

A. SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS

La présente étude est une évaluation de l'Organisation Commune de Marché du tabac brut sur la période 1993-2001. Elle s'efforce de répondre à une série de seize questions évaluatives qui analysent les impacts de l'OCM sur l'équilibre entre la demande et l'offre de marché en termes de quantité et de qualité, sur les prix, sur le revenu des producteurs et la viabilité économique des exploitations tabacoles, sur la dimension sociale et économique dans les zones de production, et d'autres aspects tels que le respect des impératifs de santé publique, l'environnement et le mode de gestion.

A.1. La position de l'Union Européenne dans le contexte mondial du tabac brut

Avec une production de 334.000 tonnes, l'Union Européenne se situe à la cinquième place de la production mondiale de tabac brut, après la Chine, les Etats-Unis, l'Inde, et le Brésil. En moyenne, la part de la production communautaire dans la production mondiale est de 5.4%.

Dans le contexte du marché mondial, l'UE est le premier importateur, avec presque 19% des importations mondiales en quantité (position plus ou moins stable), et le quatrième exportateur avec presque 8% des exportations mondiales en quantité (position en baisse). Les importations communautaires de tabac brut, aussi bien en volume qu'en valeur, sont centrées sur des tabacs transformés en strips, provenant surtout des Etats Unis, du Brésil, du Zimbabwe, du Malawi. Les exportations sont focalisées sur deux catégories de produits : le tabac Sun Cured en feuilles (y compris les tabacs orientaux grecs) et l'ensemble des tabacs transformés en strips, et sont destinées surtout à la Russie, aux Etats Unis, à l'Egypte, à l'Algérie et au Japon.

Le marché mondial est caractérisé par une forte cyclicité des prix, en fonction de l'évolution de la production et des volumes de stocks. Dans la période 1989-2000, la tendance de fond des prix mondiaux a été légèrement négative (-0,82% moyen par an), malgré une tendance positive des prix à l'exportation du tabac communautaire (+2,94%). En outre, l'éventail des prix des différents pays exportateurs est très large, en fonction de la composition des variétés (plus ou moins demandées par le marché) et de la qualité du produit. Par rapport à la moyenne mondiale (1989-2000), le prix moyen du tabac communautaire se place au dessous (-17%), mais en phase d'amélioration dans les dernières années de la période.

A.2. L'activité tabacole dans l'Union Européenne

La production communautaire de tabac brut est réalisée par presque 101.000 producteurs, dans un nombre limité d'Etats membres, et elle est fortement concentrée dans quelques régions de l'Italie (Campanie, Ombrie, Vénétie), de la Grèce (Macédoine Centrale, Macédoine Orientale, Thrace, Sterea Ellada) et de l'Espagne (Estremadura). Ces trois pays concentrent presque 87,8% de la production communautaire. Les autres Etats membres (France, Allemagne, Portugal, Belgique, Autriche) en représentent 12,2%. Le nombre de producteurs est fortement en baisse, ainsi que les superficies cultivées. La superficie moyenne par producteur est donc restée sur des niveaux bas (1,20 Ha environ), mais avec une augmentation de la productivité. La structure de première transformation du tabac brut est encore très fragmentée : en 2001 on comptait 117 industries privées et coopératives (dont presque 58% en Italie et 28% en Grèce), avec un volume moyen de transformation de 2.850 tonnes de tabac brut en feuilles. En outre, la plupart des industries (70% en Italie) sont des intermédiaires qui vendent leurs produits à d'autres entreprises de transformation du tabac brut, ce qui accroît l'inefficience du système industriel.

A.3. La politique communautaire du tabac brut

La politique communautaire du tabac brut trouve son origine dans le Règlement (CEE) 727/70, qui se basait sur un régime de prix du tabac brut en feuilles en fonction de 36 variétés de référence, comprenant un prix d'objectif et un prix d'intervention; un régime de primes accordé aux transformateurs de tabac et un régime de restitutions pour le produit exporté dans les pays tiers.

