



C O G E A

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

Rapport final



Août 2009

Ce rapport est présenté par la Société



Consulenti per la Gestione Aziendale

Août 2009

Cette étude, financée par la Commission européenne, a été réalisée par COGEA. Les analyses, les points de vue et les conclusions qui y sont présentés n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions de la Commission européenne

Direction de l'étude : Ezio Scotti

COGEA S.r.l.

12, Via Po 00198 Rome (I)
Tél.: +39.06.853.73.51 - Fax: +39.06.855.78.65
Web: www.cogea.it
E-mail: fantilici@cogea.it

TABLE DES MATIERES

1	OBJET DE L'ÉVALUATION.....	16
2	MÉTHODOLOGIE ET LIMITES DE L'ÉVALUATION	18
	2.1 Outils d'évaluation et techniques de collecte d'informations	18
	2.1.1 L'analyse statistique classique	18
	2.1.2 L'analyse par modélisation	19
	2.1.3 Les enquêtes	24
	2.1.4 Les études de cas	25
	2.2 Limites de l'analyse évaluative.....	26
3	L'ANALYSE THEORIQUE.....	27
	3.1 La politique communautaire du tabac brut avant la réforme de 2004.....	27
	3.1.1 Les objectifs de l'OCM avant la réforme de 2004	27
	3.1.2 La logique d'intervention et les instruments de l'OCM avant la réforme de 2004	28
	3.1.3 Le Fonds communautaire du tabac	28
	3.2 La politique communautaire du tabac brut après la réforme de 2004.....	32
	3.2.1 Les objectifs de l'OCM après la réforme de 2004	34
	3.2.2 La logique d'intervention et les instruments de la réforme de 2004	35
	3.2.3 Le bilan de santé de la politique agricole commune	36
	3.2.4 La politique de développement rural pour la période 2007-2013	37
	3.2.5 L'analyse théorique du découplage dans le secteur du tabac	40
4	LE CONTEXTE PRODUCTIF	44
	4.1 Les chiffres clés du secteur du tabac brut dans la UE	44
	4.2 Les phases technologiques et l'organisation de la filière.....	44
	4.3 Le marché mondial du tabac brut	46
	4.3.1 La production mondiale de tabac brut et la part de l'Union Européenne	46
	4.3.2 Le commerce mondial de tabac brut et la part de l'Union Européenne	46
	4.3.3 Les importations communautaires en régime de TPA	52
	4.3.4 Les prix mondiaux du tabac brut transformé	54
	4.4 L'activité tabacole dans l'Union Européenne	56
	4.5 La dépense communautaire pour le secteur du tabac.....	61
5	THEME 1: LA PRODUCTION DE TABAC BRUT	62
	5.1 Dans quelle mesure les mesures de la PAC relatives au secteur du tabac ont-elles influencé la production de tabac en termes de : quantité, qualité, prix et répartition géographique ? Quel impact peut être attendu à cet égard de l'introduction du découplage total ? (q.é. 1).....	62
	5.1.1 Compréhension de la question évaluative	62
	5.1.2 Approche méthodologique, sources et limites	63
	5.1.3 Critères de jugement et indicateurs	64
	5.1.4 Préalable.....	65
	5.1.5 L'évolution de la production de tabac brut en feuilles et les variations induites par la mise en œuvre de la réforme, dans les EM adoptant le découplage total, le découplage partiel et le RPUS.....	67

5.1.6	L'évolution et les variations des prix commerciaux du tabac brut en feuilles induites par la mise en œuvre de la réforme, dans les EM adoptant le découplage total, le découplage partiel et le RPUS.....	72
5.1.7	Les modifications de la localisation géographique de la culture de tabac induites par la mise en œuvre de la réforme.....	82
5.1.8	Les effets envisagés sur les volumes de production à la suite du passage au découplage total dans les régions adoptant le découplage partiel et le RPUS.....	84
5.1.9	Jugement évaluatif.....	105
6	THEME 2: LES APPROVISIONNEMENTS DE L'INDUSTRIE DE PREMIERE TRANSFORMATION.....	108
6.1	Dans quelle mesure les mesures de la PAC relatives au secteur du tabac ont-elles influencé les niveaux des approvisionnements de l'industrie de première transformation en termes de : quantité, qualité, prix et répartition géographique ? Dans quelle mesure ces niveaux d'approvisionnement correspondent-ils aux besoins des industries de première transformation et par conséquent des industries de cigarettes et cigares ? Quel impact peut être attendu à cet égard de l'introduction du découplage total ? (q.é. 2).....	108
6.1.1	Compréhension de la question évaluative.....	108
6.1.2	Approche méthodologique, sources et limites.....	109
6.1.3	Critères de jugement et indicateurs.....	110
6.1.4	Les effets des mesures de la PAC relatives au secteur du tabac sur les variations des quantités de tabac communautaire acheté par les industries de première transformation et cohérence par rapport aux variétés demandées par les manufactures, dans les divers EM/régions ayant opté pour le découplage total/partiel/RPUS.....	111
6.1.5	Effets des mesures de la PAC relatives au secteur du tabac sur les prix commerciaux du tabac en feuilles acheté par les industries de 1ère transformation et transfert sur les prix de vente du tabac brut transformé, dans les divers EM/régions ayant opté pour le découplage total/partiel/RPUS.....	119
6.1.6	Effets des mesures de la PAC relatives au secteur du tabac sur le rapprochement des prix moyens (de chaque groupe de variétés) du tabac communautaire aux prix à l'importation et aux prix mondiaux.....	121
6.1.7	Effets des mesures de la PAC relatives au secteur du tabac sur l'amélioration de la qualité commerciale du tabac communautaire acheté par les industries de première transformation dans les divers EM/régions ayant opté pour le découplage total/partiel/RPUS.....	123
6.1.8	Effets des mesures de la PAC relatives au secteur du tabac sur la diversification de la provenance géographique du tabac acheté par les industries de première transformation.....	125
6.1.9	Effets des mesures de la PAC relatives au secteur du tabac sur la diversification de la provenance géographique de tabac acheté par les manufactures.....	127
6.1.10	Les effets probables de l'introduction du découplage total depuis 2010 sur les approvisionnements de l'industrie de première transformation des EM concernés.....	130
6.1.11	Les effets de l'introduction du découplage total depuis 2010 sur les approvisionnements des manufactures.....	132
6.1.12	Jugement évaluatif.....	133
7	THEME 3: LA COMPETITIVITE ET LE DEVELOPPEMENT STRUCTUREL.....	136
7.1	Quel a été l'impact des mesures de la PAC relatives au secteur du tabac brut sur les décisions de production des agriculteurs? Dans quelle mesure les mesures de la PAC relatives au secteur du tabac brut ont-elles contribué à une meilleure orientation des agriculteurs vers le marché et la compétitivité? Quel impact peut être attendu à cet égard de l'introduction du découplage total ? (q.é. 3).....	136
7.1.1	Compréhension de la question évaluative.....	136

