

**Contrat cadre n° 30-CE-0197396/00-06**

**Evaluation de l'impact des mesures de la PAC sur les secteurs bénéficiant  
ou ayant bénéficié d'aides directes - LOT 6: Riz et tabac**

## **Évaluation des mesures de la Politique Agricole Commune relatives au secteur du riz**

---

### **Résumé synthétique**



**Novembre 2009**

L'objet de l'évaluation est de dresser le bilan des effets des mesures de la PAC réformée relatives au riz.

La méthodologie d'évaluation combine l'analyse quantitative statistique classique et par modélisation (Programmation Mathématique Positive) avec l'analyse d'informations qualitatives. L'analyse par modélisation PMP, effectuée à partir d'une situation de base (2006) et en utilisant des données RICA concernant les exploitations rizicoles de quatre régions communautaires<sup>1</sup>, se base sur le passage à l'aide totalement découplée

## **1. LE CADRE REGLEMENTAIRE**

Le Règlement (CE) n°1782/2003 du Conseil a intégré le soutien au riz dans le régime de paiement unique (RPU). Le Règlement (CE) n°1785/2003 de sa part régit l'OCM riz (régime d'intervention dans le marché intérieur et régime d'échanges avec les Pays tiers).

Avec la réforme de 2003, le Conseil a procédé à une réduction de 50% du prix d'intervention et limité les achats à l'intervention, l'aide directe a été portée de 52,63 euros/t à 177 euros/t dont 102 euros/t, multipliés par les rendements moyens, sont intégrés dans le RPU et 75 euros/t, multipliés par le rendement, sont accordés en tant qu'aide spécifique, afin de maintenir le rôle de la production de riz dans les zones de production traditionnelles (sur la base d'une superficie de base nationale par Etat membre).

En ce qui concerne le volet externe, modifié en 2004, le nouveau régime de droits douaniers a pris la forme d'un système de droits fixes « échelonnés ». En outre, l'UE a de nombreux accords commerciaux préférentiels avec des pays tiers.

## **2. LES PRINCIPALES CONCLUSIONS**

### **2.1. Les impacts des mesures de la PAC reformée sur la production communautaire**

La réforme n'a pas engendré dans l'UE des changements significatifs des surfaces en riz, de la production totale et des rendements; les différences constatées au niveau des EM (augmentation de la production en Italie, en Grèce, dans les AEM, en Roumanie et en Bulgarie dans les NEM; diminution de la production en Espagne et en France) semblent plutôt liées à des facteurs exogènes. Encore, la réforme n'a pas eu d'impacts sur la qualité du riz paddy.

En revanche, la production de riz indica (paddy) et les importations de riz décortiqué et blanchi du type indica sont caractérisées par des tendances contraires qui se reflètent (diminution de la production et augmentation des importations), toutefois cela ne se vérifie pas dans le cas du riz japonica.

Suite à la diminution du prix d'intervention et à l'augmentation du prix de marché, les achats à l'intervention sont devenus nuls. Encore, la réforme a permis une meilleure adéquation du prix communautaire du riz paddy aux signaux du marché international.

### **2.2. Les impacts sur la compétitivité et sur les revenus des producteurs**

#### **2.2.1. Les impacts sur les décisions des producteurs et sur la compétitivité des cultures**

L'analyse des effets de la réforme (source: RICA 2000-2006) porte à conclure que:

- la culture du riz est compétitive par rapport aux cultures alternatives et garantit en général des marges par unité de travail positives et non inférieures aux cultures alternatives (à l'exception des cultures maraîchères au Portugal). Après la réforme ces résultats restent valables, malgré la réduction des marges unitaires;

---

<sup>1</sup> Piémont (Italie) ; Macédoine Centrale (Grèce) ; Andalousie (Espagne) ; Entre Douro e Minho/Beira Litoral (EDMBL) (Portugal).

- le riz est particulièrement compétitif par rapport aux cultures alternatives au Piémont et en Macédoine, tandis que ses conditions de compétitivité apparaissent moins favorables en Andalousie et au Portugal.

