

Le Bulletin bimensuel

Le 12 décembre 2000

Vol. 13 N° 20

POLITIQUES AGRICOLES AMÉRICAINES : IMPACT SUR LA PRODUCTION DE SOJA

La production de soja aux États-Unis a atteint un niveau record malgré la baisse considérable des prix du marché. Même si plusieurs facteurs ont contribué à l'augmentation de la production, les taux de prêt élevés pour la commercialisation du soja comparativement aux taux de prêt pour le maïs et le blé, combinés à d'autres mesures adoptées lors de l'entrée en vigueur de la *Federal Agricultural Improvement and Reform (FAIR) Act* (Loi fédérale américaine sur l'amélioration et la réforme de l'agriculture) en 1996, ont joué un rôle important. Le taux de prêt à la commercialisation a fourni un soutien artificiel au soja pendant une période de fléchissement des prix qui aurait dû décourager la production de cette denrée. Le montant élevé des *Loan Deficiency Payments* (paiements compensatoires sur les prêts - PCP) a protégé les producteurs contre la baisse des prix et a favorisé une production accrue de soja, ce qui a contribué au fléchissement des prix mondiaux des oléagineux. Le présent numéro du *Bulletin bimensuel* fait état des aspects pertinents de la loi américaine FAIR, de leur impact sur la production américaine de soja, et des retombées sur le Canada.

La loi FAIR, adoptée en avril 1996, devait d'abord et avant tout accroître la souplesse en matière d'ensemencement et de commercialisation pour les producteurs de blé, de maïs, de sorgho-grain, d'orge, d'avoine, de riz et de coton de montagne. Aux termes du cadre législatif antérieur, le soja, contrairement au blé et au maïs, était inadmissible à certains programmes gouvernementaux, notamment le *Acreage Reduction Program - ARP* (programme de retrait obligatoire des terres en culture) et le programme de prix cibles/paiements compensatoires sur les prêts. L'inadmissibilité du soja favorisait de façon artificielle les cultures visées par ces programmes, en particulier, le maïs.

La loi FAIR a radicalement changé la politique agricole américaine en supprimant le programme ARP, en éliminant les prix cibles et en établissant ou en privilégiant les taux de prêts à la commercialisation, le programme de PCP et les contrats de production variable. Le taux de prêt accordé pour le soja a augmenté par rapport à celui pour le blé et le maïs. Cette situation est un facteur déterminant dans l'expansion des emblavures et de la production de soja ainsi que dans le déclin subséquent des cours de cette denrée.

Contrats de production variable (CPV)

Le titre 1 de la loi américaine FAIR, l'*Agricultural Marketing Transitions Act* (Loi sur les mesures de transition visant la

commercialisation des produits agricoles), a remplacé le programme des prix cibles/paiements compensatoires, en vigueur depuis le début des années 1970, par un nouveau programme de paiements découplés, non axés sur la production actuelle ou les prix du marché.

Pour toucher ces paiements CPV et pour être admissible à des prêts sur les produits visés par contrats, un producteur devait conclure en 1996 un CPV pour les années 1996-2002. Selon les conditions du contrat, le producteur participant accepte de respecter les dispositions relatives à la conservation, aux terres humides et à la souplesse en matière d'ensemencement, de même que de continuer à utiliser les terres à des fins agricoles. Les terres pouvant faire l'objet de CPV sont les suivantes ; 1) les terres inscrites au programme ARP pour toute campagne agricole entre 1991 et 1995; 2) les terres considérées cultivées en vertu des règles du programme (superficies certifiées); 3) les terres inscrites au *Conservation Reserve Program* (programme de conservation des terres) qui comportaient des superficies en culture. Les producteurs reçoivent des paiements CPV pendant 7 ans, soit de 1996 à 2002. Les paiements sont fondés sur les superficies visées par le contrat et ne sont pas liés aux superficies ensemencées actuelles.

