



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DES PRODUITS

**RÉUNION CONJOINTE DU
GROUPE INTERGOUVERNEMENTAL SUR LES GRAINES
OLÉAGINEUSES ET LES MATIÈRES GRASSES
(TRENTIÈME SESSION)
GROUPE INTERGOUVERNEMENTAL SUR LES CÉRÉALES
(TRENTE-DEUXIÈME SESSION)
GROUPE INTERGOUVERNEMENTAL SUR LE RIZ
(QUARANTE-TROISIÈME SESSION)**

Santiago (Chili), 4 – 5 novembre 2009

**SUIVI DES DIRECTIVES POUR UNE COOPÉRATION
INTERNATIONALE DANS LE SECTEUR DES GRAINES
OLÉAGINEUSES, DES HUILES ET DES TOURTEAUX
D'OLÉAGINEUX PENDANT LA PÉRIODE 2006-2009**

Table des matières

	Pages
I. INTRODUCTION	2
II. ÉVOLUTION DES POLITIQUES	2
A. POLITIQUES DE PRODUCTION	2
B. POLITIQUES COMMERCIALES	7
C. AUTRES POLITIQUES AYANT UNE INCIDENCE SUR LE SECTEUR DES OLÉAGINEUX	11
III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	12

I. INTRODUCTION

1. En 1980, le Groupe intergouvernemental a adopté des directives en vue de la coopération internationale dans le secteur des graines oléagineuses, des huiles et des tourteaux d'oléagineux. Ces directives ont pour principal objet de favoriser l'harmonisation des politiques nationales au regard des objectifs convenus visant globalement à promouvoir l'expansion équilibrée de la production, de la consommation et des échanges dans le secteur, en tenant dûment compte des intérêts des producteurs et des consommateurs des pays exportateurs et importateurs, et avec une attention particulière pour l'expansion continue du secteur dans les pays en développement. Le Groupe intergouvernemental est convenu d'examiner régulièrement les progrès enregistrés du point de vue de la mise en oeuvre des objectifs de ces directives.

II. ÉVOLUTION DES POLITIQUES¹

2. Le document ci-après passe en revue les politiques appliquées de la période 2006-2009 qui englobe la flambée des prix en 2007-2008 après plusieurs saisons de fléchissement des cours mondiaux. Les politiques mises en oeuvre durant cette période traduisent les efforts engagés par les gouvernements pour s'ajuster aux profonds changements des conditions d'intervention sur les marchés mondiaux, tout en demeurant dans un cadre général de réforme et de libéralisation économique à long terme. Le Groupe intergouvernemental souhaitera peut-être examiner de plus près les facteurs qui ont fait obstacle à la réalisation des objectifs généraux de stabilité et de croissance équilibrée dans le secteur des oléagineux.

A. POLITIQUES DE PRODUCTION

3. Il ressort de l'examen des politiques de production que le secteur des oléagineux ne fait pas exception au retrait progressif et généralisé du secteur public de toute intervention directe sur les marchés agricoles. La période considérée a vu la poursuite de la tendance générale à long terme par laquelle les pays développés remplacent progressivement les mesures de soutien des prix par des politiques visant à accorder la production aux signaux du marché. Bien que les mesures de soutien du revenu découplées de la production (surtout utilisées par les pays développés) aient continué de maintenir les revenus des producteurs et la production à des niveaux plus élevés que ce n'aurait été le cas en leur absence, d'autres facteurs ont eu une influence prépondérante pendant la période examinée. Ainsi, l'escalade des prix du pétrole et de l'énergie a stimulé la rentabilité des superficies plantées en cultures destinées au marché des biocombustibles et ce, en dépit de la hausse concomitante des coûts de production. Le choc des prix induit par le marché pétrolier a encore intensifié les actions déjà engagées en réponse à la pollution environnementale et aux préoccupations causées par le changement climatique, ainsi que les politiques nationales visant à encourager la production énergétique à partir de sources renouvelables. Le soutien direct aux producteurs d'oléagineux, sous forme de garantie des prix et de la constitution de stocks publics, est resté relativement limité en termes absolus, par rapport aux situations passées et aussi par comparaison à d'autres cultures alimentaires de base considérées comme plus importantes au plan stratégique. Dans les pays en développement, les signaux du marché n'ont pas suffi à eux seuls à offrir les incitations nécessaires à une expansion régulière de la production d'oléagineux. Suite à la flambée des prix de 2007-2008, plusieurs pays en développement ont renforcé leur plan de développement des oléagineux à long terme afin de mieux se protéger des fluctuations des cours mondiaux tout en favorisant l'emploi et le revenu national.

¹ Le document CCP : OF-GR-RI 09/3 Supp.1 présente les directives ainsi que des tableaux explicitant certaines politiques nationales.

4. Parmi les pays qui cherchent à mettre un terme au soutien direct à la culture des oléagineux, les **États-Unis** ont instauré des politiques à cet effet depuis plus de 10 ans. L'ancien système reposant sur les prix d'objectif pour différentes cultures, les paiements compensatoires et l'obligation de mise en réserve de terres a été remplacé par un régime de *soutien du revenu* sous forme de paiements fixes au producteur, d'un montant dégressif et ne dépendant pas des niveaux de production. Les décisions en matière de semis ont donc été de plus en plus dictées par les conditions du marché. Les dispositions clés ayant une incidence sur les oléagineux restent globalement inchangées dans la Loi de 2008 sur l'alimentation, la conservation et l'énergie qui jette les bases législatives de la politique agricole pour la période 2008-2009 à 2012-2013. Signalons toutefois une nouveauté avec la possibilité offerte aux agriculteurs d'opter pour des paiements alignés sur le revenu agricole moyen (Average Crop Revenue Election - ACRE) au lieu de percevoir des paiements anticycliques (counter-cyclical payments - CCP) qui sont liés à la diminution des prix par rapport au prix cible fixé. Ce nouveau régime de stabilisation garantit le maintien du revenu à un niveau basé sur la moyenne mobile des cours récents. Il offre ainsi une protection contre les chutes brutales du revenu, quelle qu'en soit la cause (par exemple variations soudaines des prix, du rendement ou des coûts).