7.1.2	Approche méthodologique, sources et limites	137
7.1.3	Critères de jugement et indicateurs	139
7.1.4	Les effets de la réforme de 2004 sur les orientations productives des producteurs de tabac dans les EM/régions adoptant le découplage total/le découplage partiel/le RPUS	140
7.1.5	Les effets de la mise en œuvre de la réforme dans le secteur du tabac sur la modification de la compétitivité relative du tabac par rapport aux cultures alternatives dans les EM/régions adoptant le découplage total/le découplage partiel/le RPUS.....	148
7.1.6	Les effets envisagés sur l'orientation des producteurs au marché à la suite du passage au découplage total dans les régions adoptant le découplage partiel et le RPUS.....	168
7.1.7	Jugement évaluatif	180
7.2	Quel a été l'impact des mesures de la PAC relatives au secteur du tabac brut sur le développement structurel de la filière du tabac ? Quel impact peut être attendu à cet égard de l'introduction du découplage total ? (q.é. 4).....	183
7.2.1	Compréhension de la question évaluative	183
7.2.2	Approche méthodologique, sources d'informations et limites.....	183
7.2.3	Critères de jugement et indicateurs	186
7.2.4	Les effets de la réforme sur la structure physique de la phase agricole de la filière	187
7.2.5	Les stratégies d'ajustement structurel mises en œuvre par les producteurs suite à la réforme	195
7.2.6	Les changements du niveau de l'emploi dans les exploitations tabacoles (effets nets)	198
7.2.7	Les effets de la réforme sur la structure physique de l'industrie de première transformation et l'adoption de stratégies d'adaptation par ces industries	201
7.2.8	Les effets de la réforme sur le niveau de l'emploi dans les industries de première transformation	204
7.2.9	Les effets probables de l'introduction, à partir de 2010, du découplage total sur la structure et sur l'emploi dans la phase agricole de la filière	208
7.2.10	Les effets probables de l'introduction du découplage total sur la structure et sur l'emploi dans la phase industrielle de 1e transformation.....	211
7.2.11	Jugement évaluatif	214
8	THEME 4: LA RESTRUCTURATION DES REGIONS PRODUCTRICES DE TABAC BRUT	218
8.1	Quels ont été les impacts socio-économiques des mesures de la PAC relatives au secteur du tabac brut ? Dans quelle mesure les mesures de la PAC relatives au secteur du tabac ont-elles contribué à la réorganisation et au développement rural des régions productrices de tabac brut ? Dans quelle mesure les objectifs du Fond Communautaire du Tabac ont-ils été atteints ? Dans quelle mesure les actions financées par le Fonds ont-elles été efficaces et efficientes ? (q.é. 5).....	218
8.1.1	Compréhension de la question évaluative	218
8.1.2	Approche méthodologique, sources et limites	219
8.1.3	Critères de jugement et indicateurs	219
8.1.4	Les impacts socio-économiques des mesures de la PAC relatives au secteur du tabac dans les régions concernées.....	220
8.1.5	Le Fonds Communautaire Tabac	221
8.1.6	Les mesures de développement rural du second pilier de la PAC.....	229
8.1.7	Jugement évaluatif	233
9	THEME 5: L'EFFICIENCE ET LA COHERENCE	236
9.1	Dans quelle mesure les mesures de la PAC relatives au secteur du tabac brut après la réforme de 2004 ont-elles été efficientes dans la réalisation de leurs objectifs? (q.é. 6).....	236

9.1.1	Compréhension de la question évaluative	236
9.1.2	Approche méthodologique, sources d'informations et limites.....	236
9.1.3	Critères de jugement et indicateurs	238
9.1.4	L'efficacité vis-à-vis de l'objectif d'assurer un niveau de vie équitable	238
9.1.5	L'efficacité vis-à-vis de l'objectif de renforcer la compétitivité d'une agriculture durable et orientée davantage vers le marché	243
9.1.6	L'efficacité de la gestion vis-à-vis de l'objectif de la simplification de la politique	243
9.1.7	Jugement évaluatif	244
9.2	Dans quelle mesure les mesures de la PAC relatives au secteur du tabac brut après la réforme de 2004 sont-elles cohérentes avec les principes de la PAC réformée de 2003 et avec les objectifs globaux de l'Union européenne ? (q.é. 7).....	246
9.2.1	Compréhension de la question	246
9.2.2	Approche méthodologique, sources et limites	246
9.2.3	Critères de jugement et indicateurs	247
9.2.4	Analyse théorique de la cohérence entre les mesures tabac de la réforme de 2004 et les objectifs de la PAC réformée de 2003 et les objectifs globaux de l'Union européenne liés à la santé publique, à l'environnement, à la compétitivité et à l'emploi.....	248
9.2.5	Cohérence des résultats de la mise en œuvre de la réforme de 2004 avec l'objectif de la PAC visant la stabilité des revenus des producteurs (niveau de vie équitable).....	251
9.2.6	Cohérence des résultats de la mise en œuvre de la réforme de 2004 avec l'objectif de la PAC et de la stratégie de Lisbonne de renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne.....	251
9.2.7	Cohérence des résultats de la mise en œuvre de la réforme de 2004 avec l'objectif de la PAC et de la stratégie de Lisbonne de développer une agriculture durable respectueuse de l'environnement	252
9.2.8	Cohérence des résultats de la mise en œuvre de la réforme de 2004 avec l'objectif de santé publique	253
9.2.9	Cohérence des résultats de la mise en œuvre de la réforme de 2004 avec l'objectif d'atteindre le plein emploi, d'améliorer la qualité et la productivité du travail, et de renforcer la cohésion sociale et territoriale	254
9.2.10	Jugement évaluatif	255
10	CONCLUSIONS GENERALES.....	257
10.1	Les impacts de la réforme au cours de la période transitoire.....	257
10.1.1	Les impacts observés sur la production et sur le marché du tabac brut.....	257
10.1.2	Les impacts observés sur les décisions des producteurs et sur la compétitivité des cultures	260
10.1.3	Les impacts observés au niveau du territoire	261
10.2	L'analyse en perspective de la mise à régime de la réforme.....	263
10.2.1	Les effets envisagés sur la production et sur le marché du tabac brut.....	263
10.2.2	Les effets envisagés sur les décisions des producteurs et sur la compétitivité des exploitations.....	264
10.2.3	Les effets envisagés au niveau du territoire	265
10.3	L'efficacité et la cohérence.....	266
10.3.1	L'efficacité des mesures relatives au tabac de la PAC réformée par rapport à leurs objectifs	266
10.3.2	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	267
10.4	Considerations sur la restructuration des régions tabacoles.....	268
11	RECOMMANDATIONS	269