Afin d'éliminer des effets non souhaités, et considérant l'exigence de développer, entre autres, une politique de qualité, l'Union Européenne a réalisé une réforme radicale de l'OCM Tabac brut, avec le Règlement (CEE) du Conseil n° 2075/92 du 30 juin 1992, en éliminant les instruments de l'intervention et des restitutions (à partir de la récolte 1993). Les points essentiels de l'OCM réformée sont les suivants :

- un régime de limitation de la production : fixation d'un seuil de garantie global équivalant à 350.000 tonnes (370.000 tonnes pour la récolte 1993) et spécifique pour huit groupes de variétés (classifiés par méthode de séchage), et par Etats membre, répartis en quotas entre les entreprises de première transformation dans un premier temps, puis directement entre les producteurs de tabac brut à partir de la récolte 1995.
- un régime de primes fixes, par kilo de tabac brut de chaque groupe de variétés, visant à soutenir le revenu des producteurs, limitées aux quantités prévues par les seuils de garantie, majorées d'un montant supplémentaire pour certaines variétés cultivées en Belgique, Allemagne, France et Autriche depuis son adhésion.
- l'adoption de mesures d'orientation de la production, réalisables par la concession d'une aide spécifique (10% de la prime au début de la période) aux Groupements de producteurs; l'institution d'un Fonds communautaire de recherche et d'information du tabac, financé par une retenue de 1% de la prime.

Entre 1992 et 1998, des modifications ont été apportées au Règ. 2075/92, notamment avec le Règ.(CE) n° 1636/98. En particulier :

- Régime de limitation de la production : la possibilité d'effectuer le transfert de quotas entre groupes de variétés différents (dans la neutralité budgétaire); Possibilité de cession de quotas entre producteurs individuels ; Institution d'une réserve nationale de quotas, à redistribuer aux producteurs.
- Régime des primes: afin d'améliorer la qualité du tabac, la prime est répartie entre une partie fixe (accordée à tous les producteurs) et une partie variable (accordée exclusivement aux producteurs membres d'un groupement de producteurs), modulée en fonction du prix d'achat payé par l'entreprise de première transformation. Les États membres ont, en outre, la faculté d'instituer un système de vente aux enchères pour les contrats de culture.
- Mesures d'orientation de la production: l'aide spécifique est fixée à 2% de la prime; le prélèvement pour le financement du Fonds communautaire du tabac est augmenté à 2%; institution d'un régime de rachat des quotas, avec la réduction correspondante des seuils de garantie pour les quotas qui ne sont pas achetés par d'autres producteurs; possibilité de réaliser des programmes structurels de développement rural pour permettre la reconversion vers d'autres productions ou activités, dans les régions tabacoles en difficulté.

A.4. Les impacts de l'application de l'OCM

A.4.1. L'équilibre de marché et la qualité du tabac brut

Le système des seuils de garantie a permis de maîtriser la production communautaire : le système des seuils de garantie a contribué à réduire la production communautaire de tabac brut par rapport aux niveaux atteints avant de l'entrée en vigueur du Rég. 2075/92 (de 430.000 tonnes en 1991 à 339.000 tonnes en 2001) et surtout de la stabiliser, au contraire de ce qui se passe dans la plupart des autres pays producteurs: en général, de 1989 à 1992 l'écart-type de la production a été de 11.430 tonnes, contre 4285 tonnes de 1993 à 2001. En outre, la production effective s'est maintenue constamment à un niveau inférieur aux seuils établis par le règlement.

Les instruments de l'OCM ont contribué à atteindre l'objectif d'un meilleur équilibre quantitatif entre l'offre et la demande : selon les indications des professionnels, une tendance à l'augmentation de la demande communautaire de Flue Cured, Light Cured et de Basmas s'est avérée, contre une baisse de la demande de Dark Cured et de Sun Cured, et une stabilité des autres groupes de variétés. L'instrument du transfert de quotas entre groupes de variétés a joué un rôle positif, en permettant l'augmentation de la production des variétés les plus demandées, et une diminution de la production des variétés en crise. En particulier, la production de Sun Cured a baissé de 39,55% (de 1996 à 2001). L'ensemble formé par le système des seuils de garantie et l'instrument du transfert s'est donc avéré cohérent par rapport à l'objectif d'un meilleur équilibre quantitatif entre l'offre et la demande, même si le manque de données a empêché de vérifier si les instruments ont agi de façon suffisante. Par contre, l'effet du rachat a été marginal pour cet objectif: 1.118 tonnes ont été rachetées par la Commission, soit 0,32% du seuil de garantie.

