



Consulenti per la Gestione Aziendale

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 PAC relatives au secteur du tabac brut

Résumé exécutif



Août 2009

L'objet de l'évaluation est de dresser le bilan des effets des mesures de la Politique Agricole Commune (PAC) réformée relatives au tabac.

Le rapport aborde cinq thèmes d'évaluation, relatifs à la production de tabac brut, à la compétitivité de la culture, à la structure de la filière, à la restructuration des régions de production, à l'efficacité et à la cohérence du système de soutien. Le rapport est complété par l'analyse en perspective du passage à l'aide totalement découplée et de la mise en œuvre de l'Article 143e du Règlement 1782/2003 du Conseil (transfert financier en faveur de la restructuration des régions productrices de tabac).

L'évaluation couvre la période 2000-2008 et concerne tous les États membres (EM) soumis aux dispositions étudiées. Les principaux pays producteurs ont fait l'objet d'un examen plus approfondi : l'Italie, la Grèce, l'Espagne et la Pologne.

1 METHODOLOGIE ET LIMITES DE L'EVALUATION

1.1 Outils d'évaluation et techniques de collecte d'informations

Le parcours évaluatif se base sur les résultats de la phase de structuration de la méthode découlant de l'analyse théorique des mesures de la PAC relatives au secteur du tabac. La méthodologie appliquée dans cette évaluation combine l'analyse quantitative – analyse quantitative statistique classique et analyse par modélisation – avec la collecte et l'analyse d'informations qualitatives. Ainsi, le jugement évaluatif se base sur les résultats des analyses suivantes :

- une analyse statistique de données secondaires de différentes sources (DG AGRI, réglementation communautaire, EM, EUROSTAT, COMEXT, COMTRADE, sources statistiques officielles nationales, FAOSTAT, USDA) sur la période 2000-2007/2008 ;
- une analyse des résultats des simulations de modèles de Programmation Mathématique Positive (PMP) effectuée à partir d'une situation de base (2005) et en utilisant des données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) concernant les exploitations tabacoles de quatre régions communautaires: Campanie et Ombrie (Italie), Estrémadure (Espagne), la région Lubelskie-Podlaskie-Mazowieckie-Lódzkie (LUB-Plm) (Pologne). Les scénarios utilisés pour la réalisation des simulations sont nombreux et se basent sur trois situations :
 - avant réforme de l'Organisation Commune du Marché (OCM) tabac,
 - période transitoire de l'OCM tabac (aide partiellement découplée),
 - passage à l'aide totalement découplée de l'OCM tabac.
- une analyse de données RICA sur la période 2000-2006 portant sur la rentabilité relative réelle (avec soutien) et contrefactuelle (sans soutien) des exploitations spécialisées en tabac par rapport aux exploitations spécialisées en cultures alternatives. Cette analyse a été menée dans six régions étude de cas (Campanie, Ombrie, Estrémadure, Lubelskie, Macédoine Centrale, Etolie-Acarnanie) ayant adopté pour la période transitoire des choix différents de mise en œuvre de la réforme
- une analyse de données RICA portant sur l'utilisation des sols et sur les résultats économiques d'un échantillon constant d'exploitations dans la période 2004-2006 dans les régions de l'Espagne, de la Grèce, de l'Italie et de la Pologne.
- une analyse portant sur les résultats de deux enquêtes : une enquête a été menée auprès des industries de 1^{ère} transformation et l'autre auprès d'un échantillon de manufactures ;
- une analyse qualitative des informations récoltées à travers des missions sur le terrain dans sept régions études de cas (Campanie, Ombrie, Pouilles, Estrémadure, Lubelskie, Macédoine Centrale, Etolie-Acarnanie), menées auprès des autorités publiques et des opérateurs concernés.

1.2 Limites de l'évaluation

L'évaluateur a rencontré parfois des difficultés concernant la disponibilité et la fiabilité des données:

- en ce qui concerne l'analyse sur les niveaux des approvisionnements de l'industrie de 1^{ère} transformation et leurs besoins d'approvisionnements, il faut mettre en évidence l'insuffisante fiabilité des données

concernant les stocks de tabac des industries de 1^{ère} transformation. En outre, les prix du commerce intra et extracommunautaire et le prix du commerce extérieur des États-Unis sont des prix implicites calculés.