5. Pendant la période considérée, les décaissements réels au titre des mesures de soutien ont baissé tant pour le soja que pour les arachides, principalement en raison du fait que les prix sur les marchés en 2007-2008 étaient supérieurs au niveau de déclenchement des paiements anticycliques.

6. Les politiques nationales de soutien à la consommation de biocombustibles comprennent des crédits d'impôt aux fabricants de biodiesel à base d'huiles végétales, et des dispositions visant l'utilisation obligatoire de biodiesel à compter de 2009. Ces mesures sont à l'origine d'une expansion considérable des capacités de production et de la production de biodiesel. Les politiques en matière de biocombustibles ont également gonflé la demande d'autres matières premières, en particulier le maïs cultivé destiné à la production d'éthanol. En 2007, l'augmentation sans précédent des prix du maïs a fortement incité au détournement des terres consacrées à la culture du soja, ce qui a poussé à la hausse les prix des graines oléagineuses et des tourteaux.

7. Dans l'**Union européenne**, suite à la réforme de la Politique agricole commune (PAC) en 2003, le paiement de 63 euros la tonne accordé en 2005 aux producteurs de cultures arables, dont les oléagineux, a été remplacé par le droit au paiement unique (DPU), qui a été substitué à la plupart des anciennes formes d'aides directes, et consiste en un paiement unique au titre du soutien du revenu ayant pour but de mieux aligner la production agricole sur les marchés. À compter de 2007, le plafond du volume global des prestations d'aide fixé pour chaque État membre a été obligatoirement revu à la baisse, les fonds étant réaffectés à des mesures de développement rural et agro-environnementales. Pour ce qui est des olives, les aides à la production et les prix cibles ont été abandonnés en 2006, et le secteur a été rattaché au DPU. Ce n'est que dans le cas du beurre que les achats publics de volumes prédéterminés sont restés en vigueur en vue de la constitution de stocks publics. L'aide aux cultures énergétiques, d'un montant de 45 euros par hectare (principalement appliquée au colza), sera interrompue à compter de 2009-2010 étant donné que l'industrie des biocombustibles n'est plus considérée comme en besoin de soutien. À la fin 2008, de nouveaux engagements ont été pris par les États membres de l'UE afin de renforcer l'orientation commerciale; un calendrier élaboré à cet effet prévoit l'élimination progressive des dernières aides couplées et des régimes d'intervention ainsi que la réorientation des financements des mesures individuelles de soutien du revenu aux programmes de développement rural.

8. Au **Japon**, le soutien à la production agricole, toutes cultures confondues, et aux ménages agricoles a été remplacé en 2007 par un régime d'aides directes pour certaines cultures cibles, dont le soja, allouées aux grandes exploitations pour encourager les fusions et stimuler la productivité. Ces aides, pour certaines couplées et d'autres découplées, ont pour objet de garantir la rentabilité de la production locale. Des mesures de compensation sont aussi prévues en cas de fluctuation des prix pour contribuer à stabiliser les revenus.

9. Au **Mexique**, le soja continue de bénéficier des aides découplées du programme PROCAMPO. Depuis 2004, le soja et le colza relèvent du Programme de revenu cible qui prévoit le versement temporaire de paiements destinés à compléter les revenus des producteurs. En 2009, les revenus cibles ont été relevés de 30 pour cent pour le colza et de 40 pour cent pour le soja, et ces cibles resteront en vigueur jusqu'en 2013.

10. Des mesures de portée plus générale visant à *stabiliser les revenus* des producteurs d'oléagineux ont également été mises en place dans plusieurs autres grands pays producteurs. Au **Canada**, un nouveau train de mesures en vigueur depuis 2008 a pour objet d'améliorer la riposte à l'évolution des conditions du marché, à renforcer la gestion des risques et à réduire le rôle de régulation de l'État. Le soutien comprend des mesures contribuant à couvrir le recul des revenus agricoles et à promouvoir l'assurance de la production. Les programmes d'assurance du revenu ont également été renforcés aux **États-Unis**. Les régimes de subvention de l'assurance-récolte ont été renforcés au **Brésil**, tandis qu'en **Chine**, les mesures applicables aux oléagineux, introduites à titre d'essai en 2007, ont été maintenues et développées. De même, en **Fédération de Russie**, les oléagineux ont été rattachés à des programmes de ce type depuis 2007.

11. Les mesures de *soutien des prix* ont été maintenues dans plusieurs pays, notamment dans certains des plus grands pays producteurs en développement. Toutefois, on constate fréquemment que ces prix n'ont pas suivi le rythme des fortes pressions inflationnistes, surtout pendant la période 2007-2008 caractérisée par la cherté du pétrole et l'escalade des coûts. En outre, les oléagineux ne bénéficient généralement pas du même niveau de soutien que celui accordé à des cultures comme le blé et le riz qui sont jugés capitales pour la sécurité alimentaire. Enfin, les mesures d'achat ont été freinées par les restrictions budgétaires. Au **Brésil**, le prix minimum garanti pour le soja a été relevé de 60 pour cent en 2009 après cinq ans sans changement. En règle générale, il n'y a pas d'achats publics, et le secteur privé bénéficie de la garantie des prix en percevant une prime couvrant la différence entre le prix garanti et les prix du marché. Dans ce pays, la subvention des crédits à la production demeure un outil central d'appui aux petites et moyennes entreprises de production de soja. Pendant la période considérée, l'accès à ces régimes d'aide et les conditions applicables ont été plusieurs fois améliorés. En **Inde**, les prix minimum des oléagineux sont encore fixés, mais les prix du marché ont tendance à être très supérieurs aux niveaux de soutien. L'État a limité ses achats au colza. En Chine, les difficultés rencontrées pour atteindre l'objectif de croissance de la production (voir ci-après) ont donné lieu à la mise en place d'un plan de constitution de stocks/réserves publics à la fin de 2008. Le prix d'achat du soja a été fixé à un niveau supérieur de plus de 30 pour cent au prix d'importation, les achats visés représentant 20 pour cent de la production intérieure. Un régime analogue a été mis en place pour le colza.

