



No. 12 COMMENT PRÉDIRE L'IMPACT SUR LES ÉCHANGES ET SUR LES PRIX D'UNE LIBÉRALISATION DU SECTEUR DU RIZ¹

RÉSUMÉ

- ▶ *Du fait de l'importance économique et sociale que le riz présente pour la plupart des pays producteurs, les pouvoirs publics ont suivi des politiques très interventionnistes, ce qui a débouché sur de sérieuses distorsions des marchés.*
- ▶ *Selon les analyses réalisées de modélisation, une libéralisation de ce secteur aura pour effet d'accroître les cours sur les marchés mondiaux et les échanges. Elles tendent également à prédire que les réformes auront un impact relativement plus marqué sur la protection à la frontière, par opposition à une réduction du soutien interne.*
- ▶ *La libéralisation aura pour effet d'accroître les prix du riz Japonica à grain moyen beaucoup plus que les prix du riz Indica à grain long. Ceux qui bénéficieront le plus de la libéralisation seront les exportateurs de riz Japonica des zones tempérées et les consommateurs sur les marchés protégés du riz Japonica.*
- ▶ *L'impact d'une libéralisation risque d'être plus modeste pour le riz Indica. Les consommateurs des pays en développement où la protection est peu élevée seront lésés par la libéralisation étant donné que l'élimination des droits de douane ne compensera pas la hausse des prix à l'importation.*
- ▶ *Ces résultats s'expliquent principalement par le fait que la hausse des prix du riz Japonica ne pourra pas entraîner une augmentation marquée de la production, peu de pays autres que ceux qui se trouvent dans les zones tempérées et dans les zones subtropicales pouvant cultiver ces variétés.*
- ▶ *Le riz présente beaucoup de caractéristiques qui en font l'un des produits pouvant le plus facilement être désignés comme produit spécial ou produit sensible, ce qui pourrait signifier que la libéralisation des marchés sera beaucoup plus limitée pour le riz que pour d'autres secteurs agricoles.*

1 Principales caractéristiques du produit

Le riz est la principale source d'apport calorique pour la moitié environ de la population mondiale et est le principal aliment pour les populations rurales et est le pilier de la sécurité alimentaire dans beaucoup de pays à faible revenu. Il est cultivé surtout par de petits agriculteurs sur des exploitations de moins d'un hectare. Le riz joue également un rôle important pour les travailleurs des exploitations commerciales ou des secteurs non agricoles qui sont rémunérés sous forme de riz.

Depuis le début des années 90, l'augmentation de la production mondiale de riz a été légèrement supérieure à l'accroissement démographique. Les pays en développement représentent 95 pour cent du total de la production, la Chine et l'Inde, à elles

seules, étant à l'origine de plus de la moitié de la production mondiale. Le commerce mondial de riz s'est développé rapidement, de 7 pour cent en moyenne, au cours des dix dernières années. Néanmoins, le marché international du riz demeure réduit, ne représentant que de 5 à 6 pour cent de la production mondiale. À la différence d'autres produits en vrac, le marché du riz est fragmenté en un grand nombre de variétés et de qualités qui sont difficilement interchangeables en raison des préférences relativement marquées des consommateurs. Les variétés ordinaires de riz Indica à grain long sont les plus exportées, 75 pour cent du commerce international au début des années 2000, suivi par le riz Japonica à grain moyen et le riz aromatique (Basmati et parfumé), avec chacun 12 pour cent du commerce.² Les principaux acteurs sur les marchés mondiaux du riz sont les pays en développement, avec une part de 83 pour cent des exportations mondiales et de 85 pour cent des importations mondiales. Alors que les marchés d'importation sont extrêmement fragmentés, les marchés d'exportation sont particulièrement concentrés, cinq pays (Thaïlande, Viet Nam, Inde, Chine et États-Unis) étant à l'origine des trois quarts environ des exportations mondiales. En raison de l'importance que revêt ce

¹ Le présent document est fondé sur une analyse technique plus détaillée des modèles quantitatifs élaborés pour évaluer l'impact d'une libéralisation du marché du riz mais est axé surtout sur les incidences des conclusions retirées sur les politiques générales. Le document technique de la FAO No. 12 sur les politiques commerciales relatives aux négociations de l'OMC sur l'agriculture concernant le riz peut être consultée à l'adresse:
www.fao.org/trade/policy_fr.asp.