- Le RICA n'enregistre pas d'informations concernant l'attribution des coûts à chaque activité productive. Ainsi nous avons extrait de la banque RICA des échantillons d'exploitations spécialisées dans les diverses cultures (tabac et cultures alternatives et nous avons considérées comme « spécialisées » les exploitations dans lesquelles au moins 60% de la valeur de la production brute totale est générée par une culture spécifique.
- Pour ce qui concerne l'évolution du nombre de producteurs de tabac et des superficies par EM et par groupe variétal, les données ont été relevées dans les communications des EM à la Commission. Toutefois, ces données présentent de nombreuses omissions et incohérences auxquelles nous avons tenté de remédier par des estimations là où c'était possible.

Concernant le modèle PMP les principales limites sont: a) la nature de court terme des modèles PMP; b) les modèles d'exploitation montrent l'évolution des structures de production des seules exploitations représentées. Par conséquent, ils nécessitent et supposent des prix des produits exogènes indépendants de l'évolution des conditions de la politique et des conditions de marché analysées; c) l'impossibilité d'intégrer d'autres processus de production que ceux existants déjà dans les exploitations dans la situation de départ. En outre, certaines de ces informations ne sont pas disponibles directement dans les statistiques nationales et/ou régionales ou même communautaires ; dans certains cas, donc, elles ont donc été calculées en utilisant des méthodes spécifiques.

2 LE CADRE REGLEMENTAIRE

Avant la réforme, l'OCM Tabac était régie par le Règlement (CEE) n° 2075/92 du Conseil. L'OCM se basait sur un soutien couplé à la production dans le cadre d'un système de maîtrise de la production, et utilisait un régime de primes par groupe de variétés en fonction de la quantité produite (une partie fixe et une partie variable visant l'amélioration de la qualité), un seuil de garantie global et par groupe de variétés et un régime de quotas aux producteurs. Le régime était complété par des mesures visant l'orientation de la production, en particulier le transfert des seuils de garantie entre les groupes de variétés, la cession de quotas entre les producteurs, le programme de rachat de quotas, le Fonds Communautaire du Tabac.

Tous ces instruments, à l'exception du Fonds Communautaire du Tabac qui est aujourd'hui encore opérant, ont été supprimés à partir de la fin de la récolte 2005, quand le Règlement (CE) 1782/2003 du Conseil, modifié par le Règlement (CE) 864/2004 du Conseil du 29 avril 2004, est devenu applicable au secteur du tabac. Poursuivant le processus de réforme de la PAC de 2003, le Règlement 864/2004 a intégré à partir du 1 janvier 2006 le soutien au tabac dans le régime de paiement unique à l'exploitation (RPU). Cependant, comme dans d'autres cas, le règlement prévoit des exemptions au découplage total jusqu'à la fin de 2009:

- les AEM ont la possibilité d'établir un couplage partiel de l'aide (dans la limite maximale de 60%), afin de protéger les économies locales et de permettre au prix du marché de s'adapter aux nouvelles conditions. Cette possibilité a été utilisée par l'Allemagne, la France, l'Espagne et l'Italie (sauf les Pouilles) avec un taux de couplage de 60%, par le Portugal avec un taux de 50%. Tous les autres AEM producteurs (Autriche, Belgique, Grèce et la région des Pouilles) ont opté pour les aides entièrement découplées.
- l'article 69 du règlement 1782/2003 laisse aux EM la possibilité de conserver des aides couplées à hauteur de 10% des budgets nationaux des aides directes, destinées à un soutien en faveur de types particuliers d'agriculture importants pour la protection de l'environnement, l'amélioration de la qualité et de la commercialisation. Cette possibilité a été utilisée par l'Espagne (5%) et la Grèce (2%)

A l'issue de la période transitoire, c'est à dire à partir de la campagne de récolte 2010, l'aide au tabac sera entièrement découplée et 50% des aides seront affectés à compter de l'exercice financier 2011 à des programmes de restructuration dans les régions productrices de tabac dans le cadre des programmes de développement rural financés par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Ce montant, qui s'élève à 1.452 millions d'euros, a été déjà mis à la disposition du FEADER pour les exercices budgétaires 2007-2013 avec la Décision de la Commission 2006/410/CE du 24 mai 2006. Les EM concernés doivent cofinancer les actions conformément au Règlement (CE) n° 1698/2005.

Concernant les nouveaux Etats Membres (NEM), tous les pays producteurs de tabac ont adopté, lors de leur adhésion à l'Union européenne, le régime de paiement à la surface (RPUS). En outre, la Pologne, l'Hongrie, et la Slovaquie ont octroyé au tabac des paiements directs complémentaires nationaux couplés (PDCN).