Table des tableaux

Tab. 1 - Répartition du budget 2003-2006 du Fonds Communautaire du Tabac affecté aux actions de reconversion	30
Tab. 2 - Réforme de 2004: différentes modalités choisies par les anciens Etats membres pour le secteur du tabac.....	33
Tab. 3 - Nouveaux Etats Membres : paiements directs complémentaires nationaux au secteur du tabac.....	33
Tab. 4 - Systèmes d'aide en vigueur dans les EM dans la période transitoire de la réforme et à partir de 2010	34
Tab. 5 - Evolution de la production communautaire de tabac brut vert, des importations et des exportations totales de tabac non manufacturé.....	44
Tab. 6 - UE: Evolution du commerce extérieur de tabac non manufacturé en total, par catégorie de produit et par régime d'importation (1.000 tonnes).....	52
Tab. 7 - Tabac non manufacturé: évolution du rapport % importations en TPA/ Importations totales.....	52
Tab. 8 - Evolution des importations en TPA par type de tabac et par groupe de variétés (tonnes).....	53
Tab. 9 - Prix internationaux à l'export du tabac brut emballé (moyenne 1995/2005).....	55
Tab. 10 - Production communautaire de tabac brut en feuilles : tonnes (2007).....	56
Tab. 11 - Evolution des surfaces en tabac (2000-2008, Ha).....	57
Tab. 12 - Evolution des surfaces de tabac brut en feuilles des principaux EM producteurs et par région.....	58
Tab. 13 - Montants des aides prévus par le Règlement (CE) n° 1782/03 et ses modifications (Meuros).....	65
Tab. 14 - Primes perçues par les producteurs en 2007 par rapport à la prime avant réforme, en %	66
Tab. 15 - Prime, prix moyen et recette moyenne totale en 2005 et 2007 dans les EM ayant adopté le découplage partiel (€/Kg).....	67
Tab. 16 - UE : Evolution de la production de tabac brut en feuilles pour ensemble des AEM ayant choisi le découplage total, le couplage partiel, les NEM (2000-2007, 2008 prévisions sur base contrats de culture, tonnes).....	69
Tab. 17 - Variations % des prix commerciaux moyens du tabac brut en feuilles communautaire (UE15) par groupe de variétés.....	72
Tab. 18 - Ecart-type de quelques groupes de variétés, en 2000 (UE15) et en 2007 (UE 27).....	74
Tab. 19 - UE total et UE 15 : Concentration de la production de tabac dans les EM (%).....	82
Tab. 20 - Tableau synoptique des scénarios de simulation pour les régions de l'Italie et de l'Espagne.....	85
Tab. 21 - Ombrie : Total régional. Superficies cultivées par groupes de cultures et production de tabac : scénarios de découplage partiel.....	87
Tab. 22 - Ombrie : Total régional. Superficies cultivées par groupes de cultures et production de tabac: scénarios de découplage total.....	87
Tab. 23 - Estrémadure : Total régional. Superficies cultivées par groupes de cultures et production de tabac : scénarios de découplage partiel.....	90
Tab. 24 - Estrémadure : Total régional. Superficies cultivées par groupes de cultures et production de tabac : scénarios de découplage total.....	91
Tab. 25 - Campanie. Variétés de tabac cultivées dans les exploitations. Poids relatif et intensité productive moyenne	93
Tab. 26 - Campanie : Total régional. Superficies cultivées par groupes de cultures : scénarios de découplage partiel.....	95
Tab. 27 - Campanie : Total régional. Production totale de tabac et par groupe de variétés : scénarios de découplage partiel	96
Tab. 28 - Campanie : Total régional. Superficies cultivées par groupes de cultures : scénarios de découplage total.....	98
Tab. 29 - Campanie : Total régional. Production totale de tabac et par groupe de variétés : scénarios de découplage total	99
Tab. 30 - Tableau synoptique des scénarios de simulation pour la région Lubelskie-Podlaskie-Mazowieckie-Lódzkie.....	100
Tab. 31 – Pologne : Total régional. Superficies cultivées par groupes de cultures et production de tabac :scénarios de découplage partiel.....	103
Tab. 32 - Pologne : Total régional. Superficies cultivées par groupes de cultures et production de tabac : scénarios de découplage total.....	104
Tab. 33 - Evolution des seuils de garantie après transfert et de la production de tabac brut en feuilles (2000-2007, UE 15 et UE 25 avant et après réforme, tonnes).....	114
Tab. 34 - Niveau et variation % du taux d'utilisation des équipements des industries de 1 ^{ère} transformation (2000 et 2008).....	115
Tab. 35 - Degré de satisfaction des entreprises de 1 ^{ère} transformation concernant la qualité commerciale du tabac communautaire en feuilles acheté (valeurs moyennes par EM).....	124