12. La **Thaïlande** a développé les mesures d'incitation à la production d'huile de palme pour tenter de satisfaire la demande croissante d'huile alimentaire ainsi que les exigences du marché du biodiesel. Après avoir accordé des prêts à faible taux d'intérêt en vue de diverses mesures d'augmentation de la production et du rendement, ce pays a fixé les prix minimum pour les achats par les raffineries et pris des mesures en vue d'achats publics à des prix subventionnés. Les cultivateurs de soja ont tiré profit des dispositions obligeant les négociants à absorber la production intérieure avant d'être autorisés à importer.

13. La **République islamique d'Iran** a maintenu les achats publics de colza à prix garantis. Les subventions à la production et les achats publics de tournesol se sont poursuivis au **Maroc** et, en 2006, le système a été élargi à d'autres graines oléagineuses, notamment le colza. Depuis la saison 2005-2006, l'**Ukraine** a mis en place un prix d'achat minimum pour le tournesol, mais les marchés publics ont été freinés par manque de ressources. Depuis 2006, des paiements de soutien ont été apportés aux agriculteurs qui cultivent du colza en vue de la production de biodiesel.

14. Dans de nombreux pays, l'inquiétude croissante due à l'exposition à la volatilité des prix et aux menaces potentielles pesant sur les disponibilités alimentaires nationales a motivé l'élaboration de *plans de développement à long terme* destinés à soutenir la croissance dans le

secteur des oléagineux. Ces plans sont généralement étayés par des mesures d'amélioration de la production plutôt que par des mesures de soutien des prix ou du revenu, notamment dans les pays en développement confrontés à un manque de ressources. Dans de telles conditions, les mesures d'incitation visant à accroître le rendement sont de peu de poids face à l'envolée des importations à bas prix. En **Chine**, les chutes de production enregistrées durant la période considérée pour toutes les grandes cultures oléagineuses ont conduit en 2007 à la préparation d'un plan stratégique 2008-2015 pour le secteur. Les objectifs de production, dont 15,8 millions de tonnes pour le soja et 19 millions de tonnes de colza, seront réalisés au moyen de diverses mesures d'amélioration technique et d'une expansion des superficies cultivées. Les installations d'entreposage et de commercialisation sont en cours d'amélioration, et les ventes de matériel végétal sont subventionnées.

15. De même, en **Indonésie**, les efforts engagés pour réduire la dépendance aux importations de soja suite à la poussée des prix à l'importation en 2007-2008 ont conduit à définir des cibles de production et des mesures d'incitation. Dans le cas de l'huile de palme, les mesures d'incitation prennent la forme de prêts à des taux préférentiels et de concessions de terres en vue de la création de plantations durablement gérées, tandis qu'à plus court terme, les replantations sont encouragées afin de promouvoir une croissance équilibrée. S'agissant du cocotier, le programme de culture pour 2006-2010 vise à la fois la replantation et la création de nouvelles plantations. En **Malaisie**, le gouvernement s'est engagé à favoriser la croissance au moyen de replantations de variétés à haut rendement plutôt que par l'expansion des superficies cultivées. Les modes de production écologiquement durables et socialement acceptables jouissent d'une attention accrue. Le soutien à la replantation, moyen souvent utilisé pour réduire temporairement la production et atténuer l'effet des bas prix, a été renforcé à la fin de 2008. Pour la période 2006-2015, le gouvernement s'est aussi engagé à appuyer la relance de la filière cocotier. En 2006, les **Philippines** ont lancé un programme de développement à long terme de la filière cocotier qui prévoit des plantations et des replantations, une amélioration des pratiques agricoles, de meilleurs intrants, et une modernisation de la transformation; en 2008, des programmes de grande envergure portant sur plusieurs années et comprenant plusieurs axes d'orientation ont été mis en place pour revitaliser le secteur et protéger les revenus agricoles. Des initiatives semblables ont été engagées au **Sri Lanka**. Le **Myanmar** a lancé en 2008 un programmes de développement des cultures oléagineuses afin de réduire sa dépendance à l'égard des importations.

16. Le **Pakistan** continue de fournir des semences améliorées à des prix subventionnés et, même s'il n'y a pas d'achats publics ou de mesures officielles de soutien des prix, le Conseil pour le développement des oléagineux négocie avec les raffineries des prix d'achat minimum qui sont à la fois attractifs pour la filière et rémunérateurs du point de vue des agriculteurs. Des plans et des objectifs de production pour les oléagineux ont également été arrêtés en **Égypte**. Un programme de développement des huiles végétales a été lancé au **Nigéria** au début de 2006, la mise en valeur et la réhabilitation des palmeraies étant soutenues par des ventes subventionnées de matériel végétal, d'engrais et de produits agrochimiques. Au **Sénégal**, la production d'arachides a bénéficié de mesures analogues. En **Argentine**, des intrants de production à des prix subventionnés ont été offerts aux agriculteurs suite au fléchissement des prix agricoles à partir du milieu de l'année 2008. Par ailleurs, pour prévenir toute augmentation des prix alimentaires, des aides ont été accordées pour compenser l'augmentation des coûts de commercialisation et de transport. De nombreux pays ont également proposé différents types d'emprunts publics à des taux favorables dans le but de promouvoir l'investissement dans l'agriculture en général et, plus particulièrement, dans le secteur des oléagineux. En **Colombie**, un fonds de développement continue d'appuyer le secteur de l'huile de palme.

17. Les gouvernements de plusieurs pays continuent de répondre aux *besoins d'urgence* des producteurs agricoles, y compris d'oléagineux, qui subissent le contrecoup de conditions météorologiques défavorables ou d'autres formes de difficultés. En 2009, les producteurs d'**Argentine** touchés par la sécheresse ont été autorisés à reporter le règlement de divers impôts et autres dus tandis que, plus récemment, le gouvernement de l'**Australie** a fourni des aides de secours en raison de la sécheresse. Au **Brésil**, une aide d'urgence a été apportée en 2005 et 2006

au moyen d'une augmentation des crédits subventionnés et de reports de remboursement des dettes contractées afin de compenser la sécheresse, les flambées de maladie et l'appréciation du real par rapport au dollar EU qui pesaient lourdement sur les gains des agriculteurs. Une aide d'urgence a également été octroyée aux agriculteurs frappés par les catastrophes naturelles en **République Dominicaine**, en **Turquie** et aux **États-Unis**.