L'analyse contrefactuelle (hors aides) confirme qu'en général le riz est compétitif par rapport aux principales cultures alternatives même en l'absence d'aides couplées.

Concernant les décisions de production, l'analyse de l'utilisation des sols (source : échantillon constant RICA 2003 - 2006) a mis en évidence qu'après la réforme, les exploitants ont choisi de maintenir la riziculture à l'exception de la Macédoine. Ces décisions sont l'effet non seulement de la réforme riz, mais aussi de la réforme générale de la PAC.

### **2.2.2. Les impacts de l'aide spécifique sur les décisions des producteurs et sur une meilleure orientation des producteurs vers le marché**

Les modèles PMP indiquent que le découplage total de l'aide au riz mènerait à une baisse de la production différenciée dans les régions étudiées : une contraction plus importante en Macédoine et dans la région portugaise, et moins accentuée en Andalousie et au Piémont.

Dans la plupart des cas, le découplage de l'aide aurait un impact positif mais très limité sur les résultats économiques des exploitations. En outre, en général, le découplage de l'aide tend à réduire le niveau des prix fictifs de la terre, ce qui montre que l'aide couplée soutient artificiellement la rémunération de la ressource terre.

### **2.2.3. Les impacts observés sur les revenus des agriculteurs**

La réforme n'a pas eu des effets remarquables sur le niveau du revenu d'exploitation familial par hectare des exploitations rizicoles et sur le rôle joué par l'aide couplée dans la formation du revenu des exploitations, ce dernier à l'exception de l'Espagne (source : RICA 2000-2006).

Cependant, l'aide spécifique a une incidence sur les recettes du riz supérieure à celle du paiement compensatoire (avant réforme). Par conséquent, suite à la réforme, les recettes sont plus dépendantes de l'aide couplée. L'analyse a aussi mis en évidence qu'après la réforme les exploitations rizicoles sont plus exposées à la volatilité du marché générée par une plus grande instabilité des prix.

## **2.3. Les impacts au niveau du territoire**

L'analyse a mis en évidence que la réforme n'a eu aucun effet en termes de déplacement de la production dans les EM : seulement au niveau régional quelques déplacements négligeables ont été observés (Espagne, France).

L'aide spécifique semble avoir joué un rôle dans le maintien de l'importance du riz sur les économies rurales des régions de production: après 2003, le degré de spécialisation productive rizicole des régions étudiées a augmenté, à cause d'une diminution générale de la SAU totale et, d'une façon analogue, le degré de spécialisation structurelle a amélioré. Cela a conduit (sauf en Andalousie) au maintien voire une augmentation (Macédoine Centrale) de l'emploi dans les exploitations rizicoles.

Concernant l'emploi, les résultats des modèles PMP indiquent que le découplage total de l'aide spécifique entraînerait des changements de signe opposé: un impact négatif sur l'emploi en EDMBL (-10%) et au Piémont (-4,7%) et positif en Macédoine (3%) et en Andalousie (5,3%) .

Au niveau industriel, l'analyse des données récoltées par Cogea met en évidence que la structure de transformation est en phase de contraction, accompagnée par une amélioration du taux d'utilisation de la capacité et par un processus de modernisation.

## **2.4. Les impacts sur les industries en aval, les importations, les exportations et l'équilibre de marche**

### **2.4.1. Les effets des changements du régime externe de l'OCM Riz sur le niveau de protection et sur les échanges**

La réforme de 2003 a eu pour conséquence un changement de la structure des droits douaniers appliqués aux importations NPF : le riz paddy est devenu le produit disposant du plus haut niveau de protection. En ce qui concerne les riz transformés, l'écart entre le droit de douane du riz blanchi et le droit de douane du riz décortiqué a diminué après la réforme, en passant de 199 euros/t à 110 euros/t. L'avantage relatif à importer dans l'UE le riz décortiqué par rapport au riz blanchi est demeuré, bien que cet avantage compétitif ait été atténué après la réforme. En outre :

- L'étude des contingents GATT a montré que la réforme a diminué l'avantage à importer à l'intérieur des contingents GATT de riz décortiqué parce que le droit consolidé est devenu inférieur à celui autrefois accordé à l'intérieur des contingents.
- L'étude des importations réalisées sur la base des accords préférentiels montre que la réforme a provoqué un phénomène d'érosion des préférences, plus importante pour les pays TSA et PTOM, moins important pour les pays ACP, l'Égypte et le Bangladesh.

