiements au titre des S/Na/Rec/Rev non courants, production requise	0	0	4	3	3	7
Paiements au titre des S/Na/Rec/Rev non courants, production facultative	0	10	41 920	43 486	41 239	41 034
Avec taux de paiement variables	0	0	0	0	0	0
avec exceptions sur les produits	0	0	0	0	0	0
Avec taux de paiement fixes	0	10	41 920	43 486	41 239	41 034
avec exceptions sur les produits	0	0	0	0	0	0
Paiements sur critères non liés à des produits de base	478	1 078	987	949	973	1 037
Retrait de ressources à long terme	476	846	149	157	148	142
Production de produits particuliers autres que produits de base	2	176	769	739	776	792
Autres critères non liés à des produits de base	0	57	69	53	50	103
Paiements divers	-43	-334	519	443	490	623
<b>ESP en pourcentage (%)</b>	<b>38.4</b>	<b>29.8</b>	<b>19.5</b>	<b>19.7</b>	<b>19.5</b>	<b>19.3</b>
<b>CNP des producteurs (coeff.)</b>	<b>1.66</b>	<b>1.22</b>	<b>1.05</b>	<b>1.05</b>	<b>1.05</b>	<b>1.04</b>
<b>CNS aux producteurs (coeff.)</b>	<b>1.62</b>	<b>1.42</b>	<b>1.24</b>	<b>1.24</b>	<b>1.24</b>	<b>1.24</b>
<b>Estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG)</b>	<b>9 118</b>	<b>8 355</b>	<b>12 369</b>	<b>12 690</b>	<b>12 002</b>	<b>12 416</b>
Système de connaissances et d'innovation agricoles	1 788	3 492	6 720	6 969	6 623	6 568
Services d'inspection et de contrôle	194	281	1 177	1 180	1 170	1 180
Développement et entretien des infrastructures	1 331	2 222	1 719	1 895	1 577	1 684
Commercialisation et promotion	1 210	996	2 710	2 614	2 597	2 919
Coût du stockage public	4 571	1 294	28	15	20	49
Divers	24	69	16	16	15	16
<b>ESSG en pourcentage (% de l'EST)</b>	<b>8.3</b>	<b>9.1</b>	<b>10.4</b>	<b>10.4</b>	<b>10.2</b>	<b>10.6</b>
<b>Estimation du soutien aux consommateurs (ESC)</b>	<b>-69 408</b>	<b>-33 000</b>	<b>-17 808</b>	<b>-20 344</b>	<b>-18 411</b>	<b>-14 668</b>
Transferts des consommateurs aux producteurs	-80 268	-36 084	-18 489	-21 260	-19 172	-15 036
Autres transferts des consommateurs	-1 699	-717	-152	-65	-265	-128
Transferts des contribuables aux consommateurs	4 992	3 537	469	511	400	496
Surcoût de l'alimentation animale	7 567	264	365	470	626	0
<b>ESC en pourcentage (%)</b>	<b>-33.4</b>	<b>-14.8</b>	<b>-4.0</b>	<b>-4.4</b>	<b>-4.2</b>	<b>-3.3</b>
<b>CNP des consommateurs (coeff.)</b>	<b>1.63</b>	<b>1.19</b>	<b>1.04</b>	<b>1.05</b>	<b>1.05</b>	<b>1.04</b>
<b>CNS aux consommateurs (coeff.)</b>	<b>1.50</b>	<b>1.17</b>	<b>1.04</b>	<b>1.05</b>	<b>1.04</b>	<b>1.03</b>
<b>Estimation du soutien total (EST)</b>	<b>109 495</b>	<b>91 672</b>	<b>118 915</b>	<b>122 195</b>	<b>117 101</b>	<b>117 450</b>
Transferts des consommateurs	81 967	36 801	18 642	21 325	19 436	15 164
Transferts des contribuables	29 228	55 589	100 426	100 934	97 929	102 414
Recettes budgétaires	-1 699	-717	-152	-65	-265	-128
<b>EST en pourcentage (% du PIB)</b>	<b>2.5</b>	<b>1.0</b>	<b>0.6</b>	<b>0.6</b>	<b>0.6</b>	<b>0.7</b>
<b>Estimation du soutien budgétaire total (ESBT)</b>	<b>28 824</b>	<b>54 606</b>	<b>99 586</b>	<b>100 671</b>	<b>97 237</b>	<b>100 849</b>
<b>ESBT en pourcentage (% du PIB)</b>	<b>0.7</b>	<b>0.6</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.6</b>
<b>Déflateur du PIB (1986-88=100)</b>	<b>100</b>	<b>152</b>	<b>191</b>	<b>189</b>	<b>193</b>	<b>..</b>
<b>Taux de change (monnaie nationale par USD)</b>	<b>0.91</b>	<b>1.09</b>	<b>0.87</b>	<b>0.85</b>	<b>0.89</b>	<b>0.88</b>

.. Non disponible

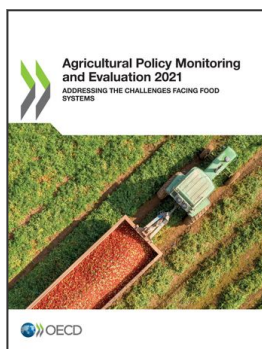
Note : p : provisoire. CNP : Coefficient nominal de protection. CNS : Coefficient nominal de soutien.

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

UE12 pour 1986-88; UE15 pour 2000-02; UE28 en pour 2018-19; et UE27 plus Royaume-Uni pour 2020.

1. Le soutien des prix du marché (SPM) s'entend net de prélèvements aux producteurs et de surcoût de l'alimentation animale. Les produits SPM pour l'UE sont : le blé, le maïs, l'avoine, l'orge, le riz, le colza, le soja, le tournesol, le sucre, le lait, la viande bovine, ovine et porcine, la volaille, les oeufs, les pommes de terre, les tomates, les plantes et fleurs, et le vin.

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>.



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), « Union européenne », dans *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021 : Addressing the Challenges Facing Food Systems*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/0c69fd67-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>.