18. Au titre de *l'aide aux pays en développement* en vue du développement du secteur des oléagineux, signalons l'assistance apportée par l'**Australie** à la production d'huile de palme en Papouasie-Nouvelle-Guinée, et celle accordée à Cuba par le **Brésil** pour la culture du soja.

B. POLITIQUES COMMERCIALES

Mesures ayant une incidence sur les exportations

19. Les bouleversements des prix sur les marchés mondiaux pendant la période considérée, de leur fléchissement au début de 2006 aux niveaux record atteints en 2008, constituent la trame de fond des évolutions majeures enregistrées dans les politiques d'exportation. Alors que les producteurs des pays exportateurs ont tiré profit de la forte montée des prix, la situation tendue du marché et d'autres forces inflationnistes ont menacé les indices des prix à la consommation de nombreux pays. En conséquence, la tendance a été d'imposer ou de relever les taxes à l'exportation de produits locaux tels que les huiles et oléagineux, dans le but d'améliorer les conditions locales de l'offre et de tempérer l'augmentation des prix intérieurs tout en créant les conditions nécessaires à un transfert de ressources pour stabiliser le niveau des prix à la consommation. La pénurie de 2007-2008 a eu ceci de positif que le recours aux restrictions quantitatives à l'exportation, qui aurait pu mettre en péril la sécurité de l'offre dans les pays importateurs, est resté des plus limités. Il est en revanche plus inquiétant de constater que les cours mondiaux ont eu tendance à grimper encore face à l'augmentation des taxes à l'exportation, ce qui est venu aggraver la hausse des prix à la consommation.

20. En **Argentine**, au nombre des initiatives publiques visant à juguler la montée des prix intérieurs, à contenir les gains des producteurs et des exportateurs et à canaliser les ressources vers d'autres secteurs de l'économie, les *taxes à l'exportation* sur les graines et produits oléagineux (particulièrement le soja) ont été progressivement relevées pendant la période considérée. En 2006-2007, les taxes ont augmenté d'environ 50 pour cent et, au début de 2008, le régime fiscal a été modifié en faveur d'un système de taux variables/flottants en fonction de l'évolution des prix à l'exportation. Le taux applicable au soja a atteint 45 pour cent au premier trimestre 2008 pour être ensuite plafonné à 52 pour cent en milieu d'année. Pendant le deuxième semestre 2008, un système de taux fixe a été institué aux taux prévalant à la fin de 2007.

21. L'**Indonésie** a réagi au resserrement continu des approvisionnements mondiaux et à l'augmentation des prix intérieurs par une augmentation notable des taxes à l'exportation d'huile de palme et de produits dérivés au milieu de l'année 2007. Un peu plus tard dans la même année, un taux flottant a été appliqué à cette taxe progressive dont le plafond est passé de 10 pour cent à 20 pour cent au début 2008, là encore pour décourager les exportations de cette huile alimentaire qui, bien que largement destinée à l'exportation, est la plus consommée dans le pays. Suite au fléchissement des prix, la taxe a été progressivement réduite, pour être finalement suspendue à la fin de 2008. En outre, pour aider à réduire le volume croissant des stocks intérieurs, le quota annuel d'exportation d'huile de palme brute a été relevé de 50 pour cent. Par ailleurs, la **Malaisie** a eu recours à divers instruments politiques, dont des taxes et des quotas d'exportation, pour freiner les exportations pendant la période où les prix étaient au plus fort. Ces mesures ont ensuite été assouplies après que les prix sur les marchés mondiaux soient retombés au dernier trimestre de 2008. En **Chine**, après une période de réduction croissante des taxes sur la valeur ajoutée pour encourager les exportations, l'abattement sur les exportations de soja a été supprimé à la fin de 2007, et celui sur les exportations d'huiles végétales au milieu de l'année 2008. Une taxe provisoire à l'exportation a été appliquée au soja en 2008.

22. Quelques fournisseurs d'importance assez mineure ont imposé des *restrictions quantitatives à l'exportation* pendant la période considérée. En 2008-2009, l'**Inde** a temporairement interdit les exportations en vrac d'huiles alimentaires pour faire obstacle à l'augmentation des prix. Ces mesures s'inscrivaient à l'inverse des orientations politiques qui prévalaient en 2005 où des crédits à l'exportation étaient accordés pour le soja, la farine de soja et les autres produits dérivés du soja. Pour garantir l'approvisionnement du marché intérieur et contenir la hausse des prix alimentaires, les exportations ont également été interdites en **Bolivie**, en **Serbie** et au **Sénégal**. La **Fédération de Russie** a approuvé une liste de produits essentiels, dont les huiles et oléagineux, dont l'exportation pourrait être interdite en cas de besoin. Les oléagineux restent soumis à des taxes à l'exportation. Les droits d'exportation n'ont été réduits que dans le cas du colza pour stimuler les exportations à destination de l'UE en vue de la production de biocombustibles.

23. Pendant la période considérée, les *subventions à l'exportation* n'ont guère été utilisées compte tenu de la tension sur les marchés mondiaux. Toutefois, dans l'**UE**, la chute des prix des produits laitiers a conduit à la réintroduction des restitutions à l'exportation pour le beurre et la graisse de beurre, tout en demeurant dans les limites fixées par l'OMC. En 2005-2006, la **Turquie** a mis en place des mesures d'incitation, toujours dans les limites établies par l'OMC, pour l'exportation d'huile d'olive en emballages de vente au détail.