### **2.4.2. Les effets de la réforme sur les stratégies des industries de transformation**

Après la réforme, les industries des AEM ont mis en œuvre des changements concernant leurs stratégies d'approvisionnement, mais d'une façon différenciée. Concernant les AEM producteurs :

- en général, les industries italiennes et françaises de production de riz décortiqué ont renforcé leur rôle de fournisseurs aux industries de transformation des autres EM, tandis que les industries espagnoles et grecques l'ont diminué.
- la disponibilité de riz usiné (riz produit au niveau national/directement importé et transféré des autres EM), sauf pour le riz japonica dans certains EM, est augmentée dans tous les EM à travers l'augmentation de toutes les sources d'approvisionnement.
- l'importance relative de la disponibilité de riz usiné du type indica dans tous les AEM producteurs est augmentée, ce qui peut contribuer à expliquer l'augmentation de stocks privés du riz paddy de ce type de riz.

Concernant les AEM non producteurs:

- la disponibilité totale de riz blanchi (transformé et importé) est augmentée pour les deux types de riz (même si les volumes du riz indica sont considérablement supérieurs à ceux du riz japonica);
- la disponibilité de chacune des composantes des approvisionnements est aussi en augmentation : cet accroissement a été nourri par l'augmentation de toutes les sources d'approvisionnement.

Les industries des AEM ont mis en œuvre des changements dans leurs activités (de l'usinage vers la commercialisation/conditionnement) différenciés: en Italie et au Portugal (indica) et en Espagne et en Grèce (japonica), l'activité de conditionnement/commercialisation du produit usiné d'importation et/transféré d'autres EM est augmentée. En Espagne et en Grèce (indica) et au Portugal (japonica) s'est passé l'inverse. Dans les AEM non producteurs, l'activité de transformation de riz décortiqué ( indica) devient relativement moins importante après la réforme.

Ces changements sont imputables aux élargissements de l'UE et, dans une moindre mesure, au changement du système tarifaire.

### **2.4.3. Les impacts sur l'équilibre de marché**

La réforme a fait devenir en général les équilibres du marché communautaire plus dépendants des variables extérieures et des équilibres qui s'établissent sur le marché mondial :

- la réduction des droits de douane a permis que des flux plus importants d'importations de riz, notamment du type indica, couvrent le plus fort besoin intérieur;
- la modification du système de protection aux frontières a entraîné une plus forte répercussion de l'instabilité du prix international des riz transformés sur le prix intérieur;
- l'évolution du taux de change euro/dollar a eu un effet de stabilisation des prix du marché communautaire.

## **2.5. Les effets environnementaux de l'aide spécifique sur le système de production des exploitations**

La forte consommation d'eau pour l'irrigation est le facteur le plus caractéristique de la riziculture par rapport aux autres cultures. D'une part elle engendre des problèmes (eau, air et sols), notamment :

- la concentration en été de la demande en eau des rizières engendre des problèmes de disponibilité hydrique dans certaines zones d'intérêt biologique du réseau Natura 2000 ;
- dans certaines zones rizicoles touchées par la sécheresse (Andalousie et Macédoine Centrale) la demande en eau de la part des rizières entre en compétition avec les autres usages ;
- l'irrigation par submersion favorise la prolifération des mauvaises herbes, ce qui demande une forte utilisation de désherbants dont les résidus polluent les eaux de surfaces et les nappes souterraines;

D'autre part l'utilisation de l'eau engendre des impacts positifs :

- l'eau des rizières crée un habitat idéal pour diverses espèces animales, notamment les oiseaux, dont certains appartiennent à des espèces protégées (biodiversité);
- dans les zones salines, le flux d'eau dans les rizières fait baisser le niveau de salinité et prévient ainsi leur appauvrissement.
- l'infiltration des eaux des rizières dans le sous-sol contribue à maintenir les nappes souterraines à un bon niveau et à maintenir une gestion efficace de l'eau.