Tab. 36 - Evolution entre 2005 et 2008 des achats de tabac brut en feuilles des industries de 1ère transformation ayant répondu à l'enquête Cogea (tonnes).....	126
Tab. 37 - Evolution entre 2005 et 2008 de la proportion des approvisionnements de tabac brut en feuilles des industries de 1ère transformation par provenance géographique	126
Tab. 38 - Evolution de l'utilisation interne apparente de tabac brut de la part des manufactures (Royaume-Uni+Allemagne+Pays Bas), (2000-2007, 1.000 tonnes).....	128
Tab. 39 - Changements des zones d'approvisionnements de tabac brut communautaire des manufactures entre 2005-08.....	129
Tab. 40 - Exploitations de l'échantillon constant RICA ayant abandonné la culture du tabac entre 2004 et 2006.....	140
Tab. 41 - Pourcentage de la SAU en tabac sur la SAU totale des exploitations de l'échantillon constant RICA en 2004 et en 2006 (par classe de taille et en moyenne).....	141
Tab. 42 - Grèce et régions: utilisation du sol dans les exploitations de l'échantillon constant RICA ayant abandonnée la culture du tabac, en 2004 et 2006 (SAU=100).....	143
Tab. 43 - Grèce et régions: utilisation du sol dans les exploitations de l'échantillon constant RICA ayant continué la culture du tabac, en 2004 et 2006 (SAU=100).....	144
Tab. 44 - Espagne et Estrémadure: utilisation du sol dans les exploitations de l'échantillon constant RICA ayant abandonné et ayant continué la culture du tabac, en 2004 et 2006 (SAU=100).....	145
Tab. 45 - Italie et régions: utilisation du sol dans les exploitations de l'échantillon constant RICA, en 2004 et 2006 (SAU=100).....	146
Tab. 46 - Pologne et régions: utilisation du sol dans les exploitations de l'échantillon constant RICA, en 2004 et 2006 (SAU=100).....	147
Tab. 47 - Disponibilité des échantillons d'exploitations spécialisées	149
Tab. 48 - Principales caractéristiques des échantillons utilisés.....	150
Tab. 49 - La rentabilité moyenne (2000-2006) des exploitations spécialisées, avec et sans subventions (Euros).....	152
Tab. 50 - Chiffres économiques clefs des exploitations spécialisées en tabac (moyenne 2000-2006)	153
Tab. 51 – Estrémadure: Part de la SAU spécialisée en tabac dans les exploitations spécialisées (%).....	155
Tab. 52 – Campanie : Part de la SAU spécialisée en tabac dans les exploitations spécialisées (%).....	163
Tab. 53 - Ombrie : Total régional. Résultats économiques: scénarios de découplage partiel.....	168
Tab. 54 - Ombrie : Total régional. Résultats économiques: scénarios de découplage total^.....	170
Tab. 55 - Estrémadure : Total régional. Résultats économiques: scénarios de découplage partiel.....	172
Tab. 56 - Estrémadure : Total régional. Résultats économiques: scénarios de découplage total.....	173
Tab. 57 - Campanie : Total régional. Résultats économiques: scénarios de découplage partiel.....	175
Tab. 58 - Campanie : Total régional. Résultats économiques: scénarios de découplage total.....	176
Tab. 59 - Pologne : Total régional. Résultats économiques: scénarios de découplage partiel.....	178
Tab. 60 - Pologne : Total régional. Résultats économiques: scénarios de découplage total.....	179
Tab. 61 - Variations en pourcentage des superficies en tabac, du nombre de producteurs et de la superficie en tabac par producteur, pour l'ensemble des AEM ayant choisi le découplage total, le découplage partiel et les 10 NEM entrés dans l'UE en 2004 (par groupe variétal).....	189
Tab. 62 - Variations 2005-2007 en pourcentage du nombre d'exploitations cultivant du tabac, du nombre total d'exploitations et différence de ces variations dans les régions de l'Espagne et de l'Italie.....	192
Tab. 63 - SAU moyenne totale, SAU en tabac et pourcentage de SAU en tabac/SAU des exploitations de l'échantillon constant RICA en 2004 et en 2006. Variation % entre 2004 et 2006.....	196
Tab. 64 - Variations des UTA et des heures de travail par hectare entre 2004 et 2006 dans les exploitations de l'échantillon constant RICA de la Grèce	199
Tab. 65 - Variations des UTA et des heures de travail par hectare entre 2004 et 2006 dans les exploitations de l'échantillon constant RICA de la Pologne.....	200
Tab. 66 - Variations des UTA et des heures de travail par hectare entre 2004 et 2006 dans les exploitations de l'échantillon constant RICA de l'Espagne	200
Tab. 67 - Variations des UTA et des heures de travail par hectare entre 2004 et 2006 dans les exploitations de l'échantillon constant RICA de l'Italie	201
Tab. 68 - Evolution du nombre d' industries de première transformation.....	202

Tab. 69 - Évolution du tonnage moyen de tabac vert brut transformé entre 2005 et 2008 dans les industries ayant répondu à l'enquête Cogea.....	203
Tab. 70 - Nombre d'employés permanents, nombre d'employés saisonniers et production dans les industries de première transformation (2005 et 2008).....	204
Tab. 71 - Nombre moyen de journées par tonne de tabac transformé	206
Tab. 72 - Estimation du nombre maximum et minimum d'UTA pour l'ensemble de l'UE25 et par groupe d'EM, en 2005 et en 2007	207
Tab. 73 - Estimation du nombre d'industries de transformation restant actives à 60% ou à 40% (au moins) de leur capacité et nombre d'industries fermées suite à l'introduction du découplage total dans certains AEM et NEM.....	212
Tab. 74 - Estimation du nombre maximum et minimum d'UTA pour l'ensemble des EM et pour chaque groupe d'EM, en 2007 et à partir de 2010	213
Tab. 75 - Rapport % valeur de la production de tabac et valeur de la production agricole aux prix de base, 2000-2007.....	221
Tab. 76 - Fonds du Tabac, volet reconversion: tableau récapitulatif de l'exécution financière (décembre 2008).....	222
Tab. 77 - Fonds du Tabac : actions individuelles de reconversion achevées - taux d'utilisation et taux de réalisation (décembre 2008).....	223
Tab. 78 - Fonds du Tabac: détail des actions spécifiques de reconversion achevées en Italie, par région et par secteur.....	225
Tab. 79 – Fonds du Tabac: détail des actions spécifiques de reconversion achevées en Grèce, par région et par secteur.....	226
Tab. 80 - Revenu d'exploitation familial par unité de travail familial (REF/UTF)- Euros	239
Tab. 81 - Aide couplée au tabac, aides découplées et aides totales, par UTF - Euros	239
Tab. 82 - Rapports des REF/UTF entre 2006 et 2004	240
Tab. 83 - Grèce et régions de la Grèce: RFE/UTF04 et REF/UTFAT (Euros). Rapport entre les RFE/UTF	241
Tab. 84 - Rapport en pourcentage entre les aides (au tabac, découplées et totales) et le revenu familial , par UTF.....	242
Tab. 85 - Evolution de la dépense communautaire pour le soutien au tabac, de la valeur de la production du tabac et rapport entre les deux.....	243
Tab. 86 - Matrice de cohérence entre les mesures tabac de la réforme de 2004 et les objectifs clés de la PAC réformée de 2003 et de l'Union européenne liés à la santé publique, à l'environnement, à la compétitivité et à l'emploi.....	249

