

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 synthétique



Août 2009

L'objet de l'évaluation est de dresser le bilan des effets des mesures de la PAC réformée relatives au tabac et d'analyser en perspective les effets de la mise à régime de la réforme de 2004. L'évaluation couvre la période 2000-2008 et concerne tous les États membres (EM) soumis aux dispositions étudiées.

La méthodologie d'évaluation combine l'analyse quantitative statistique classique et l'analyse par modélisation (Programmation Mathématique Positive) avec l'analyse d'informations qualitatives. L'analyse par modélisation PMP, effectuée à partir d'une situation de base (2005) et en utilisant des données RICA concernant diverses OTEX dans quatre régions communautaires¹, a concerné trois scénarios: avant réforme de 2004, période transitoire et mise à régime de la réforme.

1 LE CADRE REGLEMENTAIRE

Le Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil, modifié par le Règlement (CE) n° 864/2004, a intégré le soutien au tabac dans le régime de paiement unique à l'exploitation (RPU). Cependant, le règlement prévoit des exemptions jusqu'à la fin de 2009:

- les anciens EM (AEM) ont la possibilité d'établir un couplage partiel de l'aide (dans la limite maximale de 60%). 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%.
- l'article 69 du Règlement (CE) n° 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, l'aide au tabac sera entièrement découplée et 50% des aides seront affectés (mais les montants ont déjà été transférés) à la restructuration des régions productrices de tabac dans le cadre des Programmes de Développement Rural financés par le FEADER.

Les nouveaux EM (NEM) ont adopté 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.

2 LES PRINCIPALES CONCLUSIONS

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

2.1.1 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 a contribué à épurer le marché des variétés de plus basse qualité. Ces effets ont été divers en relation à l'intensité du découplage adoptée dans la phase transitoire: plus important dans le cas du découplage total, plus limité dans le cas du découplage partiel. La Pologne est le seul EM de l'UE 25 qui a augmenté la production.

La baisse de la production de tabac a limité les approvisionnements des industries. La réforme a favorisé quand même une meilleure adaptation de l'offre à la demande en termes de variétés demandées.

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, transférée toutefois d'une mesure assez limitée sur les prix de vente aux manufactures.

Au-delà d'une certaine influence exercée par l'évolution des prix internationaux, l'augmentation des prix moyens est liée aux effets de la réforme, soit l'amélioration de la qualité moyenne du tabac et à la reconnaissance de la part des transformateurs d'un prix plus élevé aux producteurs.

¹ Campanie et Ombrie (Italie), Estrémadure (Espagne), la région Lubelskie-Podlaskie-Mazowieckie-Lódzkie (Pologne).

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. En tout cas, le rapprochement progressif des prix implicites calculés des tabacs communautaires transformés et des tabacs d'importation mettrait en évidence une amélioration de la qualité du tabac communautaire.

Pourtant, les paiements supplémentaires couplés à la production au titre de l'article 69 (Espagne et la Grèce) semblent avoir produit, à l'avis des opérateurs, des effets très limités sur l'amélioration de la qualité.

2.1.2 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 dans la situation réelle (soutien couplé) et contrefactuelle (sans soutien) a mis en évidence que, hors aides couplées, la culture du tabac n'est pas compétitive par rapport aux cultures alternatives. 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 réforme, dans les EM/régions ayant choisi le découplage partiel (Italie et Espagne) le tabac subit une perte de compétitivité par rapport aux cultures alternatives, bien que les marges demeurent positives. Beaucoup plus évidente est la perte de compétitivité en Grèce, 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 mis en œuvre des adaptations structurelles (augmentation/diminution de la SAU) de signe opposé en fonction (aussi) de la taille moyenne de l'exploitation. La plupart des producteurs ayant décidé d'abandonner ou de réduire le tabac a orienté l'activité agricole vers des cultures plus extensives, renforçant en général les surfaces des cultures déjà existantes avant la réforme.

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 F&L déjà existants dans les exploitations). Les investissements, d'un montant moyen limité, ont été utilisés, en général, pour améliorer le capital technique des exploitations.