² Le riz glutineux représente 1 pour cent de plus du commerce mondial.

produit pour la sécurité alimentaire et la stabilité politique, une proportion significative des exportations et des importations se fait par l'entremise d'entreprises commerciales d'État dont certaines ont également l'obligation d'acheter et de distribuer le riz dans leurs pays respectifs.

2. Aspects des négociations intéressant le riz

L'importance du produit et la portée considérable des politiques concernant ce secteur signifient que les trois piliers de négociations de l'OMC intéressent directement les marchés mondiaux du riz. Les considérations liées à la sécurité alimentaire, à la sécurité des moyens de subsistance et au développement rural seront sans doute celles qui prédomineront et affecteront la position d'un grand nombre de pays producteurs et consommateurs de riz dans le contexte des négociations de l'OMC. Ces considérations dicteront sans doute le cours des discussions, particulièrement en ce qui concerne les dispositions applicables aux produits sensibles et aux produits spéciaux, l'érosion des préférences et les entreprises commerciales d'État qui sont reflétées dans le cadre convenu de juillet 2004 pour l'établissement des modalités de négociation de l'OMC (appelé depuis lors l'"Accord de juillet").

SOUTIEN INTERNE

Le soutien institutionnel du secteur du riz est fréquent dans les pays producteurs et est assuré principalement par le biais de programmes de recherche appuyés par l'État, des services de vulgarisation et du subventionnement d'intrants comme les semences, les engrais et l'irrigation. Quelques pays en développement accordent également des subventions pour le traitement, l'entreposage et le transport du riz. Bien qu'ils aient réduit leur rôle au cours des 20 dernières années, les pouvoirs publics continuent d'intervenir sur les marchés dans les principaux pays producteurs comme le Bangladesh, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, les Philippines, la Malaisie, le Brésil, la Colombie, la République de Corée, les États-Unis et l'Union européenne (UE). Dans les pays relativement plus aisés comme les pays de l'UE, le Japon, la République de Corée et les États-Unis, le soutien des prix sur le marché, qui relève pour l'essentiel de la catégorie orange, où sont rangées les mesures ayant un effet de distorsion de la production, a été réduit depuis 1995 et remplacé par des paiements directs dans le contexte de programmes visant à limiter la production, qui relèvent de la catégorie bleue, ou découplés du niveau de la production et des prix, qui relèvent de la catégorie verte. Toutefois, le niveau des transferts monétaires aux producteurs de ces pays demeure très élevé. Parmi les pays en développement, la Chine, le Mexique et la Turquie ont apparemment eu recours aussi à des paiements directs pour aider les riziculteurs.

Étant donné la portée considérable des politiques nationales, les négociations relatives au soutien interne revêtiront une importance particulière pour les pays producteurs de riz, mais surtout pour l'UE, le Japon, la République de Corée et les États-Unis, qui continuent de fournir une assistance considérable à ce secteur. Les questions les plus difficiles seront sans doute celles qui se rapportent

aux **critères** applicables au classement des mesures de soutien interne sur la base de la définition des trois catégories, les **limites imposées à leur utilisation** (y compris la mesure dans laquelle des politiques ayant des effets de distorsion pourront être maintenues en application de la clause **de minimis**) ou le **rythme** d'exécution. Les exceptions dont bénéficient les pays en développement en vertu du **traitement spécial et différencié** n'apparaissent pas dans l'ordre du jour actuel des négociations. De telles exceptions, si elles sont accordées, pourraient leur permettre de conserver le droit de subventionner les investissements et les intrants.

ACCÈS AUX MARCHÉS

En dépit du processus de tarification entrepris dans le contexte de la mise en œuvre de l'Accord du Cycle d'Uruguay, il subsiste une large gamme de mesures commerciales qui protègent les marchés nationaux du riz contre la concurrence internationale, dont des droits de douane élevés, des droits variables, la fixation de prix minimums à l'importation, le contrôle par l'État du commerce d'importation, les sauvegardes spéciales et les interdictions pures et simples des importations.