Mais on ne peut pas affirmer avec certitude qu'un meilleur équilibre entre l'offre et la demande a été atteint en termes de qualité : l'analyse effectuée sur des grilles de classification du tabac en classes de qualité/prix

a montré l'existence d'un niveau d'homogénéité insuffisant et d'un haut degré de subjectivité, ce qui amène à conclure que les prix ne reflètent pas toujours la qualité effective du tabac, et que le système ne permet pas d'empêcher à qualité égale (au sein d'une même variété) la formation de prix différents. D'ailleurs, le prix du tabac brut en feuilles représente la synthèse d'un assez grand nombre d'éléments qui participent à sa formation. Les aspects de la qualité en représentent une partie, mais pas la totalité, et les variations des prix ne sont pas immédiatement rapportables aux variations de la qualité.

Cependant, l'enquête menée auprès d'un échantillon de professionnels a montré que la qualité du tabac brut, à la fois sous l'aspect technique et des services, se serait améliorée, également après la seconde réforme de l'OCM en 1998, et que le degré moyen de satisfaction des utilisateurs du tabac communautaire a augmenté, surtout grâce à la partie variable de la prime et à l'aide spécifique.

Selon les interviewés, le rôle de l'aide spécifique dans l'amélioration de la qualité du tabac brut apparaît plus marqué que le rôle de la prime variable. Presque tous les Groupements de producteurs déclarent avoir réalisé des actions (formation, assistance technique, méthodes de séchage du tabac, présentation du produit en lots uniformes, fourniture de semences certifiées) qui ont favorisé à la fois une plus grande homogénéité des cultures, une amélioration de la qualité technique du produit et une amélioration de la qualité du service.

Le rôle de l'OCM sur la formation des prix commerciaux a été marginal, au moins jusqu'en 1998 : l'évolution des prix commerciaux de la plupart des groupes de variétés a suivi une phase de forte croissance entre 1993 et 1996-97 (de 0,319 à 0,957 Ecu/Kg en moyenne) et un fléchissement jusqu'en 1999. Dans les deux dernières années on a enregistré une reprise qui a reporté les prix à un niveau légèrement inférieur à 1997 (0,907 Euro/Kg en moyenne). La comparaison qui a été faite a montré une correspondance substantielle entre le prix commercial moyen communautaire et le prix mondial à l'exportation, jusqu'à 1998, ce qui porte à conclure que les événements internationaux et/ou des dynamiques concurrentielles jouent un rôle important dans la formation des prix commerciaux communautaires, qui ne sont pas gouvernables par l'OCM. En outre, surtout en Italie et en Grèce, l'attribution de quotas directement aux producteurs plutôt que via les transformateurs par le Règ.711/95 (qui n'est pas proprement rapportable à l'OCM) aurait eu une influence sur l'équilibre des pouvoirs contractuels entre les transformateurs et les groupements de producteurs, ce qui aurait favorisé une augmentation du niveau des prix commerciaux.

À partir de 1999, la reprise de prix pour les groupes variétaux Flue, Light et Orientaux grecs et la continuation à la baisse pour les groupes Dark et Sun Cured semblent plus cohérentes avec les tendances de la demande de marché, mais l'analyse n'a pas permis de donner un jugement fondé sur la contribution de la modulation de la prime à l'inversion de tendance des prix (par une éventuelle amélioration de la qualité du tabac). L'analyse des données a, de toute façon, montré l'existence de fortes différences d'application de la prime variable entre les Etats membres et les effets apparaissent tout aussi différenciés. En outre, l'analyse a mis en évidence le meilleur fonctionnement du système lors de la première année d'application dans plusieurs Etats membres: le taux de variation (écart-type/moyenne) a diminué entre 1999 et 2000.