3 L'ANALYSE THEORIQUE DES EFFETS DE LA REFORME PAR APPROCHE MICROECONOMIQUE

L'analyse théorique présuppose l'existence d'une concurrence parfaite, où chaque exploitation vise à maximiser son bénéfice produisant une quantité telle à rendre le coût marginal égal à la recette marginale.

Avant la réforme de 2004, le quota était contraignant pour toutes les exploitations.

Suite à la réforme de 2004 et jusqu'à 2010, dans le cas d'un Etat membre ayant décidé le maintien de la prime couplée à son maximum admissible (60%), le seuil de garantie et le système de quotas sont supprimés et la baisse de l'aide entraîne une baisse de la recette unitaire. Dans les exploitations peu compétitives la recette unitaire devienne inférieure au coût marginal et elles seront poussées à arrêter la production. A l'inverse, la suppression du quota devrait permettre aux exploitations compétitives (bien que confrontées à une baisse de l'aide couplée) de développer la production au-delà de la situation avant réforme.

Après 2010, l'aide est totalement découplée dans tous les EM: la recette marginale/unitaire des exploitations tabacoles devient égale au prix de marché. Dans ces circonstances, même les exploitations les plus compétitives pourraient être contraintes de réduire la production au-dessous du niveau avant la réforme; la production de ces exploitations ne resterait inchangée que si une quantité de tabac supérieure au quota (et de ce fait, ne bénéficiant pas de l'aide couplée) était déjà produite avant la réforme.

Toutefois, la suppression des quotas en même temps que l'arrêt de la production dans les exploitations les moins efficaces ouvre des espaces de marché pour les exploitations les plus compétitives. Du reste, pour ces exploitations, la capitalisation de l'aide couplée (tant qu'elle sera disponible) associée à l'accumulation des aides découplées garanties (même dans le cadre d'une mesure réduite à 50%) jusqu'à 2013 déterminent une certaine capacité d'investissement. Cette capacité pourrait être renforcée par l'accès aux montants pour la restructuration des régions tabacoles des programmes de développement rural.

Dans ces circonstances, dans les zones de production du tabac où subsistent des conditions techniques et économiques permettant une restructuration de la filière, on pourrait assister à une intensification des investissements visant à réduire les coûts de production. En outre, la réalisation d'actions concertées par la filière pourrait se traduire, au niveau des exploitations agricoles, par le choix des variétés les plus appréciées par le marché et par l'amélioration de la qualité du tabac brut en fonction des standards définis par le marché.

Tous ces nouveaux éléments peuvent modifier la situation. Suite à une réorganisation structurelle du secteur, les exploitations potentiellement plus compétitives pourraient réduire leurs coûts marginaux. En même temps, les choix portant sur les variétés cultivées et la qualité du produit pourraient se traduire par une augmentation du prix payé aux producteurs. L'action conjuguée de ces éléments déterminerait un nouvel équilibre sur l'offre et la demande de tabac brut.

4 LES PRINCIPALES CONCLUSIONS

Compte tenu des limites mentionnées, les principales conclusions de l'étude d'évaluation sont les suivantes.

4.1 Les impacts de la réforme au cours de la période transitoire

4.1.1 Les impacts observés sur la production et sur le marché du tabac brut

La mise en œuvre de la réforme a induit une baisse très forte de la production de tabac vert des AEM, et cet effet a été divers en relation à l'intensité du découplage adoptée dans la phase transitoire: plus important dans le cas d'aides totalement découplées, plus limité dans le cas d'aides partiellement couplées. La Pologne est le seul Etat membre de l'UE 25 qui a augmenté la production.

Le découplage de l'aide a aussi contribué à épurer le marché des variétés de plus basse qualité, probablement réalisées avant la réforme pour bénéficier de la prime. Il apparaît donc que la réforme a représenté un

encouragement à abandonner la production de tabac d'autant plus fort que le taux de découplage était haut et/ou le niveau de qualité du tabac était inadéquat à la demande de marché

La baisse de la production de tabac vert a limité les approvisionnements des industries, à l'exception des industries localisées dans les NEM, où le taux d'utilisation de la capacité a augmenté, en cohérence avec l'augmentation de la production de tabac vert en Pologne. En Grèce, les informations récoltées sur le terrain signalent que certaines industries ont répondu à la baisse de la production renforçant la commercialisation de tabac brut transformé de variétés orientales achetées dans les pays limitrophes (Bulgarie, Albanie, ARYM, Turquie).