En vertu de la loi FAIR, on a éliminé le programme ARP dans le cadre duquel les producteurs étaient tenus de retirer une partie

de leurs terres cultivables pour pouvoir toucher des paiements compensatoires. Les paiements compensatoires représentaient la différence entre le prix-cible et le plus élevé des deux montants correspondant respectivement au prix du marché et au taux de prêt. Les producteurs participants peuvent maintenant semer la culture de leur choix (il y a certaines restrictions relatives aux fruits et aux légumes) sur la totalité de leurs superficies visées par contrat de même que toute autre superficie cultivable sans que ne soient réduits leurs paiements, dans la mesure où ils respectent les dispositions concernant la conservation et les terres humides. Les producteurs jouissent désormais d'une plus grande souplesse en matière d'ensemencement et d'ajustement de leur rotation culturale. Aux termes de l'ancien cadre législatif, dès qu'un producteur affectait plus de 15 % des terres inscrites au programme à des cultures autres que celles prévues par la loi, ses paiements compensatoires étaient réduits.

Le budget cumulatif des CPV s'élève à 36 milliards de dollars américains sur 7 ans, à compter du moment unique d'adhésion en 1996. Les CPV ne sont pas liés aux niveaux de production actuels, et sont donc découplés. Cependant, les producteurs sont admissibles à recevoir leurs paiements CPV, qu'ils ensemencent ou non. Les CPV ont favorisé une production accrue en faisant grimper les revenus agricoles et en élargissant l'accès au capital pour maintenir ou intensifier le niveau



d'exploitation. Les producteurs sont plus prêts à faire des investissements et les prêteurs accordent plus facilement des prêts.

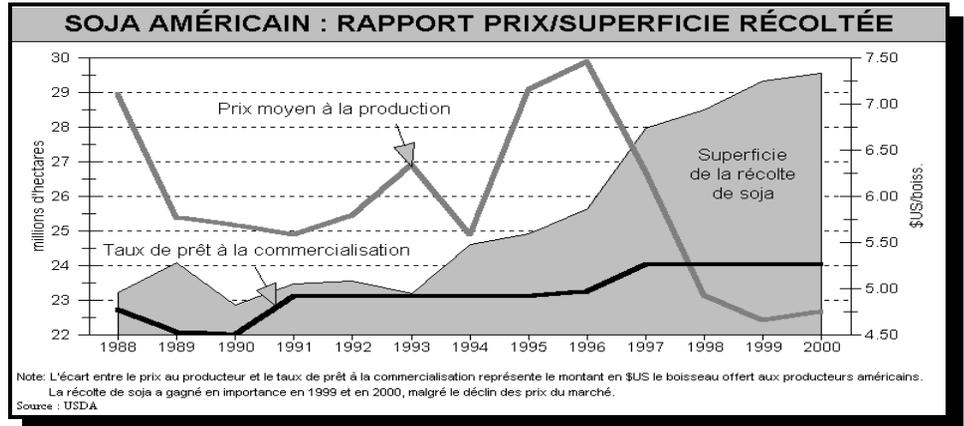
Prêts à la commercialisation

En vertu de la loi FAIR, la Farm Service Agency de l'USDA administre, au nom de la Commodity Credit Corporation (CCC), des prêts forfaitaires à la commercialisation de 17 cultures. Les dispositions relatives au remboursement des prêts à la commercialisation et aux PCP visent toutes ces cultures, sauf le coton.

À l'origine, les prêts forfaitaires à la commercialisation étaient conçus pour fournir des liquidités aux producteurs immédiatement après la récolte, éliminant ainsi la nécessité de vendre du grain pour payer les factures lorsque les prix étaient à leur niveau le plus bas après la récolte. Ces prêts permettent aux producteurs d'entreposer le grain après la récolte, de le donner en gage et de le commercialiser de manière ordonnée tout au long de la campagne agricole. Un producteur peut ainsi rembourser son prêt et les intérêts accrus en utilisant les produits de la vente de son grain.