Table des figures

Fig. 1 - Diagramme Logique de la politique communautaire du tabac brut avant la réforme de 2004.....	31
Fig. 2 - Diagramme Logique de la politique communautaire du tabac brut après la réforme de 2004.....	39
Fig. 3 - Comportement des producteurs vis-à-vis du changement de la politique.....	41
Fig. 4 - Schéma de la filière communautaire du tabac.....	45
Fig. 5 - Part de marché mondial à l'exportation des plus importants pays exportateurs (tabacs bruts ou non-fabriqués, déchets de tabac, %, 1996/2006).....	46
Fig. 6 - Évolution du solde standardisé (en pourcentage) du commerce extérieur communautaire (UE 15) de tabac brut, en volume et en valeur (1997/2007).....	48
Fig. 7 - Comparaison UE 15, EU 25, UE 27 entre les soldes standardisés du commerce extérieur communautaire de tabac brut en 2007 (% en volume et en valeur).....	48
Fig. 8 - Évolution des exportations communautaires (UE 15) en volume et en valeur de tabac brut en feuilles par groupe de variétés (1997/2007).....	49
Fig. 9 - Évolution des exportations communautaires (UE 15) en volume et en valeur de tabac brut écoté par groupe de variétés (1997/2007).....	50
Fig. 10 - Évolution des importations UE 15 en volume et en valeur de tabac brut en feuilles par groupe de variétés (1997/2007).....	50
Fig. 11 - Évolution des importations UE 15 en volume et en valeur de tabac brut écoté par groupe de variétés (1997/2007).....	51
Fig. 12 - Comparaison UE 15, EU 25, UE 27 des importations en 2007 en volume et en valeur (tonnes, milliers d'euro).....	51
Fig. 13 - UE: évolution des exportations communautaires de tabacs manufacturés (total NC 2402 +NC 2403) et importations totales de tabacs bruts en TPA (NC 2401) - 1.000 tonnes.....	53
Fig. 14 - Évolution des prix à l'exportation du tabac brut (1995/2005).....	54
Fig. 15 - Evolution de la production communautaire de tabac brut en feuilles (tonnes).....	57
Fig. 16 - Evolution des superficies et du nombre des producteurs de tabac (2000-2007).....	59
Fig. 17 - Evolution de la superficie moyenne en tabac par producteurs dans les anciens EM (2000-2007).....	60
Fig. 18 - Prix moyens du tabac brut en feuilles par groupes de variétés (euros/kg).....	60
Fig. 19 - Dépenses budgétaires pour le secteur du tabac brut, Meuros.....	61
Fig. 20 - Evolution de la production de tabac brut en feuilles : total UE et ensemble AEM avec découplage total et découplage partiel (2000-2007, 2008 prévisions sur la base des contrats de culture, NI 2000=100).....	70
Fig. 21 - Evolution des prix commerciaux moyens du tabac brut en feuilles communautaire (UE15) par groupe de variétés (N.I 2000=100).....	72
Fig. 22 - Evolution des prix commerciaux moyens du tabac brut en feuilles par groupe de variétés UE 15 et par EM (2000-2007, Euros/kg).....	74
Fig. 23 - Variation % des prix implicites calculés à l'importation de tabac brut transformé et des prix commerciaux du tabac brut en feuilles (2001/00-2007/06).....	76
Fig. 24 - Evolution des prix des principaux moyens de production (UE 15, 2000 = 100).....	78
Fig. 25 - Les facteurs de la qualité du tabac brut en feuilles.....	79
Fig. 26 - Rapport de prix dans l'UE 15 : prix commercial moyen du tabac brut communautaire / prix implicites calculés à l'importation de tabac.....	80
Fig. 27 - Concentration des surfaces en tabac dans les régions en 2005 et en 2007 (% sur total EM).....	83
Fig. 28 - Evolution des stocks dans l'année n et de la production de tabac brut en feuilles dans l'année n-1 (total UE et UE 15 2000-2007, tonnes).....	116
Fig. 29 - UE 15 : Evolution du rapport entre les stocks de l'année n et la production de l'année n-1 (année n-2 pour les Sun cured et les orientaux classiques).....	117
Fig. 30 - Variation des stocks de tabac brut transformé entre 2005 et 2008 dans les industries de transformation.....	117
Fig. 31 - Evolution des importations et des exportations de tabac brut transformé (en feuilles et en strips) vers les Pays tiers de l'Allemagne et de la Belgique (2000-2003 UE 15 ; 2004-2006 UE 25 ; 2007 UE 27).....	118
Fig. 32 - Rapport en % des importations en TPA sur total des importations (en volume).....	119