Étant donné l'importance que revêt le riz pour d'innombrables pays, les **droits de douane** sur le riz ont généralement été consolidés à des niveaux très élevés, à la moyenne simple des taux ad valorem consolidés atteignant 99 pour cent en 1994 avant de tomber à 57 pour cent à la fin des périodes d'application.³ Les pays producteurs de riz Japonica imposent normalement des droits beaucoup plus élevés que les pays qui produisent du riz Indica, habituellement sous forme de droits spécifiques. Comme, dans de nombreux pays, les gouvernements ont pris l'engagement de protéger leurs secteurs nationaux de l'usinage de riz, la **progressivité des droits** est un phénomène qui affecte le riz, des taux plus élevés étant appliqués aux importations de produits usinés. Dix-sept pays ont pris l'engagement d'ouvrir des **contingents tarifaires** ou **des contingents d'accès minimum** dans le cadre de l'OMC, pays dont la plupart appliquent des droits consolidés élevés hors-contingent. En outre, un accès préférentiel aux marchés a été accordé dans le cadre d'accords régionaux, qui ont proliféré au cours des dix dernières années, du système généralisé des préférences (SGP) et d'autres arrangements comme l'Accord de Cotonou et l'Initiative "tout sauf les armes" de l'UE. Dix-huit pays ont désigné le riz comme étant un des produits pour lesquels pouvait être invoquée la **sauvegarde spéciale (SSG)**. Des **entreprises commerciales d'État** sont fréquemment les principales entités, sinon les seules, autorisées à importer du riz. Elles sont les plus importantes en Indonésie, aux Philippines, en Malaisie, à Sri Lanka, au Myanmar, aux Comores, à Cuba et au Kenya. Bien que, de plus en plus, les entreprises commerciales d'État soient tenues d'opérer sur une base commerciale et d'être financièrement autonomes, elles ont également été investies de responsabilités de caractère social, comme la stabilisation des prix intérieurs et la distribution d'aliments pour les pauvres.

³ Ces moyennes excluent les droits spécifiques.

Les négociations concernant le type de formule à appliquer pour convertir des droits spécifiques en droits ad valorem, réduire les droits consolidés ou élargir les contingents d'accès minimum et faciliter leur administration sont toutes importantes pour le secteur du riz. Un accord sur la proposition tendant à créer un mécanisme de sauvegarde spéciale pour les pays en développement pourrait donner à ceux-ci un important moyen de protection contre des poussées soudaines des importations de riz, indépendamment de la protection qu'ils pourront tirer de la désignation du riz comme produit sensible ou produit spécial. L'érosion des préférences est un problème d'importance majeure pour un certain nombre de pays en développement. Cependant, la rationalisation des entreprises commerciales d'État qui jouissent de certains droits concernant les importations de riz n'a pas été incorporée au programme de la section consacrée à l'accès aux marchés de l'Accord de juillet.

CONCURRENCE À L'EXPORTATION

Officiellement, seule l'UE semble encore aujourd'hui avoir recours aux **subventions à l'exportation** pour soutenir les ventes de riz à l'étranger, tout en restant généralement au-dessous du plafond de 133 000 tonnes d'équivalent usiné imposé par l'OMC. D'autres types d'assistance aux exportateurs de riz ont été accordés sous forme de **garanties des crédits à l'exportation**, en particulier par les États-Unis. L'**aide alimentaire** sous forme de riz a été de l'ordre d'environ 1,4 million de tonnes au début des années 2000, soit quelque 5 pour cent du commerce mondial. Les principaux donateurs ont été les États-Unis, le Japon et des pays de l'UE. En 2002 et 2003, d'importantes quantités de riz ont également été données par la République de Corée et la Chine. Le **contrôle par l'État des exportations de riz** est moins fréquent que celui qui s'applique aux importations, mais continue de prédominer en Chine, au Cambodge, au Laos, au Myanmar et au Viet Nam. La majeure partie des exportations australiennes de riz passe par un **conseil de commercialisation** unique. Certains pays, surtout ceux où le commerce est soumis au contrôle de l'État, ont parfois recours à une **interdiction des exportations ou des taxes à l'exportation de riz** pour empêcher une hausse excessive des prix intérieurs. Quelques pays taxent les exportations de riz pour accroître les recettes publiques. Plusieurs d'entre eux ont également décrété une interdiction permanente des exportations de riz paddy afin de garantir des approvisionnements adéquats en matières premières à l'industrie de l'usinage.

En bref, plusieurs des aspects de l'élément concurrence à l'exportation des négociations revêtent la plus haute importance pour le riz, les principaux étant la révision des principes devant discipliner l'aide alimentaire et les entreprises commerciales d'État.