Les prêts d'aide à la commercialisation pour les 16 produits agricoles sont forfaitaires. Cela signifie que, plutôt que de vendre le grain et de rembourser le prêt à la commercialisation, un producteur peut livrer la quantité de grain donné en gage à la CCC. Les producteurs avaient l'habitude de tirer parti de cette option et d'abandonner leur grain lorsque les prix étaient similaires ou inférieurs au taux de prêt à la commercialisation, ce qui a donné lieu à une accumulation de stocks par la CCC. Cela a également entraîné une hausse des prix d'entreposage pour le gouvernement.

On a retenu les dispositions du prêt à la commercialisation qui prévoient le remboursement du prêt selon le moins élevé des deux montants suivants : le taux du prêt à la commercialisation plus les intérêts, ou le prix affiché du comté (le prix du marché local) à la date d'échéance. Plutôt que de contracter un prêt forfaitaire à la commercialisation et d'abandonner son grain à une date ultérieure, le producteur peut choisir d'obtenir un PCP lorsque le taux de prêt actuel dépasse le prix affiché pour le « county » (comté), soit l'équivalent du gain du prêt à la commercialisation. Le taux de prêt constitue à ce moment-là un prix plancher pour les producteurs américains, tandis que le prix comparativement faible affiché pour le comté reflète le prix courant du marché mondial.



Si le producteur américain choisit de vendre son soja au moment de recevoir le PCP, il obtiendra des recettes similaires au taux de prêt. Cependant, les producteurs américains peuvent recevoir des recettes supérieures au PCP s'ils obtiennent un PCP ou le gain du prêt à la commercialisation au moment où les prix accusent une baisse saisonnière, pour ensuite vendre leur récolte plus tard pendant la campagne lorsque les prix sont plus élevés.

Taux de prêts et les PCP

Le taux de prêt national pour le soja est fondé sur la formule de 85 %, mais les taux minimum et maximum sont fixés à 4,92 \$US et à 5,92 \$US le boisseau. En 1999-2000 et 2000-2001, le taux de prêt à la commercialisation du soja aux États-Unis s'établissait à 5,26 \$US.

Le PCP est calculé en soustrayant le prix affiché pour le comté du taux de prêt à la commercialisation en vigueur à cet endroit. En 1999-2000, les États-Unis ont versé plus de 2,1 milliards de dollars américains en PCP pour 2,3 milliards de boisseaux (Gboiss.) de soja, ce qui représentait environ 88 % de la production totale. Le montant moyen du PCP s'élevait à 0,91 \$US/boisseau (/boiss.) ou 17 % du taux de prêt national. La majorité des PCP ont été versés entre octobre 1999 et janvier 2000. Le volume hebdomadaire pour les PCP a atteint un sommet de 211 millions de boisseaux (Mboiss.) au

cours de la troisième semaine d'octobre 1999, lorsque le montant moyen des PCP s'élevait à 0,90 \$US/boiss.

En 1999-2000, les producteurs américains ont reçu 1,49 milliard de dollars américains en prêts forfaitaires pour 287 Mboiss. de soja, ce qui représentait un peu plus de 10 % de la production totale. À la fin de 1999, 268 Mboiss. ont été retenus pour dédit par le gouvernement américain.