24. D'autres mesures ont été prises pour *stimuler les exportations de produits à valeur ajoutée* fabriqués à partir de matières premières. En réponse à la hausse des prix en 2007, l'**Indonésie** a tout d'abord offert des mesures d'incitation, mais la progression persistante des prix a ensuite conduit à des mesures aux frontières visant à décourager les exportations (voir ci-dessus). En **Ukraine**, la structure tarifaire a pour objectifs sous-jacents de limiter les exportations de graines de tournesol afin d'accroître le raffinage local et de promouvoir l'exportation d'huile à valeur ajoutée. Au milieu de l'année 2008, l'application de ces politiques a été perturbée par les déficits des approvisionnements mondiaux, et les exportations de graines et d'huile de tournesol ont fait l'objet de mesures temporaires de contingentement. À la fin de l'année 2008, les taxes à l'exportation sur les graines de tournesol ont été maintenues en dépit d'un assouplissement de l'offre.

25. Les *activités de promotion des exportations* ont été maintenues pendant la période considérée. L'**Indonésie** et la **Malaisie** ont conjugué leurs forces pour favoriser l'expansion des marchés et améliorer l'image de l'huile de palme en Europe et aux États-Unis. Suite à la baisse des prix en 2008, des consultations ont été engagées en vue de la mise en place éventuelle de mesures d'ajustement de la production. La Malaisie continue d'offrir des mesures d'incitation, comme des exonérations de taxe à l'exportation, aux sociétés de plantation et de transformation pour les encourager à investir dans des activités conjointes dans les pays importateurs et à renforcer ainsi les liens commerciaux avec les acheteurs étrangers.

26. Aux **États-Unis**, différents programmes d'exportation visent à promouvoir la vente d'oléagineux et à développer le commerce. Plusieurs programmes d'aide à l'exportation, déjà peu utilisés, ont été abolis en 2008, en dépit de la prorogation du programme GSM-102 et du programme d'incitation à l'exportation de produits laitiers. Par ailleurs, le programme de développement des marchés étrangers et le programme d'accès aux marchés sont restés actifs pendant la période considérée. Au **Canada**, le colza continue de bénéficier des programmes de promotion des exportations.

27. Les *transactions de gouvernement à gouvernement* qui sont généralement plus fréquentes dans les périodes caractérisées par d'importants stocks intérieurs ont été peu nombreuses pendant la période considérée. Des accords de troc portant sur l'huile de palme auraient été signalés entre la **Malaisie** et l'**Indonésie**.

28. Les informations sur les expéditions d'*aide alimentaire* d'oléagineux et de produits oléagineux ne sont pas systématiquement mises à la disposition du Secrétariat à l'heure actuelle.

Selon les estimations, les échanges à des conditions de faveur n'auraient pas évolué de manière notable, tant en volume global que du point de vue de la structure de l'offre.

Mesures ayant une incidence sur les importations

29. Les changements apportés au régime des importations traduisent les réactions aux variations brutales des conditions de l'offre et des prix sur les marchés mondiaux. La morosité des prix en 2005-2006 a donné lieu à des politiques d'importation plus restrictives ayant pour objet de soutenir les prix intérieurs à la production et de protéger les industries de transformation nationales des importations à bas prix. De ce fait, malgré une tendance générale à la réduction progressive des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce des produits dans le secteur, divers instruments de politique ont encore été utilisés pour favoriser la croissance de la production intérieure en protégeant les producteurs locaux.

30. Sous l'effet des prix élevés enregistrés en 2007 et au début de 2008, on a assisté à un assouplissement généralisé des droits d'importation dû au fait que les gouvernements des pays importateurs s'attachaient à contenir les prix des huiles et des farines alimentaires sur le marché intérieur et à faciliter l'importation de matières premières destinées aux usines nationales de trituration. Alors que le marché était encore assez serré en 2008, les prix se sont considérablement relâchés au début de 2009. Par conséquent, bien qu'il soit encore trop tôt pour l'affirmer, on peut craindre que la baisse des prix dans le secteur des oléagineux, conjuguée à la récession économique mondiale persistante, ait pour effet d'accroître les obstacles au commerce afin de protéger la production et l'emploi intérieurs. En particulier, compte tenu des récentes expériences par rapport aux prix, les pays importateurs nets qui cherchent à développer leur secteur national pourraient être peu enclins à prendre le risque d'une dépendance croissante et persistante à l'égard de fournisseurs étrangers et des effets perturbateurs induits par les poussées d'importations à bas prix.

31. Pour l'essentiel, les mesures de *réduction ou de suppression des droits et taxes annexes* sur les importations de graines d'oléagineux et de produits à base d'oléagineux semblent avoir été temporaires et exceptionnelles, ces droits et taxes ayant parfois été ramenés à leurs niveaux antérieurs dès le début de 2009. En **Chine**, les droits d'importation sur le soja, principal oléagineux importé, ont été provisoirement réduits à la fin de 2007, pour être rétablis à la fin de 2008 lorsque les prix internationaux se sont de nouveaux assouplis. Conformément aux exigences de l'OMC, tous les contingents tarifaires pour le soja, l'huile de palme et l'huile de colza ont été éliminés en 2006 et remplacés par un droit unique ad valorem, ce qui a atténué la protection des industries nationales de trituration. Les droits de douane sur l'huile de soja sont restés inchangés pendant la période considérée bien qu'au milieu de l'année 2008, les droits d'importation sur les autres huiles et farines aient été réduits afin d'encourager la demande intérieure et de ralentir la hausse des prix sur les marchés intérieurs. En 2007, des importations publiques d'huile de soja ont également permis de reconstituer les réserves alimentaires du pays.

32. En **Inde**, diverses mesures de restriction des importations ont été supprimées à compter de 2007. Les droits d'importation sur la plupart des huiles comestibles et les valeurs douanières correspondantes (prix à l'importation pris comme référence pour l'établissement du taux des droits de douane) ont été réduits. Au début de 2008, les droits d'importation pour les huiles de soja, de palme et de tournesol et les autres huiles brutes ont été ramenés à zéro. Malgré la baisse des prix sur les marchés mondiaux, les droits ont été maintenus à bas niveau pendant le premier trimestre de 2009, car la priorité était de maîtriser les prix à la consommation.