L'évolution positive des prix commerciaux a amélioré le rapport prix/prime qui, toutefois, reste bas: pour l'évaluation de la dépendance entre les recettes des producteurs et le soutien communautaire, l'analyse du rapport prix/prime nette (prime effectivement perçue par les producteurs, nette des prélèvements du Fonds Tabac et de l'Aide spécifique) a montré que, compte tenu des modifications agrimonétaires et de l'incorporation de l'aide spécifique de 10% à partir de 1999, le montant de la prime nette a été plus ou moins constant dans toute la période d'application de l'OCM. L'évolution du rapport prix/prime nette est donc exprimée par l'évolution des prix commerciaux (de 0,116 en 1993 à 0,324 en 2001, en moyenne). Le rapport reste donc très bas pour les Sun Cured (0,061 en 2001) et Dark Cured (0,173), mais il est bas aussi pour les variétés les plus appréciées (0,868 pour le Basmal).

Le système d'enchères, qui aurait dû contribuer à augmenter le prix commercial, n'a pas été appliqué : l'analyse qualitative (entretiens) a mis en évidence que les conditions de structure et l'opposition de certains sujets de la filière, qui craignent d'être « cannibalisés » par les grandes entreprises du secteur, ont empêché toute expérimentation. En outre, quelques faiblesses (application du système à tous les groupes de variétés et dans tout le territoire national, application des enchères aux contrats et pas au produit) ont contribué à rendre le système peu attractif.

A.4.2. Les revenus des producteurs et la viabilité des exploitations

L'OCM a contribué à favoriser une concentration de la production dans un nombre plus limité d'exploitations plus performantes, mais avec une intensification des méthodes de production: entre 1993 et 2001 la stabilité

de la production de tabac a été maintenue malgré une diminution du nombre de producteurs (-40.000) et des surfaces (-45.000 hectares). Les exploitations au sens du nombre de détenteurs de quotas (100.760 en 2001) auraient augmenté leur dimension productive, surtout grâce à une augmentation des rendements (en moyenne de 2,05 à 2,73 tonnes/ha), ce qui dénonce l'adoption de méthodes de culture plus intensives (avec des réserves sur les déclarations de surfaces).

Après 1998, la concentration a été favorisée ultérieurement par l'instrument des cessions de quotas et (dans une moindre mesure) par l'offre de quotas en rachat. Entre 1999 et 2001, plus de 36.000 tonnes de quotas ont passé de main avec des contrats de vente et d'achat entre presque 36.500 producteurs. De plus, 5.400 tonnes de quota (sur 6.500 tonnes offertes en rachat par 3.280 producteurs), ont été achetées par d'autres producteurs. Dans les trois années, les deux instruments de l'OCM ont favorisé le passage de 41.400 tonnes vers des exploitations qui ont élargi leur dimension productive, et environ 10.000 producteurs (surtout de petite taille) ont cessé définitivement la production de tabac.

Le régime de primes de l'OCM a permis d'assurer aux producteurs de tabac un revenu plus élevé, à parité de conditions structurelles, par rapport aux autres typologies d'exploitation, mais il a permis d'assurer un revenu décent seulement aux producteurs qui disposent d'une exploitation de taille suffisamment grande : les résultats de l'analyse (effectuée à partir de données du RICA) ont mis en évidence que, au niveau général, le revenu par unité de travail (VANE/UTA et REF/UTF) est sensiblement plus bas dans les exploitations tabacoles spécialisées par rapport aux autres typologies d'exploitations en raison d'une superficie moyenne plus grande. En effets, l'analyse a permis de vérifier que dans les pays et dans les régions où la surface moyenne des différentes typologies d'exploitations est plus ou moins homogène, les revenus des producteurs spécialisés en tabac sont plus élevés. En outre, les indicateurs de revenu des producteurs spécialisés en tabac augmentent avec la taille des exploitations (et en particulier le REF/UTF). Cela a un effet sur les niveaux absolus du revenu moyen dans les régions, en fonction des différences structurelles existantes: par exemple, le revenu (REF/UTF) réalisé en Ombrie (30.360 Ecu en moyenne), où la dimension moyenne des exploitations tabacoles est plus grande et l'utilisation des ressources plus efficiente, est 6.35 fois le revenu réalisé en Macédoine-Thrace (4.800 Ecu en moyenne) où la taille moyenne et les rendements par hectare sont plus bas, et l'intensité de la main-d'œuvre est la plus haute. Cela, malgré le niveau plus haut de la prime.