BILAN DU SOJA

	1998	1999	2000
	-1999	-2000e	-2001p
.....millions de tonnes.....			
MONDE (octobre à septembre)			
Stocks de début de campagne	24,8	26,2	23,8
Production	159,8	157,7	167,3
Offre totale	184,6	183,9	191,1
Trituration	135,9	137,2	143,3
Autre	22,5	22,9	24,4
Utilisation intérieure totale	158,4	160,1	167,7
Stocks de fin de campagne	26,2	23,8	23,4
Commerce	38,7	46,3	46,7
États-Unis (septembre à août)			
Stocks de début de campagne	5,4	9,5	7,8
Production	74,6	72,2	75,6
Importations	0,1	0,1	0,1
Offre totale	80,1	81,8	83,5
Trituration	43,3	43,0	43,7
Autre	21,9	26,5	26,5
Utilisation intérieure totale	5,5	4,5	4,6
Exportations	70,7	74,0	74,8
Stocks de fin de campagne	9,5	7,8	8,7
CANADA (septembre à août)			
Stocks de début de campagne	0,2	0,2	0,3
Production	2,7	2,8	2,7
Importations	0,3	0,5	0,5
Offre totale	3,2	3,5	3,5
Trituration	1,6	1,7	1,7
Exportations	0,9	1,0	1,0
Autre	0,5	0,6	0,5
Utilisation intérieure totale	2,9	3,2	3,3
Stocks de fin de campagne	0,2	0,3	0,2

e : estimations de l'USDA et d'AAC, décembre 2000

p : prévision de l'USDA et d'AAC, décembre 2000

Source : l'USDA, Statistique Canada et AAC

Augmentation de la production de soja aux États-Unis

Plusieurs facteurs ont entraîné une augmentation des superficies ensemencées et de la production de soja aux États-Unis.

D'abord, en 1999-2000, le **taux de prêt à la commercialisation** a dépassé le prix moyen à la ferme d'environ 21 % pour le soja, mais de seulement 16 % environ pour le maïs. Selon l'USDA, les superficies consacrées au soja varient de 0,265 % pour chaque point de pourcentage de changement dans les prix. Cela laisse entendre que les superficies ensemencées en soja aux États-Unis en 1999-2000 étaient supérieures d'environ 5,5 % à ce que qu'elles auraient dû être compte tenu des prix du marché.

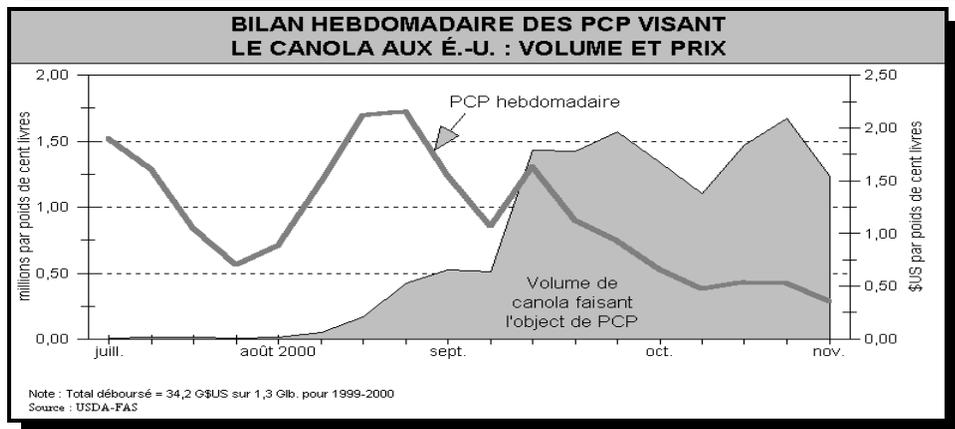
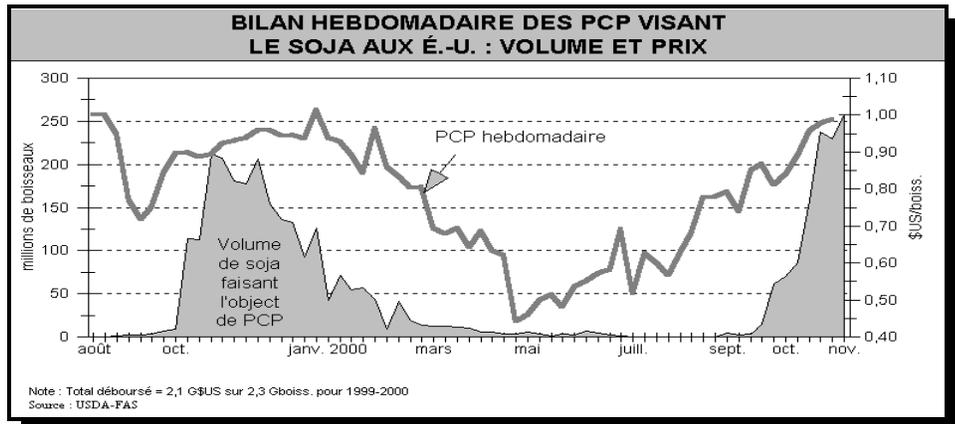
Historiquement, les producteurs américains délaissent le maïs au profit du soja lorsque le rapport des prix entre ces denrées est supérieur à 2,5. Le prix cible du maïs était supérieur au taux de prêt accordé pour le soja, ce qui défavorisait la culture de ce dernier.