La réforme a favorisé quand même une meilleure adaptation de l'offre à la demande en termes de variétés demandées.

L'analyse n'a pas permis d'établir de manière fiable les effets de la réforme sur la demande (en volumes) des manufactures localisées dans l'UE à cause de l'existence de flux d'importation et de réexportation (en Trafic de Perfectionnement Actif aussi). Néanmoins, la stabilité de l'utilisation total de tabacs bruts dans trois EM où il y a la plus forte proportion de tabac manufacturé dans l'UE permet d'affirmer que les manufactures ont compensé facilement la diminution de la production communautaire par des tabacs d'importation.

Concernant les prix, la réforme a induit une augmentation des prix commerciaux moyens payés aux producteurs, et d'une façon différenciée au niveau des EM et des groupes de variétés. Cependant, l'augmentation des prix commerciaux s'est transférée d'une mesure assez limitée sur les prix de vente du tabac brut transformé aux manufactures.

Au-delà d'une quelque influence exercée par l'évolution des prix internationaux (exogènes à la réforme), cette augmentation des prix moyens est rapportable, d'une façon directe ou indirecte, à des facteurs liés aux effets de la réforme, notamment à la suppression du système de quotas:

- à l'amélioration de la qualité moyenne du tabac communautaire, à la suite de la diminution (disparition) de la production de plus basse qualité et à la concentration, voire l'expansion, de la production dans les exploitations les plus performantes produisant (déjà avant la réforme) le tabac de meilleure qualité.
- à la reconnaissance de la part des transformateurs d'un prix plus élevé aux producteurs, au but de maintenir leur intérêt à poursuivre la production

L'analyse n'a pas permis de vérifier dans quelle mesure l'amélioration de la qualité (moyenne) du tabac vert s'est transférée sur la qualité du tabac transformé, car en 2006 et en 2007 les écoulements du produit transformé communautaire sur le marché ont concerné aussi une partie du produit stocké des années précédentes. En tout cas, la comparaison de l'évolution des prix implicites calculés des tabacs communautaires transformés et des prix implicites calculés des tabacs d'importation¹ a mis en évidence un tendance au rapprochement progressif (à partir de 2000) entre les deux, et donc (très probablement) une amélioration de la qualité du tabac communautaire tout au long de la période.

Pourtant, les paiements supplémentaires couplés à la production, payés par l'Espagne et la Grèce au titre de l'article 69 du Règlement 1782/2003 et visant directement l'amélioration de la qualité du tabac, semblent avoir produit, à l'avis des opérateurs, des effets très limités sur l'amélioration de la qualité, dans la mesure où ils ont été accordés à tous les producteurs et ils n'ont donc pas récompensé des réelles améliorations.

4.1.2 Les impacts observés sur les décisions des producteurs et sur la compétitivité des cultures

L'étude de la rentabilité relative du tabac par rapport aux principales cultures alternatives (données RICA, 2000-2006) dans la situation réelle (soutien couplé jusqu'à 2005) et contrefactuelle (aide totalement découplée), et tenant compte des limites des échantillons utilisés, a mis en évidence que, hors aides couplées, la culture du tabac n'est pas compétitive par rapport aux cultures alternatives. Dans la période avant la réforme, la compétitivité du tabac était appuyée artificiellement par les aides couplées dans une mesure plus importante que celle des autres secteurs. Après la mise en œuvre de la réforme, dans les EM/régions ayant

¹ Les prix implicites calculés des tabacs communautaires transformés sont les prix sortant du rapport entre les transferts intracommunautaires en valeur et en quantité. Les prix implicites calculés des tabacs d'importation sont les prix sortant du rapport entre les importations en valeur et en quantité.

choisi l'aide partiellement couplée (Italie et Espagne) la culture du tabac subit une perte de compétitivité par rapport aux cultures alternatives, bien que les marges demeurent positives. Cette perte de compétitivité est plus limitée là où les circonstances suivantes se sont avérées: l'aide couplée demeure élevée en vertu de la réduction de la production nationale de tabac vis-à-vis du montant disponible pour le paiement couplé ; les marges de compétitivité de la culture sont renforcées par des conditions structurelles particulièrement favorables permettant une basse demande de travail par hectare (Ombrie); l'aide couplée est maintenue par les PDNC (Pologne). Beaucoup plus évidente est la perte de compétitivité de la culture en Grèce (notamment en Eolie Acarnanie) où l'aide est entièrement découplée dès 2006.