Il n'est donc pas étonnant que la grande partie des producteurs qui ont vendu leurs quotas possèdent des exploitations de petite taille. Par contre, le revenu des exploitations qui ont augmenté leur dimension productive par l'achat de quotas (grâce aux cessions, quotas offerts en rachat, transferts par groupes de variétés) devrait avoir augmenté. On peut donc affirmer que les instruments qui ont favorisé la rationalisation structurelle des exploitations ont aussi contribué à améliorer la rentabilité moyenne, et à assurer un revenu plus décent aux producteurs.

La viabilité des exploitations tabacoles est permise seulement par le soutien communautaire : on a considéré viables les exploitations où la différence entre la valeur de la production brute (ou les recettes) et les coûts est susceptible de permettre la rémunération du travail familial à un niveau qui équivaut au moins au coût moyen local du travail salarié agricole (coût implicite). Les résultats de l'analyse ont montré que, à défaut d'un soutien, les conditions de viabilité économique des exploitations tabacoles spécialisées ne sont pas réunies. La valeur de la production brute arrive à couvrir une portion limitée des coûts totaux (explicites et implicites) des exploitations tabacoles spécialisées (44% dans l'échantillon total), indépendamment de la classe de taille. Par contre, le soutien communautaire permet aux exploitations tabacoles spécialisées de rémunérer le travail familial au niveau du travail salarié, dans une mesure qui est comparable aux exploitations tabacoles non spécialisées et non tabacoles, et toujours supérieure aux exploitations en cultures arables.

A.4.3. L'espace rural, l'emploi

L'OCM semble avoir contribué à réduire les activités agricoles et rurales dans certaines zones tabacoles : l'impact de l'OCM tabac sur la dynamique structurelle des exploitations et le bas revenu dans les exploitations de plus petite dimension devraient avoir favorisé un écrémage plutôt énergique d'exploitations tabacoles marginales (de petite taille, conduites par des producteurs âgés, mal structurées), ce qui devrait avoir entraîné, en plus de l'abandon de la culture du tabac, l'abandon de l'agriculture tout court, surtout dans les zones où le degré de spécialisation du territoire est plus élevé et, donc, plus critique (Macédoine Orientale-Thrace, Macédoine Centrale, Campanie). Seulement une partie limitée de producteurs se serait reconvertie vers d'autres activités rurales.

L'impact du soutien au tabac sur l'activité économique et l'emploi dans les zones rurales est différencié, en

fonction des conditions de départ et des tendances socio-économiques : l'analyse du contexte et des dynamiques socio-économiques des régions tabacoles a montré que la plupart des zones analysées sont économiquement arriérées, et figurent dans la catégorie de la marginalité (Thessalie, Macédoine Occidentale, Caserte et Benevento en Campanie) ou du déclin (Macédoine Orientale, Thrace, Grèce occidentale). Dans ces zones, l'activité tabacole permise par le soutien communautaire a un grand impact sur l'emploi et sur la valeur ajoutée. Dans ces régions, le rôle de l'OCM est important en termes sociaux, même s'il n'est pas suffisant pour stimuler des parcours structurels de développement économique.

Dans les régions (Macédoine Centrale et Sterea Ellada) qui entrent dans la catégorie du dynamisme (régions moyennement avancées et en retard de croissance, mais avec des perspectives futures), le soutien au tabac représente une des composantes du développement.

Dans d'autres régions arriérées, mais en phase de récupération, comme l'Estremadura, où l'incidence de la valeur ajoutée du tabac sur la valeur ajoutée de l'agriculture est forte, le soutien au tabac devrait avoir contribué à la récupération économique, et un flux migratoire d'entrée s'est activé.