La situation a changé suite à l'élimination des prix cibles pour le maïs. Le rapport entre le taux de prêt du soja et celui du maïs était de 2,78 en 1999-2000, ce qui a fortement encouragé la production de soja. C'est pourquoi, en 1999-2000, les superficies de soja aux États-Unis sont supérieures aux superficies de maïs pour la première fois.

Deuxièmement, en vertu de la loi FAIR, les producteurs ont acquis une plus **grande souplesse en matière de production** : ils peuvent adapter leur rotation culturale et ils ne sont plus tenus de retirer des terres productives pour recevoir des paiements en vertu de programmes gouvernementaux. Compte tenu du taux de prêt à la commercialisation, les producteurs ont délaissé d'autres cultures au profit du soja.

Troisièmement, de **nouvelles variétés** de soja à rendement plus élevé ont permis aux producteurs de réaliser des profits même si les prix sont plus faibles et des variétés exigeant moins d'unités thermiques ont permis la production de soja le long des limites Ouest et Nord de la zone de culture du soja des États-Unis. De plus, une meilleure couverture au titre de l'assurance-récolte a favorisé une hausse de l'ensemencement dans des régions présentant plus de risques.

Quatrièmement, la **souplesse de commercialisation** conférée par la loi FAIR a permis aux producteurs américains de percevoir le niveau le plus élevé de PCP lorsque les prix subissaient des baisses



saisonniers, puis de vendre leur soja plus tard après que les prix du marché eurent augmenté. En utilisant cette stratégie, les producteurs de soja américains pouvaient obtenir des recettes globales qui étaient supérieures au taux de prêt. Cette stratégie comporte un élément de risque. Si jamais les prix tombaient, le nouveau prix du marché et le PCP totaliseraient moins que le taux de prêt.

Incidence des paiements compensatoires sur les prêts au Canada

En vertu de la Loi fédérale américaine sur l'amélioration et la réforme de l'agriculture (*FACT Act*) de 1990, qui permettait de stocker le soja dans des entrepôts de l'État, et par ce fait, de le retirer du marché, le taux du prêt à la commercialisation des États-Unis est devenu le prix plancher du soja. Cette mesure a eu pour effet de réduire les stocks commerciaux de soja et de créer un prix plancher mondial pour les oléagineux. En 1996, le prix plancher a été éliminé en vertu de la loi FAIR, ce qui a permis aux cours de descendre sous le taux de prêt.

Les cours du marché souffrent aussi de l'arrivée massive sur le marché au moment de la récolte de la production américaine, que les producteurs cherchent à écouler tout en touchant en même temps leur PCP. Les cours du soja remontent une fois la majorité de la production vendue. Les producteurs américains qui participent au programme de

paiements compensatoires sur les prêts sont donc à l'abri de la fluctuation des cours.