## **2.6. L'efficience des mesures riz de la PAC réformée par rapport à leurs objectifs**

Concernant l'objectif de renforcer la compétitivité d'une agriculture durable et orientée davantage vers le marché, le rapport entre les dépenses budgétaires du soutien et la valeur de la production communautaire de riz paddy met en évidence une amélioration de l'efficience après la réforme.

Concernant l'objectif d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, le fait que le revenu d'exploitation familial par unité de travail familial en 2006 soit plus élevé qu'en 2003 témoigne d'une plus grande efficience des mesures riz dans toutes les régions étudiées.

Concernant l'objectif de la simplification de la politique, la coexistence des deux systèmes (paiement unique et aide spécifique couplée) engendre une perte de l'efficience du régime.

## **2.7. La cohérence des mesures riz avec les principes globaux de la PAC réformée en 2003 : objectif de promotion d'une agriculture durable et mesures des programmes de développement rural**

Au niveau théorique, on a constaté une amélioration globale de la cohérence du soutien au riz par rapport à l'objectif d'une agriculture durable, même s'ils demeurent des éléments d'incohérence à cause du maintien d'une partie de l'aide couplée. L'analyse empirique confirme les résultats de l'analyse théorique :

- l'analyse contrefactuelle permet d'affirmer qu'en l'absence de toute aide, le riz était (avant la réforme) et est (après la réforme) compétitif par rapport aux cultures alternatives, à l'exception du Portugal. Les effets de la réforme sont donc cohérents avec la dimension économique de l'agriculture durable;

- par rapport aux objectifs d'assurer un niveau de vie équitable et de maintenir l'emploi dans les exploitations rizicoles, les effets de la réforme sont cohérents aux attentes théoriques;
- par rapport à l'environnement, les résultats obtenus permettent d'affirmer que la réforme est cohérente par rapport aux attentes théoriques seulement dans certains contextes.

En ce qui concerne la cohérence horizontale entre les deux piliers de la PAC, l'analyse théorique ainsi que l'analyse des documents de programmation a montré un lien étroit entre l'axe 2 des PDR et l'objectif de protéger et encourager biodiversité, et entre l'axe 1 (plus la mesure 214) et l'objectif d'optimisation de la gestion de l'eau.

### **2.8. La cohérence des mesures relatives au riz avec les accords préférentiels de commerce en termes d'amélioration de l'accès des pays en développement au marché communautaire**

La réforme a eu deux effets importants sur les pays en développement bénéficiant de préférences commerciales : d'une part, la réduction des droits de douane NPF consolidés a provoqué une réduction de la marge de préférence accordée; d'autre part, la réduction des droits de douane n'a pas été homogène tout au long de la filière rizicole et a modifié la structure tarifaire de l'UE.

Les pays bénéficiant de préférences commerciales ont vu leur avantage compétitif se réduire de façon significative perdant des parts sur le marché communautaire.

## **3. RECOMMANDATIONS**

Les résultats de l'évaluation ont mis en évidence que les modifications des principales variables économiques du secteur sont rapportables surtout à l'élargissement de l'UE à 27 EM et aux conditions du marché mondial (croissance des prix, mesures restrictives des exportations de la part de certains pays tiers, évolution du taux de change Euro/dollar, etc.), ainsi qu'à des facteurs conjoncturels (i.e. sécheresse en Andalousie).

Dans ce cadre, la mise en œuvre de la réforme a permis de maintenir la production communautaire, ainsi que les revenus des producteurs, sur les niveaux atteints dans la période précédente, ce qui a contribué à préserver le rôle économique et environnemental de la culture dans les régions traditionnelles de production.

En plus, l'analyse a mis en lumière que, en général, la réforme du secteur du riz a favorisé une amélioration de l'efficacité des mesures relatives au riz par rapport à leurs objectifs, ainsi qu'une amélioration de la cohérence de ces mesures avec les principes globaux de la PAC réformée.

Tout cela considéré, les résultats des analyses effectuées ne portent pas à envisager de quelconques recommandations.