2.1.3 Les impacts observés au niveau du territoire

La diminution de la production de tabac vert a engendré une mutation très forte de la géographie productive au niveau des EM (concentration de la production en Italie) et des régions. Au niveau industriel, elle a engendré l'arrêt d'un nombre important d'industries de première transformation et, là où la phase industrielle était surdimensionnée, la rationalisation de la filière.

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. La baisse limitée de l'emploi familial semble cacher l'apparition de phénomènes de sous-emploi dans les exploitations. En Pologne l'emploi total a sensiblement augmenté et l'emploi salarié encore plus.

L'arrêt de certains établissements, la réduction de l'emploi dans les industries restant en activité et la rationalisation de la filière ont également engendré une sortie importante de la main d'œuvre industrielle, notamment dans les EM/régions avec découplage total.

2.2 L'analyse en perspective des effets de la mise à régime de la réforme

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

Les résultats des simulations des modèles de PMP 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, à elle seule, à freiner de façon significative cette baisse et, toutefois, cette augmentation est liée aux prix 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, cette diminution de la production entraîneraient une chute des volumes moyens de tabac vert usiné par industrie. Les manufactures compenseront cette chute par une augmentation des importations des pays tiers.

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

Les résultats des simulations confirment l'analyse factuelle: les choix des producteurs s'orientent vers l'extensification de l'agriculture. La mise à régime de la réforme mènerait à la mise en jachère d'une partie importante des terres en Ombrie et en Campanie (les prévisions doivent être prises avec précaution, car les modèles indiquent que dans ces terres les BCAE sont respectées et donc elles sont 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 le capital).

Dans ce scénario, l'utilisation de l'art. 69 pourrait limiter la baisse des recettes d'exploitation, mais entraîner une augmentation des coûts de production et une réduction de l'effet de réorientation au marché engendré par l'aide découplée.

2.2.3 Les impacts envisagés au niveau du territoire

Les modèles PMP ne permettent pas d'envisager les effets sur la structure de production agricole. En ce qui concerne l'industrie, l'analyse en perspective envisage 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.

Concernant l'emploi, dans les régions analysées par les modèles, la diminution du tabac et l'augmentation des cultures extensives porterait à une baisse importante de l'emploi agricole. Les résultats des simulations sont plus forts que ceux qui ressortent de l'analyse factuelle, 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.

2.3 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 du rapport dépenses budgétaires du soutien/valeur de la production de tabac (hors aides) 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 (découplage total), mais pas également efficace dans les EM ayant choisi le découplage partiel.

Concernant l'objectif d'assurer la viabilité économique des exploitations, le passage au découplage total a augmenté l'efficacité dans l'ensemble des régions de la Grèce. Pour les EM/régions ayant choisi le découplage partiel, les résultats 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 (RPU et aide couplée) dans les autres EM a mené à une perte d'efficacité.

2.4 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/modifiés, et substitués par des instruments théoriquement cohérents par rapport aux objectifs liés à la compétitivité, à l'environnement, à la qualité de vie de la population agricole, à l'emploi et à la productivité du travail

L'analyse factuelle concernant les effets observés dans la période transitoire, ainsi que dans situation à régime, là où l'analyse a été possible, confirme grosso modo l'analyse théorique, à l'exception de l'objectif concernant l'emploi. Pour ce dernier, les effets de la réforme, à l'état actuel et en perspective, sont incohérents.

3 CONSIDERATIONS SUR LA RESTRUCTURATION DES REGIONS TABACOLES

A ce stade, l'analyse des PDR (Campanie, Ombrie, Pouilles, Estrémadure, Grèce) 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, d'organisation, humain/professionnel.

4 RECOMMANDATIONS

La période transitoire de la réforme va se conclure dans quelques mois. Le contexte va donc changer (voire aussi l'article 68 du Règlement 73/2009 et artt. 20d et 35bis du Règlement 1698/2005 modifié par le Règlement 74/2009) 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 les demandes d'aide. Il est conseillé

en outre de faire un plus ample recours dans les PDR aux outils de la programmation intégrée qui devraient favoriser l'accès 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 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.