De manière générale, la production canadienne représente une petite part de la production oléagineuse mondiale; de plus, la production canadienne est fortement influencée par les cours du soja aux É.-U. L'augmentation de la production américaine de soja a exercé une pression sur le cours de cette denrée à l'échelle internationale, ce qui a entraîné la baisse des prix accordés aux agriculteurs canadiens.

Pour 1999-2000, on évalue à 58 \$/t la valeur des subventions au producteur américain de soja (U.S. Producer Subsidy Equivalent - PSE), soit 25 % de la valeur de cette denrée. À titre comparatif, le PSE pour le soja produit au Canada est évalué à 32 \$/t, soit 12 % de sa valeur.

Par contre, les consommateurs de soja et de produits du soja au Canada ont tiré profit des prix baissiers. Le secteur de l'élevage canadien par exemple, a profité de la baisse des prix du tourteau. De la même manière, les consommateurs d'huile de soja et d'autres huiles végétales, comme le secteur de la transformation des aliments, ont aussi profité de la faiblesse des prix de ces produits.

LES PERSPECTIVES

La hausse des superficies ensemencées et des rendements laisse présager une montée de la production américaine de soja, qui devrait atteindre un niveau record de 2,78 Gboiss. (75,6 millions de tonnes [Mt]) en 2000-2001, partiellement en raison du revenu minimal créé par le taux de prêt à la commercialisation. Le déclin des stocks de report sera toutefois neutralisé par la hausse de la production et on prévoit une augmentation de 2 % de l'offre de soja. D'autre part, on s'attend à une augmentation importante des stocks de fin de campagne malgré l'augmentation des volumes triturés et des exportations. Les prix légèrement à la hausse du tourteau de soja devraient entraîner une faible augmentation du prix moyen à la production, qui passerait de 4,65 \$US à 4,80 \$US/boiss.

En date du 1^{er} décembre, le taux moyen du PCP pour la campagne 2000-2001 était de 0,95 \$US/boiss. pour environ 1 638 Mboiss. de soja, soit 60 % de la récolte. Au total, si 90 % de la récolte font l'objet de paiements compensatoires sur les prêts à un taux moyen de 0,85 \$US/boiss., les PCP pour le soja aux États-Unis s'élèveront alors à 2,2 milliards de dollars américains, ce qui représente un montant légèrement plus élevé que celui de 1999-2000.

De plus, si l'on se fie à la tendance de 1999-2000, environ 10 % de la récolte de soja de 2000-2001 (quelque 290 Mboiss.) devraient faire l'objet de prêts forfaitaires

d'une valeur d'environ 1,5 milliard de dollars américains. Selon le prix du marché estimé à 4,80 \$US/boiss., on s'attend à ce que le gouvernement américain verse presque 150 M\$US pour le soja retenu pour dédit. La plupart de ces versements sont destinés à des producteurs qui ont atteint le plafond établi de 150 000 \$US en PCP par producteur.

Perspectives à moyen terme

À moyen terme, la production de soja aux É.-U. devrait se maintenir à un niveau élevé, étant donné que le soja procure un meilleur taux de prêt à la commercialisation que le maïs ou le blé. La production de soja sera également appuyée par les clauses de flexibilité de la politique agricole américaine et par l'arrivée de nouvelles variétés exigeant moins d'unités thermiques et plus résistantes à la sécheresse. Par conséquent, si aucune modification n'est apportée à la politique agricole américaine, les paiements compensatoires sur les prêts et les prêts forfaitaires devraient demeurer élevés.

En vertu de la loi FAIR, les prêts à la commercialisation et les paiements compensatoires sur les prêts resteront en vigueur jusqu'en 2002, à tout le moins. Toute modification ultérieure reflétera les amendements à la loi Farm en 2001 et les décisions prises par le Congrès relativement à la politique agricole. Ces décisions seront vraisemblablement influencées par les négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Si les politiques en matière de prêts à la commercialisation et de paiements compensatoires ne font l'objet

d'aucune modification, les producteurs américains de céréales et d'oléagineux continueront de toucher des PCP et des prêts à la commercialisation jusqu'à la reprise des cours mondiaux.