33. En 2007-2008, les autres pays d'Asie étaient partagés entre le besoin de satisfaire la demande intérieure croissante d'huiles alimentaires et les appels à la protection de l'industrie des oléagineux sur leur territoire. Finalement, l'**Indonésie** (soja), les **Philippines** (huile de palme) et **Sri Lanka** (toutes les huiles végétales) ont temporairement réduit les droits d'importation pour tenter de satisfaire les exigences du marché intérieur. Dans la plupart des cas, les droits ont été ramenés à leur niveau initial au début de 2009. En **Thaïlande** où les politiques d'importation font partie intégrante des mesures de stabilisation des prix intérieurs, aucune limite quantitative n'a été

fixée à l'importation à faible taux de soja et de farine de soja. Toutefois, ces importations n'étaient autorisées que dans la mesure où les importateurs/négociants avaient d'abord absorbé tous les stocks locaux disponibles à des prix fixés par le gouvernement. Des réductions temporaires des droits à l'importation d'oléagineux et/ou de produits dérivés ont également été mises en place au **Bangladesh**, en **Égypte**, en **République de Corée**, en **Arabie Saoudite** et au **Viet Nam**.

34. En **Turquie**, les droits d'importation ont fluctué à la faveur des conditions sur les marchés mondiaux: au début de 2007, après des augmentations temporaires en 2005-2006, les droits sur les graines de tournesol et les huiles végétales ont considérablement baissé. Les droits sur le soja ont également été temporairement réduits pour contrecarrer la hausse des prix résultant du recul des approvisionnements sous l'effet de la sécheresse. Le **Maroc** a suspendu les droits et taxes d'importation sur les tourteaux d'oléagineux pour soutenir le secteur de l'élevage suite à la sécheresse. Parmi les autres pays d'Afrique, les changements apportés aux droits d'importation et aux politiques budgétaires ayant une incidence sur les importations d'huiles et d'oléagineux ont été d'ordre plus général (appliqués à une large gamme de produits) et visaient à contenir l'augmentation des prix intérieurs. C'était notamment le cas au **Ghana**, en **Côte d'Ivoire**, au **Burkina Faso**, au **Zimbabwe** et au **Sénégal**.

35. Dans la région Amérique latine et Caraïbes, plusieurs pays, dont la **République Dominicaine**, le **Mexique** et le **Pérou**, ont récemment réduit ou éliminé les droits d'importation et les taxes connexes pour juguler la hausse des prix sur le marché intérieur. En **Argentine**, les ajustements apportés à la réglementation des importations avaient principalement pour objet de soutenir les industries de transformation nationales et de promouvoir la réexportation du soja sous forme d'huile et de farine.

36. Parmi les pays en transition, la **Fédération de Russie** a accordé des exonérations temporaires de droits d'importation sur les huiles végétales en vrac à la fin de 2007. Au début de 2009 toutefois, des droits ont été temporairement imposés aux importations de farine de soja afin de favoriser la production intérieure et le secteur national de la transformation. Aucune modification importante des politiques tarifaires pour les oléagineux et les produits dérivés n'a été signalée dans les pays développés.

37. Au nombre des autres mesures ayant une incidence sur les conditions d'échange des huiles et oléagineux, citons en particulier les réglementations sanitaires et phytosanitaires, les régimes d'octroi de permis et la réglementation sur les OGM. Par ailleurs, le commerce est de plus en plus souvent influencé par les dispositions des arrangements commerciaux préférentiels ainsi que des accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux instaurant des tarifs extérieurs communs et autorisant le libre-échange entre les pays membres. S'agissant de la *réglementation des OGM*, pendant la période considérée, des autorisations d'importer ont été accordées pour de nouvelles variétés d'OGM par la **Chine** (en 2006, pour plusieurs variétés de soja et de colza destinées à la transformation) ainsi que dans l'**UE** (en 2008 pour des variétés de soja, et en 2009 pour des variétés de colza, là encore uniquement à des fins de transformation). À compter de 2006, l'**Inde** a soumis ses importations d'huile de soja à l'obligation d'une préautorisation des produits issus des biotechnologies et des produits génétiquement modifiés, mais l'application de cette mesure a été reportée de manière indéterminée en raison des besoins des raffineries nationales, de la faible production intérieure et de l'augmentation des prix sur les marchés nationaux. De même, la **Malaisie** a adopté une législation sur la sécurité biologique imposant une autorisation réglementaire et un étiquetage obligatoire.

C. AUTRES POLITIQUES AYANT UNE INCIDENCE SUR LE SECTEUR DES OLEAGINEUX

38. Face aux graves pénuries et à la montée en flèche des prix pendant la période considérée, les *politiques visant à favoriser la consommation et à améliorer les disponibilités sur les marchés intérieurs* ont été largement en faveur à compter de 2007. Dans certains cas, la baisse des disponibilités n'a été remarquée qu'assez tardivement, ce qui a exacerbé ensuite la nécessité de

procéder d'urgence à des ajustements majeurs. Toutefois, les mesures visant à maîtriser les prix intérieurs ont eu une efficacité limitée en l'absence d'interventions publiques pour réguler le volume de l'offre sur les marchés. Les restrictions à l'exportation ont souvent eu l'effet inverse en aggravant la hausse des prix sur les marchés internationaux et nationaux. Finalement, à la fin de 2008, les politiques de soutien à la consommation ont globalement été abandonnées en faveur de mesures nouvelles destinées à aider les producteurs suite à l'augmentation des stocks et à la détérioration des prix. Bien que les gouvernements se soient employés à contrecarrer les répercussions néfastes de l'extrême cherté des prix sur les consommateurs, il est difficile de déterminer l'incidence globale de ces va-et-vient des politiques sur la production des oléagineux et les filières de transformation.