PRODUITS SPÉCIAUX ET PRODUITS SENSIBLES

L'Accord-cadre de l'OMC de juillet introduit deux nouveaux éléments de flexibilité dans l'exécution des engagements relatifs à l'accès aux marchés, à savoir les produits sensibles et les produits spéciaux. Aussi bien les pays en développement que les pays développés pourraient désigner un certain nombre de **produits sensibles** qui seraient

soumis à un traitement spécial les exemptant de l'application intégrale des réductions tarifaires fondées sur une formule fixe. En contrepartie, les contingents tarifaires applicables à ces produits exemptés devront être élargis. L'introduction du concept de produit sensible aidera indubitablement des pays comme le Japon et la République de Corée à maintenir un niveau relativement élevé de protection tarifaire pour leur secteur du riz. En outre, l'Accord-cadre prévoit que les pays en développement (seulement) pourront désigner des produits **spéciaux** sur la base de considérations liées à la sécurité alimentaire, à la sécurité des moyens de subsistance et au développement rural. Le riz, qui paraît réunir toutes les conditions requises pour être ainsi désigné, risque d'être sélectionné comme produit spécial par beaucoup de pays en développement, ce qui limiterait leur obligation de faire des concessions en ce qui concerne l'accès au marché du riz.

Les principales questions concernant les produits sensibles et les produits spéciaux ont trait aux critères de sélection et au régime qui seront appliqués à ces produits, au nombre de ces produits et aux niveaux auxquels ils pourront ainsi être désignés (par exemple lignes tarifaires, catégories de produits à quatre ou six chiffres ou plus). En outre, un élément important, dans le cas des produits sensibles, est la mesure dans laquelle, en contrepartie, les contingents préférentiels devraient être élargis.

3 Quel serait l'impact de libéralisation du secteur du riz? Que nous disent les résultats des modèles?

Différents modèles ont été largement utilisés pour analyser les conséquences d'une libéralisation du marché du riz. Comme ils ne reflètent pas toutes les complexités des politiques et des marchés du riz, les modèles ont porté principalement sur l'élimination du soutien interne dans les pays industrialisés et l'élimination des barrières tarifaires et des subventions à l'exportation. Les résultats varient, selon les paramètres et l'année de référence choisis, le degré de décomposition du produit et l'environnement politique. En dépit de leurs différences, les modèles concordent pour ce qui est de la prévision de l'impact qu'une réforme aurait sur les prix et les échanges, dans la mesure où ils prévoient tous une augmentation des prix sur les marchés mondiaux et du commerce de riz.

Selon les modèles, une libéralisation complète, c'est-à-dire l'élimination des éléments ayant des effets de distorsion des marchés intérieurs et des échanges, aurait pour effet d'accroître les prix internationaux (à l'exportation) de l'ordre de 10 à 14 pour cent et les échanges dans des proportions comprises entre 29 et 47 pour cent. Les résultats des modèles fondés sur une libéralisation autre que complète divergent beaucoup plus. Une libéralisation partielle, comme une réforme des politiques dans l'UE et au Japon, en République de Corée et aux États-Unis seulement, aurait sur les prix internationaux un impact compris entre -3 pour cent et +21 pour cent.

Les modèles qui établissent une distinction entre les différentes catégories reflètent plus fidèlement

la situation du marché. Il ressort des analyses qu'une libéralisation se traduirait par des augmentations beaucoup plus marquées des prix du riz à grain moyen que du riz à grain long en raison des effets de distorsion plus prononcés des politiques appliquées sur les marchés du riz à grain moyen. L'impact différencié d'une réforme sur les prix de ces deux types de riz reflète également le fait, considéré comme un postulat, que les pays producteurs des zones tempérées n'ont qu'une capacité limitée d'accroître leur production de riz à grain moyen tandis que les pays qui produisent traditionnellement du riz Indica ne peuvent pas passer facilement de la culture du riz Indica à celle du riz Japonica pour s'adapter aux variations relatives des prix.

Les modèles divergent pour ce qui est d'évaluer les effets des politiques relevant des trois piliers des négociations mais leur conclusion est habituellement que c'est la réduction de la protection à la frontière qui aurait l'impact le plus marqué.

Enfin, les modèles ne donnent aucune indication quant au rôle et aux effets des entreprises commerciales d'État, lesquelles sont néanmoins des acteurs de première importance sur le marché mondial du riz.