Seulement les provinces de Pérouse (Ombrie) et de Vérone (Vénétie) appartiennent aux zones compétitives, économiquement avancées et en phase d'ultérieure croissance. Dans ces zones le soutien au tabac ne semble pas avoir joué un rôle essentiel dans le développement économique.

Mais on ne peut pas affirmer que l'OCM ait eu une incidence remarquable sur le niveau de qualité de vie, qui reste relégué dans la marginalité dans les zones peu développées : la diversité des situations générales socio-économiques existantes dans les régions se reflète aussi sur les indicateurs de la qualité de vie (structures sanitaires, nombre de voitures), qui se placent sur des niveaux plus bas par rapport aux moyennes nationales, sauf pour les provinces de Vérone et de Pérouse. En outre, le rapport entre la valeur ajoutée nette par unité de travail annuel (VANE/UTA) dans le tabac et le produit intérieur net par employé (PIN/employé) montre des valeurs très basses dans les régions qui entrent dans la catégorie de la marginalité ou du déclin. La fonction de l'OCM semble être celle de permettre le maintien de tranches de population active dans des zones à haut niveau de chômage, et qui sont caractérisées par des PIB parmi les plus bas de l'Union Européenne.

En effet, en absence de soutien au tabac la situation de l'emploi serait encore pire : un exercice d'analyse contrefactuelle pour estimer la variation d'emploi (agents équivalents) en cas de reconversion vers d'autres activités agricoles a montré une chute remarquable de l'emploi dans presque toutes les régions, notamment dans les régions grecques qui entrent dans la catégorie du déclin ou de la marginalité. Dans ces régions, donc, en vertu du climat économique peu favorable, le régime de soutien de l'OCM aurait du moins contribué à ralentir le déclin économique.

D'ailleurs, la reconversion vers d'autres cultures ou d'autres activités rurales n'est pas facile, à cause également des limitations structurelles et réglementaires : les cultures arables (COP) et les cultures fourragères (avec l'élevage) peuvent être considérées des alternatives au tabac seulement par l'agrandissement de la taille de l'exploitation (achats ou fermage de terres), et la plupart des cultures permanentes (vergers, vignes et oliviers) qui sur le plan économique (par rapport aux conditions structurelles des exploitations) pourraient être plus ou moins comparables au tabac trouvent des difficultés à cause de contraintes réglementaires (vignes et oliviers) ou de marché (excédents de production). L'enquête sur le terrain a fait sortir que les alternatives possibles, notamment pour les exploitations tabacoles de petite taille, semblent être limitées à quelques activités : légumes de plein champ et en serre (dans presque toutes les régions), coton (en Grèce), houblon et élevage hors sol (en France).

En outre, la reconversion pourrait être freinée par des conditions exogènes à l'exploitation (disponibilité de terres en location, facilité d'accès au crédit, services de formation et assistance technique, etc.) ainsi que par des conditions endogènes (faible re-convertibilité des compétences professionnelles et des investissements). Dans le cas des investissements, de toute façon, les ressources financières dérivant de la vente ou de l'offre en rachat de quotas pourraient faciliter la solution du problème.

Mais le système de rachat de quotas à lui seul ne semble pas capable de favoriser la reconversion : l'enquête sur le terrain a mis en évidence que la plupart des producteurs qui ont offert leurs quotas en rachat auraient abandonné leur activité de travail, sans que les recettes du rachat aient été réinvesties dans d'autres activités rurales. Sauf dans des cas particuliers, le prix du rachat aurait surtout joué un rôle de pré-retraite des producteurs. En considérant les limites structurelles moyennes des exploitations tabacoles, le rachat seul ne semble pas être capable de favoriser la reconversion des exploitations tabacoles, s'il n'est pas accompagné par d'autres instruments structurels.