39. En 2007, la Chine a constitué des réserves publiques d'huiles alimentaires composées à la fois d'approvisionnements intérieurs et d'importations, et les stocks ont été débloqués chaque année à plusieurs reprises entre 2007 et 2009 pour enrayer l'augmentation des prix à la consommation. À la fin de 2008, une réserve nationale de soja de production intérieure a été constituée, principalement dans le but d'encourager la production, mais aussi pour procéder à des débloquages s'il s'avérait nécessaire de contrer l'escalade des prix intérieurs. En **Argentine**, les recettes provenant de l'augmentation des taxes sur les importations de soja ont contribué à subventionner les prix de vente à la consommation des produits alimentaires de base, tandis qu'au **Mexique**, au **Sénégal** et en **Fédération de Russie**, des mesures temporaires de contrôle des prix ont été appliquées à certains produits, dont les huiles végétales. En **Thaïlande**, les mesures de contrôle des prix ont été maintenues sur les huiles de cuisson et d'autres aliments de base, mais il a tout de même fallu recourir aux importations des organismes publics pour compléter les approvisionnements des industries de transformation. De nombreux pays, dont l'**Égypte**, l'**Inde**, l'**Indonésie**, la **Malaisie**, le **Pakistan**, les **Philippines** et la **Tunisie**, ont eu recours à des distributions subventionnées d'huiles alimentaires. En Inde, les entreprises publiques de négoce et les organismes associés ont été enjoins d'accroître leurs importations d'huiles alimentaires en vue de débloquages sur le marché intérieur, tandis que les stocks d'oléagineux et d'huiles alimentaires ont été plafonnés afin de consolider les approvisionnements.

40. Alors que les politiques de consommation alimentaire ci-dessus ont été en grande mesure engagées en réponse à l'évolution des marchés mondiaux des huiles et oléagineux, les mesures visant à promouvoir les utilisations industrielles non alimentaires des huiles végétales reflétaient des préoccupations plus vastes, notamment les appels destinés à promouvoir le recours à des sources d'énergie renouvelables. Les considérations environnementales et la vulnérabilité persistante des systèmes de production, de fabrication et de transport face aux fluctuations des prix du pétrole brut ont incité nombre de pays à rechercher de nouvelles sources d'énergie. En particulier, la tendance à l'encouragement de nouvelles formes de récupération des énergies renouvelables a renforcé les politiques de *promotion des biocombustibles* issus de produits agricoles tels que le maïs et les oléagineux, et les mesures de soutien engagées à cet effet sont venues étayer la demande des matières premières concernées. L'escalade des prix du pétrole brut en 2007-2008 a encore contribué à stimuler la demande, occasionnant des pénuries et des augmentations des prix exceptionnelles.

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

41. S'agissant des directives C i) à C v) relatives aux *politiques de production, de transformation et de stabilité des approvisionnements*, la période considérée a été caractérisée par des difficultés majeures pour obtenir et maintenir des prix raisonnablement stables, rémunérateurs pour les agriculteurs et équitables pour les consommateurs. Durant la première partie de la période, les excédents de production ont pesé sur les marchés tandis que le reste de la période a été marqué par des prix exceptionnellement élevés sur les marchés internationaux qui ont fait flamber les prix à la consommation, avec des effets très préjudiciables sur les groupes vulnérables à faible revenu. Les producteurs des pays ayant instauré des programmes de soutien du revenu ont été en partie protégés du marasme des prix, et ont aussi tiré profit des prix élevés pendant 2007-

2008. Dans ces pays, les mesures de soutien direct à la production ont été réduites et l'impact des signaux du marché s'est renforcé; toutefois, les approvisionnements entrant sur les marchés internationaux restent plus importants en volume qu'ils ne le seraient en l'absence de ces politiques, ce qui implique un certain degré de distorsion des conditions de la concurrence internationale. Par ailleurs, les régimes de soutien du revenu contribuent à soutenir l'investissement dans le secteur tout en garantissant la continuité de l'offre qui, associée à des stocks/réserves publiques d'un volume approprié, assure une protection contre les déficits de production qui peuvent affecter les cultures annuelles telles que les oléagineux.

42. Dans les pays qui avaient mis en place des garanties des prix des oléagineux aux producteurs et procédé à des achats publics, les prix de soutien sont généralement restés inférieurs à ceux prévalant sur les marchés. En outre, les mesures de soutien ont été entravées à la fois par un manque général de ressources et par la préférence accordée aux cultures fondamentalement importantes pour la sécurité alimentaire nationale, notamment le riz et le blé.

43. Outre les facteurs liés aux politiques de production inhérentes au secteur des oléagineux, des facteurs extérieurs ont contribué au fléchissement de la production et à l'instabilité des marchés. Les politiques de promotion des biocombustibles issus de cultures telles que le maïs et les oléagineux ont soutenu la demande des matières premières concernées. La flambée des prix du pétrole brut en 2007-2008 a elle aussi renforcé la demande qui s'est répercutée sur le marché des produits concernés, contribuant ainsi à de graves pénuries et à une hausse des prix. Dans de nombreux pays en développement, notamment les pays importateurs nets, cette situation a été néfaste pour l'accès des consommateurs aux approvisionnements, particulièrement les groupes vulnérables à faible revenu. L'expérience de 2007-2008 montre qu'il faut avoir une meilleure compréhension des interactions entre les prix et les politiques concernant les produits alimentaires de base et les biocombustibles, sur fond de l'évolution des conditions sur les marchés énergétiques.

44. À plus long terme, le fait que la croissance de la production demeure concentrée dans certaines régions a suscité des préoccupations pour la viabilité environnementale. Il est probable que les politiques adoptées en réaction viseront de plus en plus à limiter la production dans les zones écologiquement fragiles, à imposer une certification et à accorder un traitement préférentiel aux produits résultant d'une production durable. De plus, la croissance de la production sera dans bien des cas inextricablement rattachée à l'augmentation des rendements, notamment en recourant à de nouvelles variétés et à du matériel végétal génétiquement amélioré. Parallèlement, les améliorations du matériel végétal ayant pour objet de développer les propriétés nutritionnelles ou de satisfaire d'autres aspects répondant aux besoins des consommateurs auront probablement une influence croissante sur la chaîne d'approvisionnement. De ce fait, une attention accrue sera portée aux aspects réglementaires de la production, de la consommation et du commerce des cultures génétiquement modifiées ainsi qu'à la nécessité de s'assurer que tous les pays, en particulier les pays en développement, ont accès aux technologies et aux matériels appropriés.