Après la réforme du tabac, mais plus en général après la réforme de la PAC, les producteurs ont néanmoins mis en œuvre des stratégies d'ajustement structurel (augmentation ou diminution de la SAU). Ces adaptations ont été de signe opposé en fonction (aussi) de la taille moyenne de l'exploitation.

Dans toutes les régions étudiées des AEM, la plupart des producteurs ayant décidé d'abandonner ou de réduire le tabac a orienté l'activité agricole vers des cultures plus extensives (céréales et/ou fourragères et/ou prairies permanentes). Néanmoins, les producteurs se sont en général limités à renforcer les surfaces des cultures déjà existantes avant la réforme (avec quelques exceptions).

Ces résultats sont confirmés par l'analyse des actions individuelles de reconversion financées par le Fonds Communautaire du Tabac (cependant une proportion non négligeable de projets en Italie et en Grèce a concerné les fruits et légumes déjà existants dans les exploitations). Les investissements ont été utilisés, en général, pour améliorer le capital technique des exploitations (équipements, systèmes d'irrigation, etc.) pour un montant moyen limité (25.000 - 35.000 Euros).

4.1.3 Les impacts observés au niveau du territoire

Au niveau agricole, la diminution de la production a engendré une mutation très forte de la géographie productive du tabac. Au niveau général, la production communautaire s'est beaucoup plus concentrée en Italie, qui est maintenant de loin le pays producteur plus important. La géographie a de même fortement changé dans quelques EM : en Italie, la production des Pouilles a été mise à zéro, la Campanie a subi une contraction très forte, et la Vénétie a fortement augmenté son rôle. En Grèce, les seules régions ayant maintenu une production (même si dans un cadre de forte baisse) sont celles spécialisées dans le Basmal et le Katerini, c'est-à-dire la Macédoine Centrale et la Macédoine Orientale-Thrace. En Espagne, l'Estrémadure est pratiquement la seule région restée en activité.

Pour ce qui concerne l'importance du tabac dans les économies rurales, nous avons analysé au fil du temps dans les régions étudiées de cas le poids relatif du secteur en termes structurels (incidence du nombre d'exploitations tabacoles sur la totalité des exploitations agricoles), productifs (incidence de la SAU en tabac sur la SAU totale) et économiques (incidence de la valeur de la production tabacole sur la valeur totale de la production agricole au prix de base²). L'analyse enregistre la diminution du poids du secteur en termes structurels et productifs, alors que le degré de spécialisation économique demeure stable à cause de l'effet combiné de la baisse de la production et de l'augmentation des prix.

Au niveau industriel, la diminution de la production de tabac vert a engendré l'arrêt d'un nombre important d'industries de première transformation. La Grèce est le seul pays où certaines industries ont mis en œuvre des stratégies d'adaptation (délocalisation ou renforcement de leur activité de commercialisation d'achat à l'étranger). Ailleurs, là où la phase industrielle était surdimensionnée, l'augmentation des prix du tabac et la diminution du taux d'utilisation des installations ont encouragé la rationalisation de la filière visant à récupérer des marges d'efficacité.

Concernant l'emploi agricole, nous enregistrons dans les AEM une sortie très forte de la main d'œuvre salariée et une diminution plus limitée de l'emploi familial. Cependant, la baisse limitée de l'emploi familial semble cacher l'apparition de phénomènes de sous-emploi dans les exploitations (utilisation inefficace de la main-d'œuvre familiale). Par contre, en Pologne l'emploi total a sensiblement augmenté et l'emploi salarié

² Eurostat définit le prix de base comme le prix perçu par le producteur, déduction faite de tous les impôts sur les produits mais y compris l'ensemble des subventions sur les produits.

bien plus encore. Ces résultats sortent de l'analyse concernant l'échantillon RICA et par conséquent ils ne sont pas automatiquement transférables à l'univers des exploitations tabacoles communautaires.

Au niveau industriel, l'arrêt de certains établissements, la réduction de l'emploi dans les établissements restant en activité et, dans certains cas, la restructuration de la filière ont engendré une sortie importante de la main d'œuvre, notamment dans les EM/régions avec l'aide totalement découplée.

4.2 L'analyse en perspective des impacts du passage à l'aide totalement découplée et de la mise en œuvre de l'Article 143e du Règlement 1782/2003 du Conseil

Les réponses à cette partie de l'évaluation sont basées principalement sur les résultats des simulations de modèles de programmation mathématique positive concernant les exploitations tabacoles de quatre régions.