4 Quelles sont les incidences d'une réforme du point de vue des politiques générales?

Les incidences sur le bien-être d'une hausse des prix mondiaux sur un marché libéralisé dépendront essentiellement de la position commerciale nette des divers pays. Normalement, une hausse des prix internationaux porterait préjudice aux pays importateurs nets, spécialement si le niveau de base de leurs droits est déjà relativement faible et si la possibilité de nouvelles réductions tarifaires est limitée, comme c'est le cas pour beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne. C'est l'inverse qui est vrai pour les pays exportateurs nets qui appliquent actuellement une protection réduite, qui tireraient avantage d'une libéralisation du marché. Les positions des pays en ce qui concerne le raffermissement des cours mondiaux qu'entraînerait une libéralisation du marché dépendront donc vraisemblablement de leur statut d'importateurs nets ou d'exportateurs nets.

Une nette augmentation des prix du riz Japonica serait particulièrement intéressante pour les pays exportateurs des régions tempérées et subtropicales qui peuvent dans une certaine mesure accroître leur production et leurs exportations. Elle profiterait également beaucoup aux consommateurs de riz à grain moyen des pays ayant entrepris une libéralisation, lesquels, en dépit de la hausse des prix mondiaux, verraient les prix intérieurs baisser dès que les droits auraient été éliminés ou considérablement réduits. En revanche, les consommateurs de riz Indica, spécialement dans les pays en développement qui appliquent une protection réduite à la frontière, seraient

désavantagés par une libéralisation dans la mesure où l'élimination des droits de douane ne compenserait pas la hausse des prix mondiaux, ce qui aurait pour effet de renchérir le riz sur les marchés nationaux. Les pays exportateurs traditionnels de riz Indica sont à l'origine de la majeure partie de la production mondiale et des échanges de riz et n'ont qu'une capacité limitée de cultiver du riz Japonica, ce qui les empêchera de tirer véritablement parti d'une libéralisation, d'autant que la hausse projetée des prix du riz Indica serait beaucoup plus réduite que celle des prix du riz Japonica.

Il est peu probable que des différences marquées de prix pour les riz Indica et Japonica soient durables à plus longue échéance dans la mesure où elles stimuleront des innovations technologiques qui rendront les variétés Japonica plus propres à une culture dans les régions tropicales. Ainsi, sur un horizon temporel plus étendu, l'impact sur les prix d'une libéralisation du marché sera sans doute semblable pour les deux segments du marché du riz et il est généralement plus réduit que ne le prédisent les analyses et les modèles.

Bien que ces analyses ne concordent pas toujours pour ce qui est de l'influence relative du soutien interne et des politiques commerciales sur les marchés, la question est particulièrement pertinente dans le contexte des négociations en cours étant donné l'accent différent que les pays mettent sur les deux séries de politiques. Les États-Unis, par exemple, accordent aux producteurs un large soutien interne tout en maintenant une protection tarifaire relativement réduite. Le Japon, en revanche, a recours principalement aux mesures de protection à la frontière pour isoler ses marchés du riz et applique exclusivement des mesures de soutien interne relevant de la catégorie bleue ou de la catégorie verte. D'une manière plus générale, les modèles qui parviennent à la conclusion que l'élimination du soutien interne n'aurait qu'un impact réduit, voire négligeable, sur le marché international du riz, tendent à préconiser une orientation des négociations vers l'accès aux marchés ou la concurrence à l'exportation.

Ce qui précède soulève un certain nombre de questions pour les décideurs. En particulier, il y a lieu de s'interroger sur la mesure dans laquelle les pays en développement acceptent de démanteler des politiques qui visent fréquemment à améliorer la sécurité alimentaire ou à protéger les moyens de subsistance des ruraux pauvres contre des chocs extérieurs. L'Accord de juillet reconnaît qu'il est légitime pour les gouvernements de poursuivre de tels objectifs en leur permettant de désigner des produits sélectionnés comme produits spéciaux ou produits sensibles qui feraient l'objet d'un traitement différencié. Le riz semblerait réunir les conditions requises pour être ainsi désigné par beaucoup de pays, ce qui pourrait avoir pour conséquence que le processus de libéralisation des marchés et des échanges en cours dans le contexte des négociations de l'OMC serait moins poussé pour le riz que pour les autres produits agricoles.