Fig. 33 - Evolution du rapport des prix commerciaux réalisées dans les EM producteurs et les prix implicites calculés des tabacs communautaires transformés transférés en Allemagne, Pays Bas, Royaume-Uni des autres EM (2000-'07).....	120
Fig. 34 - Evolution du rapport des prix implicites calculés des tabacs transformés transférés en Allemagne, Pays Bas, Royaume-Uni des autres EM et les prix implicites calculés à l'importation (2000-2007).....	122
Fig. 35 - Evolution des prix à l'importation aux Etats-Unis, en Dollars et en Euros (2000-2007).....	123
Fig. 36 - Approvisionnement moyen des industries de première transformation, en 2007 et en 2010 (tonnes de tabac vert par industrie).....	131
Fig. 37 - Avis des transformateurs concernant les effets envisageables du découplage total sur les manufactures.....	132
Fig. 38 - Estrémadure : VANE/UTA avec aides couplées.....	154
Fig. 39 - Estrémadure : VANE/UTA sans aides.....	154
Fig. 40 - Estrémadure : VANE/SAU avec aides couplées.....	154
Fig. 41 - Estrémadure : VANE/SAU sans aides.....	154
Fig. 42 - Estrémadure : Aides couplées / UTA.....	155
Fig. 43 - Estrémadure : Aides couplées / SAU.....	155
Fig. 44 - Estrémadure : Prix implicites et rendements tabac.....	155
Fig. 45 - Etolie-Acaranie: VANE/UTA avec aides couplées.....	157
Fig. 46 - Etolie-Acaranie: VANE/UTA sans aides.....	157
Fig. 47 - Etolie-Acaranie: VANE/SAU avec aides couplées.....	157
Fig. 48 - Etolie-Acaranie: VANE/SAU sans aides.....	157
Fig. 49 - Etolie-Acaranie: Aides couplées / UTA.....	157
Fig. 50 - Etolie-Acaranie: Aides couplées / SAU.....	157
Fig. 51 - Etolie-Acaranie: Prix implicites et rendements tabac.....	158
Fig. 52 - Macédoine: VANE/UTA avec aides couplées.....	159
Fig. 53 - Macédoine: VANE/UTA sans aides.....	159
Fig. 54 - Macédoine: VANE/SAU avec aides couplées.....	159
Fig. 55 - Macédoine: VANE/SAU sans aides.....	159
Fig. 56 - Macédoine: Aides couplées / UTA.....	159
Fig. 57 - Macédoine: Aides couplées / SAU.....	159
Fig. 58 - Macédoine: Prix implicites et rendements tabac.....	160
Fig. 59 - Macédoine: VANE/UTA avec aides couplées.....	160
Fig. 60 - Macédoine: VANE/UTA sans aides couplées.....	160
Fig. 61 - Campanie: VANE/UTA avec aides couplées.....	161
Fig. 62 - Campanie: VANE/UTA sans aides.....	161
Fig. 63 - Campanie: VANE/SAU avec aides couplées.....	162
Fig. 64 - Campanie: VANE/SAU sans aides.....	162
Fig. 65 - Campanie: Aides couplées / UTA.....	162
Fig. 66 - Campanie: Aides couplées / SAU.....	162
Fig. 67 - Campanie: Prix implicites et rendements tabac.....	162
Fig. 68 - Ombrie: VANE/UTA avec aides couplées.....	164
Fig. 69 - Ombrie: VANE/UTA sans aides.....	164
Fig. 70 - Ombrie: VANE/SAU avec aides couplées.....	164
Fig. 71 - Ombrie: VANE/SAU sans aides.....	164
Fig. 72 - Ombrie: Aides couplées / UTA.....	164
Fig. 73 - Ombrie: Aides couplées / SAU.....	164
Fig. 74 - Ombrie: Prix implicites et rendements tabac.....	165
Fig. 75 - Pologne: VANE/UTA avec aides couplées.....	166

Fig. 76 - Pologne: VANE/UTA sans aides.....	166
Fig. 77 - Pologne: VANE/SAU avec aides couplées.....	166
Fig. 78 - Pologne: VANE/SAU sans aides.....	166
Fig. 79 - Pologne: Aides couplées / UTA.....	166
Fig. 80 - Pologne: Aides couplées / SAU.....	166
Fig. 81 - Pologne: Prix implicites et rendements tabac.....	167
Fig. 82 - Évolution du nombre d'exploitations tabacoles et des superficies en tabac par classe de taille entre 2005 et 2007 dans certaines régions (en pourcentage sur le total d'exploitations et sur la superficie totale en tabac).....	193
Fig. 83 - Estimation de la variation % des superficies en tabac et de l'emploi agricole suite à l'introduction du découplage total dans les régions EDC.....	208
Fig. 84 - Effets possibles du découplage total, prévu en 2010, sur les producteurs.....	210
Fig. 85 - Producteurs agricoles qui auront un intérêt à continuer de produire du tabac après 2010.....	210
Fig. 86 - Effets possibles du découplage total, prévu à partir de 2010, sur l'industrie de transformation.....	213
Fig. 87 - Fonds du Tabac: distribution par secteur des actions spécifiques de reconversion achevées.....	224
Fig. 88 - Fonds du Tabac: distribution par secteur du montant d'aide payée aux actions de reconversion.....	225
Fig. 89 - Variation % entre 2006 et 2004 du REF/UTF, dans les exploitations ayant continué et abandonné la culture du tabac.....	251
Fig. 90 - N.I. des frais aux prix constants/ha en 2006 pour les principaux inputs dans les échantillons constants d'exploitations tabacoles. 2004=100.....	252
Fig. 91 - Evolution de l'utilisation apparente de tabac brut de la part des manufactures (Royaume Uni, Allemagne, Pays Bas) et de la production communautaire de tabac brut vert (2000= 100).....	254
Fig. 92 - Variation % entre 2006 et 2004 des unités de travail familial (UTF) et salarié (UTS) des exploitations tabacoles de l'échantillon constant RICA.....	254
Fig. 93 - Variation % entre 2007 et 2005 des unités de travail des industries.....	254

Abréviations

AEM	Ancien(s) Etat(s) Membre(s)
ARACOST	Model of cost allocation for arable crops
BCAE	Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales
CECCM	Confederation of European Community Cigarette Manufacturers
PDCN	Paiements directs complémentaires nationaux
COP	Céréales, Oléagineux, Protéagineux
EdC	Etude de cas
EM	Etat(s) Membre(s)
ESEA	Enquête communautaire sur la structure des exploitations agricoles
ETP	Equivalent Temps Plein
F&L	Fruits et Légumes
FADN	Farm Accountancy Data Network
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
LUB-Plm	Lubelskie-Podlaskie-Mazowieckie-Lódzkie
MB	Marge Brute
NEM	Nouveau(x) Etat(s) Membre(s)
N.I.	Nombre indice
OCM	Organisation Commune de marché
OTE	Orientation technico-économique
PAC	Politique Agricole Commune
PDR	Programmes de Développement Rural
PMP	Modèle de programmation mathématique positive
QE	Question d’Evaluation
REF	Revenu d’Exploitation Familial
RICA	Réseau d’information comptable agricole
RPU	Régime de Paiement Unique
RPUS	Régime de Paiement Unique à la Surface
SAU	Surface Agricole Utile
UE	Union Européenne
USDA	United States Department of Agriculture
UTA	Unité Travail Annuel
UTF	Unité de Travail Familial
VANE	Valeur Ajoutée Nette d’Exploitation