4.2.1 Les impacts envisagés sur la production et sur le marché du tabac brut

Les résultats des simulations montrent que la mise à régime de la réforme mène à une baisse radicale de la production dans les quatre régions concernées, d'une dimension plus ou moins similaire à ce qui s'est passé en Grèce suite au démarrage de la réforme avec l'aide totalement découplée. Les aides supplémentaires prévues par l'article 69 limiteraient la diminution de la production. L'augmentation des prix n'est pas suffisante, elle seule, à freiner de façon significative cette baisse et, toutefois, cette augmentation est aussi liée aux prix du tabac transformé que les manufactures seront disposées à payer aux transformateurs, compte tenu des prix du tabac d'importation de la même qualité.

Au niveau industriel, nos estimations montrent que, dans les AEM ayant choisi le découplage partiel dans la période transitoire et dans les NEM, la diminution de la production susmentionnée entraîneraient une réduction substantielle des approvisionnements de l'industrie de 1^{ère} transformation et une chute des volumes moyens de tabac vert usiné par industrie. Les manufactures compenseront cette chute par une augmentation des importations des pays tiers, ce qui a été confirmé par les transformateurs et les manufactures interrogées au cours de l'enquête.

4.2.2 Les impacts envisagés sur les décisions des producteurs et sur la compétitivité des exploitations

Les résultats des simulations confirment l'analyse factuelle (échantillon constant RICA): les choix des producteurs s'orientent vers l'extensification de l'agriculture. La mise à régime de la réforme mènerait aussi à la mise en jachère d'une partie importante des terres en Ombrie et en Campanie; à ce sujet, les prévisions doivent être prises avec précaution, car les modèles indiquent que dans ces terres les BCAE sont respectées et par conséquent elles ne sont pas structurellement abandonnées, mais seulement temporairement non cultivées.

La diminution de la production de tabac et la plus forte orientation vers des cultures moins intensives portent à des marges brutes (hors aides) positives, mais aussi à la réduction de l'emploi des facteurs de production (notamment le travail salarié) et de leur rémunération (notamment le travail familial et du capital).

Dans ce scénario, l'utilisation de l'article 69 aurait l'effet de limiter la baisse des recettes d'exploitation, mais entraîne également une augmentation des coûts de production et une réduction de l'effet de réorientation au marché engendré par le découplage des aides.

4.2.3 Les impacts envisagés au niveau du territoire

Les résultats de l'analyse (sur la base de l'estimation de la production en 2010 et dans l'hypothèse que les industries trouvent encore économiquement intéressant de poursuivre leur activité avec des taux d'utilisation de leur capacité de transformation de 60% ou de 40%) montrent que la contraction des approvisionnements de matière première entraînerait l'arrêt de l'activité d'une bonne partie d'établissements dans les AEM ayant choisi le découplage partiel dans la période transitoire et dans les NEM. Les modèles PMP ne permettent pas d'envisager les effets de la mise en régime de la réforme sur la structure de production agricole.

Concernant l'emploi, dans les régions analysées par les modèles, la diminution de la culture du tabac et l'augmentation des cultures extensives de substitution porterait à une baisse importante de l'emploi agricole.

Ces résultats des simulations sont plus forts que ceux qui ressortent de l'analyse factuelle (échantillon constant RICA), ce qui confirmerait l'apparition de chômage caché et la diminution de la rémunération du travail familial. Au niveau industriel aussi, les estimations effectuées envisagent une diminution importante de la main-d'œuvre employée.

4.3 L'efficacité des mesures relatives au tabac 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, l'analyse a concerné l'évolution du rapport entre les dépenses budgétaires du soutien et la valeur de la production de tabac (hors aides) et a mis en évidence une amélioration très nette de l'efficacité.

Concernant l'objectif de stabiliser les revenus des producteurs, la comparaison 2004/2006 des revenus d'exploitation familial par unité de travail familial signale que la réforme a été efficace en Grèce (aide totalement découplée), mais pas également efficace dans les EM ayant choisi l'aide partiellement couplée.

Concernant l'objectif d'assurer la viabilité économique des exploitations, le passage à l'aide totalement découplée a augmenté l'efficacité dans l'ensemble des régions de la Grèce. Pour les EM/régions ayant choisi l'aide partiellement couplée, les résultats plutôt controversés ne permettent pas de formuler un jugement.

Concernant l'objectif de la simplification de la politique, une plus grande efficacité a concerné la Grèce tandis que la coexistence des deux systèmes d'aides (paiement unique et aide couplé) dans les autres EM a mené à une perte d'efficacité par rapport à la période précédente la réforme.