45. S'agissant des directives *D i*) à *D xii*) sur les *politiques commerciales* qui ont pour but de faciliter la croissance des échanges, on a constaté pendant la période considérée une nette réduction des obstacles tarifaires et non tarifaires, bien que temporaire dans la plupart des cas, pour encourager les importations pendant la période de pénurie mondiale. Cependant, les exportations de nombreux pays ont été freinées pour encourager l'entrée des importations pendant la période de pénurie mondiale. Néanmoins, dans nombre d'autres pays, les exportations se sont ralenties en raison de l'instauration/augmentation temporaire des taxes à l'importation qui, dans certains cas, a intensifié l'escalade des prix internationaux. Face à ces conditions exceptionnelles, il n'y a guère eu d'évolution quant aux autres mesures envisagées dans les directives pour développer les échanges (amélioration du Système généralisé de préférences (SGP), promotion des échanges entre pays en développement, accords de paiement compensatoire visant à stabiliser les revenus d'exportation des pays en développement, et soutien aux pays en développement afin d'améliorer la compétitivité de leurs exportations d'huiles et d'oléagineux).

46. Outre la directive *D viii*) sur les politiques commerciales (qui appelle à l'adoption de mesures permettant aux pays en développement, notamment ceux à faible revenu, de pourvoir à leurs besoins d'importation à des conditions raisonnables, y compris par l'aide alimentaire), les directives *E i*) et *E ii*) portent sur les modalités et les consultations relatives aux *politiques de vente à des conditions de faveur et d'aide alimentaire*. Les aides alimentaires ont été maintenues pendant la période considérée, mais les indications portent à croire que les problèmes rencontrés en 2007-2008 exigent des solutions de portée bien plus vaste englobant la production, la constitution de stocks et les politiques commerciales.

47. Les directives *F i*) à *F iii*) ayant trait aux *politiques de consommation* ont principalement pour objet d'atténuer les difficultés liées aux situations d'excédents. Elles ont donc été assez peu pertinentes pendant la hausse des prix de 2007-2008 qui s'est traduite par de graves déficits des disponibilités dans de nombreux pays importateurs nets, donnant lieu à des mesures généralisées destinées à protéger les consommateurs d'une flambée des prix. Les diverses formes d'intervention, principalement les subventions et les mesures de contrôle des prix, sont venues grever les budgets publics et ont découragé les agriculteurs de développer leur production.

48. À la lumière des conclusions ci-dessus, le Groupe intergouvernemental souhaitera peut-être recommander ce qui suit:

- a) les gouvernements devraient réexaminer leurs politiques ayant une incidence sur la production d'oléagineux et de produits à base d'oléagineux dans le but d'assurer un revenu raisonnable aux agriculteurs et de les protéger des fluctuations excessives des prix sur les marchés mondiaux (au moyen, entre autres, de contrats à long terme, de régimes d'assurance et de mesures de gestion des risques);
- b) les gouvernements devraient fournir des incitations à long terme pour l'investissement dans les filières de production économiquement viables d'oléagineux, particulièrement dans les pays en développement, afin de satisfaire la demande future dans des conditions de prix équitables;
- c) les organismes d'aide internationaux et les donateurs bilatéraux devraient apporter leur assistance aux pays en développement afin de soutenir leurs efforts pour améliorer l'efficacité de la production, de la transformation, de la commercialisation sur le marché intérieur et des échanges régionaux d'oléagineux et de produits dérivés;
- d) les gouvernements et les associations nationales de production et de commerce devraient s'interroger sur les mesures susceptibles d'améliorer la stabilité des approvisionnements, dont la constitution de réserves publiques et les contrats de longue durée;
- e) dans la limite des ressources disponibles, il convient d'analyser les impacts des politiques de soutien aux biocarburants sur le marché des oléagineux, des huiles et des farines. Cette analyse devrait tenir compte des relations entre les produits, notamment le maïs, et devrait être réalisée en collaboration avec d'autres organisations/institutions spécialisées en la matière;
- f) tout en encourageant la mise au point de nouvelles utilisations finales des oléagineux et des produits dérivés, telles que les biocarburants, les gouvernements devraient s'assurer qu'elles ne viennent pas perturber le bon ordre de la constitution des stocks destinés à la consommation;
- g) les mesures de politiques commerciales devraient toujours favoriser l'expansion des échanges, notamment en maintenant les obstacles tarifaires et non tarifaires à faible niveau; par ailleurs, il est rappelé aux gouvernements qui recourent à des mesures budgétaires et à d'autres restrictions aux exportations de tenir pleinement compte des effets de ces mesures sur les échanges internationaux et de leurs répercussions possibles sur la sécurité alimentaire des pays importateurs;
- h) les mesures commerciales temporaires devraient être mises en oeuvre avec précaution: les restrictions temporaires à l'exportation destinées à protéger les disponibilités intérieures risquent d'aggraver la flambée des prix sur les marchés

internationaux et nationaux, tandis que la suspension des droits d'importation visant à faciliter les importations peuvent contribuer à décourager la production intérieure; en outre, ces mesures ponctuelles peuvent s'avérer hautement préjudiciables pour les négociants;

- i) en cas d'évolution exceptionnelle des prix, les gouvernements des pays exportateurs et importateurs devraient engager des consultations sous les auspices du Groupe intergouvernemental et de son organisme de référence, le Comité des produits, afin d'identifier les facteurs responsables et de fournir des orientations sur les instruments politiques appropriés devant être recherchés auprès de l'OMC et d'autres entités compétentes en la matière;
- j) les pays producteurs devraient envisager de promouvoir les systèmes de production et de commerce qui tiennent compte de l'attention croissante portée par les marchés à la viabilité environnementale de la production des oléagineux; et,
- k) les mesures réglementaires ayant trait à l'introduction de cultures génétiquement modifiées et à leur commerce devraient faire l'objet d'un examen permanent, et l'accès des pays en développement au matériel génétique amélioré et aux technologies appropriées devrait être facilité, le cas échéant, de manière à satisfaire les besoins futurs des producteurs et des consommateurs, tant à l'échelon national qu'international.