Pour de plus amples renseignements :

Chris Beckman
Analyste des oléagineux
Téléphone : (204) 984-4929
Courriel : beckmac@em.agr.ca

La Division de l'analyse du marché
Site Web :

<http://www.agr.ca/policy/winn/biweekly/index.htm>

Le Bulletin bimensuel est publié par :
la Division de l'analyse du marché,
Direction générale des politiques stratégiques,
Direction des politiques de commercialisation,
Agriculture et Agroalimentaire Canada
303, rue Main, pièce 500
Winnipeg (Manitoba) R3C 3G7
Téléphone : (204) 983-8473
Télécopieur : (204) 983-5524
Directeur de la rédaction :
Gordon MacMichael
Courriel : macmichaelg@em.agr.ca

Directrice : Maggie Liu
Chef : Fred Oleson

Il est permis de reproduire des renseignements et des articles du bulletin à la condition d'en indiquer la source.

Also available in English.

Le **taux de prêt** est établi annuellement à l'échelle nationale selon un ensemble de formules et de limites prévues par la Loi, et jusqu'à un certain point, au gré du Secrétaire à l'Agriculture. À l'exception du riz, le taux de prêt national de chaque produit agricole faisant l'objet d'un taux de prêt à la commercialisation est corrigé pour refléter les écarts de marchés, les coûts de transport et les autres éléments pertinents à l'échelle locale (comté ou entrepôt). En vertu de la loi de 1996, les taux de prêt pour la plupart des cultures continuent d'être fondés sur 85 % de la moyenne olympique des prix des produits agricoles pour les cinq années précédentes, c'est-à-dire qu'on élimine la meilleure et la pire années. Cette formule permet d'établir un niveau minimal pour la plupart des taux de prêt. Le Secrétaire de l'Agriculture peut, à sa discrétion, majorer le taux indiqué par la formule, mais il ne doit pas outrepasser le plafond statutaire établi pour le blé, le maïs, le coton de montagne, le soja et les oléagineux secondaires.

En ce qui a trait à l'**échéance des prêts**, la Loi exige que les prêts sur les céréales et les oléagineux viennent à échéance le dernier jour du neuvième mois suivant le mois au cours duquel le prêt a été accordé. Par exemple, un prêt accordé en octobre vient à échéance en juillet. Il est à noter qu'un prêt est réputé non réglé lorsqu'un prêt consenti à un producteur par la CCC n'est pas réglé, soit par un remboursement, soit par la livraison à la CCC du bien affecté en garanti.

Les dispositions du programme de **paiements compensatoires sur les prêts** sont mises en vigueur lorsque le taux variable de remboursement à un endroit donné est plus bas que le taux de base du prêt à ce même endroit, c'est-à-dire quand le montant des PCP est supérieur à zéro. Lorsque les dispositions sont en vigueur, et si le volume de la denrée est admissible à un prêt forfaitaire, le producteur admissible peut choisir de recevoir un paiement compensatoire plutôt que de garantir un prêt. Les primes et les escomptes ne sont pas prises en compte pour établir le montant du paiement compensatoire. Les dispositions du programme de paiements compensatoires sont en vigueur pour un volume préétabli de denrée admissible au prêt jusqu'à l'expiration du prêt pour la denrée en question.

La **limite** de 75 000 dollars américains pouvant être versés pour le gain du prêt à la commercialisation et les paiements compensatoires sur les prêts a été augmentée à 150 000 dollars américains dans la loi des crédits de l'USDA de 2001 (USDA Appropriations Bill) présentée pour approbation au Président par le Sénat et le Congrès. Cette mesure fait suite à l'augmentation temporaire de la limite de 1999-2000 pour permettre aux grands producteurs de percevoir les montants intégraux prévus au programme.