4.4 La cohérence des mesures relatives au tabac avec les principes de la PAC réformée de 2003 et avec les objectifs globaux de l'Union européenne

L'analyse du cadre théorique a permis de constater une amélioration globale de la cohérence d'une façon progressive en passant de l'ancienne politique à la période transitoire de la politique réformée jusqu'à la mise à régime de la réforme. Cela car certains éléments d'incohérence et d'indifférence ont été supprimés (ou modifiés), et substitués par des instruments théoriquement cohérents par rapport aux objectifs.

L'analyse factuelle concernant les effets observés dans la période transitoire, ainsi qu'à la situation à régime (là où l'analyse a été possible) confirme grosso modo les résultats de l'analyse théorique, à l'exception de l'objectif concernant l'emploi :

- concernant l'objectif de stabilisation des revenus et l'objectif de renforcement de la compétitivité du secteur agricole, la coexistence d'options diverses de mise en œuvre ne permet pas à la réforme d'être cohérente dans tous les contextes. Cependant l'analyse en perspective met en évidence une meilleure orientation des producteurs vers le marché et, par conséquent, d'être cohérent avec cet objectif.
- Concernant l'objectif de développer une agriculture durable et respectueuse de l'environnement, les résultats de la mise en œuvre de la réforme sont cohérents avec cet objectif.
- Concernant l'objectif d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine, l'analyse a confirmé l'absence de relation entre le niveau de la production communautaire et le niveau de l'offre des manufactures (et donc sur le niveau de la consommation des produits du tabac).
- Concernant l'objectif d'atteindre le plein emploi et d'améliorer la qualité et la productivité du travail, les effets de la réforme à l'état actuel et en perspective sont incohérents. En outre, l'apparition de formes de chômage caché dans les exploitations soulignerait aussi l'incohérence de la réforme par rapport à l'objectif de l'amélioration de la productivité du travail.

5 CONSIDERATIONS SUR LA RESTRUCTURATION DES REGIONS TABACOLLES

La réforme a confié la restructuration du secteur tabac à la politique de développement rural, avec l'assistance de la Commission. Pour ce faire, 1.452 millions d'euros ont été transférés du 1^{er} au 2^{ème} pilier de la PAC et sont à la disposition des programmes de développement rural des EM ou des Régions concernées.

Ces ressources transférées s'ajoutent au montant du soutien communautaire des programmes de développement rural (PDR) dont les régions pouvaient disposer auparavant. Les EM destinataires doivent cofinancer les actions conformément au Règlement (CE) n° 1698/2005.

L'analyse des documents plus récents de la politique de développement rural a montré l'existence d'une stratégie de la part des régions italiennes, ainsi que l'absence en Grèce et en Espagne. Néanmoins, la stratégie mise à point par l'Ombrie, la Campanie et les Pouilles envisage presque exclusivement pour le cofinancement des investissements individuels des exploitations et des industries de 1^{ère} transformation (l'Ombrie prévoit aussi des paiements surface), mais jusqu'à l'heure actuelle, des critères spécifiques pour le secteur du tabac, d'admission ou de sélection des demandes d'aide, ne sont presque jamais envisagés, ce qui pourrait contribuer à baisser le niveau de certaines barrières institutionnelles qui parfois peuvent décourager la déposition de demandes d'aide surtout de la part de petits exploitants.

Le cas du PDR de la Grèce et de l'Estrémadure est différent. Le PDR national de la Grèce se limite à affirmer qu'au cours de la période de programmation le transfert financier de l'OCM Tabac sera mis à la disposition des producteurs et des régions concernées et que les indicateurs seront quantifiés. L'Espagne a abordé la question immédiatement après l'accord politique de novembre 2008 (un plan de restructuration pour le secteur du tabac devrait être présenté le mois de juin 2009 et entretemps les aides de la mesure 121 du PDR Estrémadure pour la modernisation des exploitations agricoles ont été élargies au secteur du tabac).