A.4.4. La santé publique et l'environnement

L'utilisation par le Fonds communautaire du tabac des ressources tirées du prélèvement de la prime, pour le financement de projets d'information et de recherche, a été faible: depuis la création du Fonds la Commission a lancé trois appels d'offre, en 1994, 1996 et 2001, pour un total de 9 projets de recherche financés et 19 projets d'information. À partir de 1996 on enregistre une suspension substantielle des activités du Fonds, du moins au niveau du lancement de nouveaux projets, ce qui a comporté une perte importante de ressources financières. Pour la période, le Fonds a exprimé un bas taux d'exécution budgétaire : le rapport entre la contribution UE annoncée (43,883 Meuros) et le montant global du prélèvement (86,684 Meuros) a été de 50,6%, ce qui a limité les potentialités du Fonds à poursuivre ses objectifs.

La documentation disponible n'a pas été suffisante pour formuler un jugement sur l'impact des projets d'information contre le tabagisme: cependant, les projets financés se sont limités à des actions d'information dans des réalités et des contextes très spécifiques avec des budgets de petite dimension (1,16 Meuros en moyenne). Ces actions semblent donc avoir peu contribué à la lutte contre le tabagisme. Une campagne d'information beaucoup plus consistante que les précédentes, est réalisée à partir de 2001, avec un engagement financier considérable (18 Meuros), mais il n'est pas encore possible de formuler un jugement car la campagne est en cours.

Les projets de recherche financés par le Fonds ont atteint des résultats valables, mais leur diffusion vers les producteurs a été limitée : le Fonds a permis de promouvoir des recherches visant à diminuer le contenu en substances nocives, réduire les actions polluantes et améliorer les performances du tabac. Le Fonds a aussi permis de mettre à niveau les méthodologies de recherche utilisées par les instituts. Cependant les retombées des résultats de la recherche ont été limitées aux promoteurs : en général, les interviews auprès des groupements de producteurs ont montré une connaissance faible ou nulle des résultats rapportables aux recherches promues par le Fonds, ce qui a mis en évidence le problème de leur diffusion et mise en œuvre.

Les instruments de l'OCM visant à l'amélioration de la qualité du tabac brut n'ont pas contribué de façon significative au respect des impératifs de santé publique, et l'aide spécifique n'a pas contribué non plus à la réduction de l'impact sur l'environnement : l'analyse statistique sur le niveau d'utilisation de produits phytosanitaires et d'engrais a démontré une intensification des méthodes de culture (surtout dans les exploitations de petite taille et dans les exploitations irriguées) qui a favorisé l'amélioration de la qualité de la production en termes de couleur et d'intégrité des feuilles, mais, probablement, une aggravation du contenu en résidus et un plus haut impact environnemental. Cela, bien que quelques sujets de la filière aient montré de l'intérêt envers la réduction de la nocivité du tabac (plus bas contenu de résidus, métaux lourds, nitrosamines, condensat) et que quelques groupements aient déclaré avoir développé des comportements vertueux, notamment par l'aide spécifique (assistance technique, formation).

En outre, l'OCM ne semble pas avoir d'incidence significative dans la consommation des cigarettes : l'analyse des données disponibles a mis en évidence que la demande de cigarettes (et d'autres produits du tabac) est surtout influencée par les niveaux de prix à la consommation et, notamment, par le niveau des prélèvements fiscaux (qui couvrent de 69% à 84% du prix à la consommation), et par la publicité. Les prélèvements fiscaux, l'interdiction de publicité, les restrictions de consommation dans les lieux publics et les campagnes de contre-publicité se sont montrés les mesures les plus efficaces pour limiter la consommation de cigarettes.

A.4.5. Les modes de gestion

Après la réforme de 1998 l'efficacité du système de gestion du secteur s'est améliorée, mais des points de faiblesse persistent: l'enquête auprès des organismes de gestion et des groupements de producteurs a mis en évidence une amélioration générale du système de gestion de l'OCM qui, après la réforme de 1998, est généralement plus efficace et efficient, surtout en termes de réduction de coûts, de temps et de transparence dans la gestion de la prime. Cette efficacité apparaît par ailleurs réduite par l'existence de certains points de faiblesse du système : une excessive bureaucratisation des activités et un stress financier provoqué auprès des groupements de producteurs par la gestion de la prime.