Glossaire

Scénarios utilisés pour la réalisation des simulations dans le modèle PMP	
Scénario BL	Baseline - situation constatée en 2005
Scénario BLRif	Baseline de référence : inclut les réforme des OCM Sucre et F&L + RPU Espagne
Scénario PD	Découplage partiel tabac - situation transitoire. Prix et aides couplées tabac au niveau de 2007.
Scénario PDP5A5	Découplage partiel tabac - situation transitoire avec prix et aides couplées du tabac calculés à partir du niveau de 2005.
Scénario PDP5A7	Découplage partiel tabac - situation transitoire avec prix du tabac au niveau de 2005 et aides couplées du tabac au niveau de 2007.
Scénario TD	Découplage total tabac - situation de complète mise en œuvre. Prix au niveau de 2007. Les scénarios TD s'articulent de manière différente dans les régions italiennes et espagnoles par rapport à ceux de la Pologne.
Pour les régions italiennes et espagnoles	
Scénario TD	Découplage total tabac - situation de complète mise en œuvre avec les aides art. 69 au niveau de la première année de mise en œuvre de la réforme (aides présentes seulement en Estrémadure).
Scénario TD-N	Comme le scénario TD mais en considérant que l'aide art. 69 pour le tabac est supprimée, aussi en Estrémadure.
Scénarios TD-B, TD-M, TD-E	Comme le scénario TD mais en considérant que l'aide de l'article 69 pour le tabac est appliquée à un niveau Bas, Moyen et Elevé (0,35, 0,50, 0,70 €/Kg).
Pour la région polonaise LUB-Plm	
Scénario TD	Découplage total tabac - situation de complète mise en œuvre. Dans ce scénario, le niveau des aides découplées dérivant du tabac est 50% de l'aide totale au tabac qui aurait été atteinte, en l'absence de réforme, à la fin de la période de phasing-in. Par conséquent, dans ce scénario le niveau de l'aide découplée est inférieur à l'aide totale moyenne (aides couplées et aides découplées) réellement perçue en 2007(environ 70% du montant total de l'aide au tabac).
Scénario TD-A	Comme le scénario TD, mais considérant aussi le découplage total des aides couplées aux cultures autres que le tabac.
Scénarios TD-B	Comme le scénario TD, mais dans ce scénario le niveau des aides découplées est égal à l'aide totale au tabac (aides couplées et aides découplées) réellement perçue en 2007. Par conséquent, dans ce scénario le niveau des aides découplées dérivant du tabac est plus élevé que les niveaux pris en compte dans les scénarios TD et TD-A.

Groupes de variétés du tabac

Groupe de variétés		Variétés principales
Groupe I	Flue Cured	Virginia Bright
Groupe II	Light Air Cured	Burley Badicher Burley, Maryland
Groupe III	Dark Air Cured	Paraguay, Havanna Burley fermenté, Badicher Geudertheimer Dragon vert, Beneventano
Groupe IV	Fire Cured	Kentucky, Salento
Groupe V	Sun Cured	Xanti-Yakà, Perustutza, Erzegovina, Tsebeljia, Mavra
Groupe VI	Sun Cured Basmás	Basmás
Groupe VII	Sun Cured Katerini	Katerini
Groupe VIII	Kaba Koulak classique	Elassona, Zichnomyorodata Myrodata Agrignon

1 OBJET DE L'ÉVALUATION

En 2003 la politique agricole commune (PAC) a été réformée par l'adoption du Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil, qui définit le Régime de Paiement Unique (RPU). Le RPU est un régime d'aide au revenu des agriculteurs dit « découplé », le soutien n'étant ni lié à un acte ou à un niveau de production.

L'aide unique remplace un ensemble d'aides défini par les Organisations Communes de marché (OCM). Cependant, toutes les OCM n'ont pas été reformées et introduites dans le RPU déjà en 2003. La réforme de 2004 poursuit ce processus et met en place l'intégration du soutien aux secteurs des oliveraies, du tabac, du houblon et du coton dans le RPU.

Pour le secteur du tabac brut, la réforme d'avril 2004 s'est traduite par l'adoption de deux règlements du Conseil :

- Le Règlement horizontal : Règlement (CE) n° 864/2004 du Conseil du 29 avril 2004 modifiant le Règlement (CE) n° 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, et adaptant ce règlement en raison de l'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie à l'Union européenne
- Le Règlement du secteur : Règlement (CE) n° 1679/2005 du Conseil du 6 octobre 2005 modifiant le Règlement (CEE) n° 2075/92 portant organisation commune de marché dans le secteur du tabac brut

Afin de protéger les économies locales et de permettre au prix du marché de s'adapter aux nouvelles conditions, les États membres ont pu maintenir couplée une partie de l'aide (correspondante à un maximum de 60% de l'aide précédemment octroyée) pendant quatre ans à partir de 2006. Néanmoins, le Règlement (CE) n° 864/2004 établit qu'à 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 que 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 de la politique de développement rural.

L'objet de l'évaluation est d'étudier:

- les effets de la réforme de 2004 et des mesures d'exemption au découplage total (intensité du découplage) sur le secteur du tabac en termes d'évolution de la production et des prix et sur la structure de production agricole ;
- les effets de la réforme de 2004 et des mesures d'exemption sur les comportements des agriculteurs ;
- l'impact de la réforme de 2004 et des mesures d'exemption sur la compétitivité du tabac ;
- les impacts potentiels du passage au découplage total et de la mise en œuvre de l'Article 143e (transfert financier en faveur de la restructuration des régions productrices de tabac) ;
- le rôle joué par le Fonds Communautaire du Tabac et par les mesures du 2^{ème} Pilier de la PAC dans la réorganisation des zones de production.

L'exercice évaluatif a été réalisé en deux parties :

- l'analyse théorique, qui présente la logique d'intervention des régimes d'aide au tabac et permet de formuler des hypothèses sur le comportement des producteurs en fonction de la politique ;
- l'analyse empirique, quantitative et qualitative, et la réponse aux questions évaluatives.

La réponse aux questions évaluatives distingue selon les modalités de mise en œuvre de la réforme choisies au niveau national (taux de découplage au titre de l'article 110j du Règlement (CE) n° 1782/2003, paiement supplémentaire au titre de l'article 69 dudit règlement) et les nouveaux États membres (NEM).

L'évaluation concerne les États membres producteurs de tabac brut : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Espagne, France, Grèce, Italie, Hongrie, Pologne, Portugal, Roumanie et Slovaquie.

Dans le cadre de l'évaluation nous avons réalisé des études de cas qui ont fourni des éléments d'analyse utiles pour la réponse aux questions d'évaluation.

Des simulations, à travers un modèle de programmation mathématique positive (PMP), ont été effectuées afin d'étudier le comportement des agriculteurs dans le scénario de découplage total. Les simulations ont été réalisées dans quatre régions étude de cas.

L'évaluation couvre la période 2000-2008 et a distingué la période antérieure et la période postérieure à la mise en œuvre de la réforme (01.01.2006).