A ce stade, l'analyse des PDR et les indications récoltées sur le terrain porte à une certaine perplexité quant à la possibilité qu'une portion importante des ressources transférées soient utilisées par les exploitations (ex) tabacoles. Il faut aussi prendre en compte que :

- la restructuration du secteur est un processus déjà un cours et beaucoup d'exploitations ont déjà réalisé des investissements ;
- les données des échantillons constants d'exploitations et l'analyse de prévision des modèles PMP signalent la tendance vers l'élargissement de cultures plus extensives, qui ne demandent pas trop d'investissements ; encore, l'expérience du Fonds Communautaire du Tabac démontrerait qu'en général la valeur des investissements pour la reconversion est modeste.
- les données des échantillons constants d'exploitations et les actions de reconversion financées par le Fonds Communautaire du Tabac ont montré la presque négligeable apparition de cultures innovantes, et les investissements concernent des cultures normalement déjà existantes dans les exploitations
- des études financées par le Fonds Communautaire du Tabac ont mis en exergue l'existence de facteurs freinant la reconversion, de type structurel (taille des exploitations, qualité des sols, vocation des territoires) ; d'organisation (manque de filières organisées, faiblesse de la coopération) ; humain/professionnel (intérêt insuffisant des opérateurs vers l'innovation, manque de compétence technique spécifique et d'expérience).

6 RECOMMANDATIONS

La période transitoire de la réforme va se conclure dans quelques mois. En outre, le Bilan de Santé a introduit, à partir de 2010, deux nouvelles mesures susceptibles de concerner le secteur du tabac: le soutien spécifique au titre de l'article 68 du Règlement 73/2009 et la mesure transitoire d'aide aux exploitations faisant l'objet d'une restructuration en raison de la réforme d'une OCM (artt. 20d et 35bis du Règlement 1698/2005 modifié par le Règlement 74/2009).

Le contexte va donc changer et nos propositions se focalisent sur les aspects qui demeurent actuels.

- En ce qui concerne l'octroi des paiements supplémentaires au titre de l'article 69 du Règlement 1782/2003 visant l'amélioration de la qualité du tabac, l'analyse a mis en évidence que les critères d'éligibilité trop tolérants ont porté à des effets sur la qualité très limités. D'ailleurs, le Règlement 73/2009 laisse aux EM la possibilité d'utiliser à partir de 2010 jusqu'à 3,5% de leurs plafonds nationaux pour mettre en place un soutien spécifique pour les types d'agricultures favorables à l'environnement, la qualité et la commercialisation (article 68 et suivants). Vu la nouvelle réglementation, dans le cas où les EM producteurs de tabac décident de maintenir/mettre en place un soutien spécifique visant

l'amélioration de la qualité du tabac, et au but d'assurer l'efficacité de la mesure, il est recommandé d'établir des critères d'éligibilité sélectifs et directement corrélés à la qualité.

- En ce qui concerne le niveau d'emploi de la filière tabacole, l'analyse a mis en évidence que la perte d'emplois, à ce jour (à l'exclusion de la Pologne) et en perspective (tous les quatre EM objet d'approfondissement), affecte surtout la main-d'œuvre salariée, agricole et industrielle (première transformation). Il est donc recommandé d'accompagner la transition professionnelle de ces travailleurs, en favorisant la mobilité et l'accès à la formation professionnelle continue. Il est aussi recommandé de considérer, à l'échelon national et régional, l'opportunité de mettre en place des mesures de protection des revenus de la main-d'œuvre salariée du secteur qui est en train de perdre ou qui a perdu son emploi.
- En ce qui concerne l'utilisation des montants transférés au second pilier de la PAC, l'analyse a mis en évidence la nécessité de renforcer les mesures pour que ces montants soient utilisés par les opérateurs du secteur au but de la restructuration ou la reconversion de l'activité économique.

Dans ce sens, il est important d'éliminer dans la mise en œuvre des PDR certaines barrières institutionnelles (complexités et nœuds bureaucratiques, longueurs, etc.) qui pourraient décourager la déposition de dossiers de demandes d'aide, tout en respectant les dispositions réglementaires et administratives prises conformément à l'article 9, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1290/2005,

Il est aussi conseillé de faire un plus ample recours dans les PDR aux outils de la programmation intégrée qui devraient favoriser, grâce à la centralisation des certaines tâches sur la Région et à la participation négociée des opérateurs, l'accès des exploitations tabacoles et ex-tabacoles aux opportunités de financement.

Il est encore recommandé de favoriser la circulation des opportunités des PDR et des changements des politiques agricoles à travers la réalisation d'activités d'information et communication s'adressant aux acteurs de la filière tabacole et, plus en général, aux acteurs du milieu rural.

De même, il est recommandé de prendre en compte à l'échelon local et régional les opportunités de reconversion ressortissant des résultats des études et des activités d'expérimentation financées par le Fonds communautaire du tabac, et en particulier les activités (innovantes ou traditionnelles) à plus haute intensité de main d'œuvre, et d'en assurer la diffusion sur le territoire.