2 MÉTHODOLOGIE ET LIMITES DE L'ÉVALUATION

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: nous avons analysé le comportement des producteurs face à des signaux de marché et des politiques agricoles, les effets attendus des mesures objet d'évaluation et nous les avons distingués des effets d'autres facteurs.

Cette analyse permet de formuler les hypothèses qui ont été confrontées aux résultats de l'analyse quantitative et qualitative et qui ont permis de construire les réponses aux questions d'évaluation.

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.

La phase d'observation a consisté dans l'acquisition de données et dans la construction d'outils et méthodes nécessaires à l'analyse. Dans cette phase nous avons, là où cela s'est avéré nécessaire, complété ces données par d'autres sources d'informations statistiques et par la récolte d'informations primaires. Ceci a nécessité ensuite un travail important de vérification de la cohérence des données entre elles et par rapport aux phénomènes observés. Dans certains cas l'analyse a été complétée par les résultats des entretiens effectués auprès de personnes ressources.

2.1 OUTILS D'ÉVALUATION ET TECHNIQUES DE COLLECTE D'INFORMATIONS

2.1.1 L'analyse statistique classique

Au cours de l'exercice d'évaluation, nous avons utilisé les informations préexistantes ainsi que des données recueillies directement sur le terrain. Les principales sources statistiques de données secondaires utilisées ont été les suivantes:

- La Commission européenne (DG AGRI) sur la base des Communications des EM (Annexes I, II et de la Règlement (CE) n° 2636/99) pour en ce qui concerne les données par variété de tabac et par EM sur les superficies, la production, les rendements, les prix commerciaux, le nombre de producteurs, le nombre d'industries de première transformation et les stocks de tabac transformé.
- La réglementation communautaire en ce qui concerne le montant historique des aides, la prime couplée par variété de tabac, les seuils et les transferts de quotas.
- La Banque de données du Réseau d'Information Comptable Agricole (EU-FADN-DG AGRI L-3) a été utilisée pour l'extraction des informations sur les résultats économiques des exploitations spécialisés dans la culture du tabac et dans les autres cultures (échantillon variable).
- La Banque de données RICA aussi été utilisée pour l'extraction de données sur l'utilisation des sols et sur les résultats économiques d'un échantillon d'exploitations constant dans la période 2004/2006.
- Les données du RICA ont également été utilisées pour alimenter le modèle PMP .
- EUROSTAT en ce qui concerne le données sur la SAU des cultures alternatives, le nombre des exploitations agricoles totales et le nombre d'exploitations à tabac.
- En ce qui concerne le données sur la SAU des cultures alternatives et le nombre des exploitations agricoles totales, les exploitations à tabac et à d'autres cultures alternatives par EM/région étude de cas nous avons utilisé comme sources les institut nationaux de statistique, en particulier :
 - ISTAT et AGEA pour l'Italie, la Campanie et l'Ombrie;
 - NSSG pour la Grèce, la Macédoine Centrale et la Grèce Occidentale;
 - le National Statistic Institut pour la Pologne;
 - le Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino et l'INE pour l'Espagne et l'Extremadura.

- FAOSTAT pour la production de tabac dans les Pays Tiers et les prix internationaux à l'exportation.
- COMTRADE pour le commerce mondial de tabac brut en feuilles des Pays Tiers.
- COMEXT pour le commerce international de l'UE et des EM, le commerce intracommunautaire et le calcul des prix implicites du tabac selon la variété de tabac en feuilles et en strips.
- USDA pour le commerce et les prix à l'exportation du tabac aux Etats-Unis.

2.1.2 L'analyse par modélisation

Dans le cadre de la présente évaluation la réponse aux questions d'évaluation demandait l'élaboration de scénarios construits à travers des modèles d'exploitation. Les modèles utilisées ont été développées selon l'approche de la Programmation Mathématique Positive (PMP).

L'analyse consiste en une modélisation des exploitations qui permet de vérifier le comportement de certaines catégories d'agriculteurs dans différents scénarios.

La PMP est un outil particulièrement utile lorsque l'on ne dispose pas de toutes les informations nécessaires à l'utilisation de la programmation mathématique classique (linéaire). Partant de l'hypothèse que la réalité observée découle d'un processus d'optimisation, la PMP permet l'estimation d'une fonction de coût qui, une fois intégrée à la fonction objectif, reflète exactement les choix de production observés. En ce sens, on peut considérer que le modèle obtenu est capable d'interpréter les mécanismes internes qui conditionnent les comportements et les décisions adoptés par les producteurs. Cette approche a ses racines dans la théorie duale des modèles de programmation mathématique et de coûts de production.

La PMP s'applique en trois étapes successives : la détermination des coûts marginaux de production ; la spécification de la fonction de coût variable total; l'intégration de cette fonction à un modèle en vue de réaliser des simulations.

2.1.2.1 Limites des modèles proposés

Bien que la PMP soit largement utilisée pour l'analyse de la politique agricole, il convient de souligner certaines limites qu'il faut prendre en compte lors de l'analyse des résultats des simulations.

1. Il est notoire que ces modèles se réfèrent à des conditions de court terme ; par conséquent ils ne sont pas en mesure d'indiquer les impacts structurels potentiels que les changements des conditions de la politique ou des conditions des marchés peuvent entraîner sur le long terme. Cette limite est toutefois commune à toute une série d'autres approches méthodologiques utilisées dans ce domaine. En fait, il s'avère extrêmement difficile de modéliser les ajustements structurels des exploitations agricoles en raison du grand nombre de variables de décision et du caractère aléatoire des appréciations de certains paramètres, sans oublier la complexité des processus décisionnels à long terme.
2. Une autre limite découle du fait qu'il s'agit de modèles d'exploitation qui 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. On peut pallier cette limite en développant une analyse de sensibilité adaptée, centrée sur les paramètres d'analyse jugés les plus pertinents et les plus significatifs. En ce sens, il semble utile de souligner que les résultats des modèles d'exploitation sont évalués à la lumière de l'analyse des données relatives à l'évolution des surfaces cultivées, à l'évolution des niveaux de production et à l'évolution des prix des produits par rapport aux données nationales et régionales.
3. Enfin, il n'est pas possible d'intégrer dans les modèles proposés d'autres processus de production que ceux qui existaient déjà dans les exploitations dans la situation de départ. Cette limite est toutefois amoindrie par l'approche utilisée, puisque les modèles sont développés à partir des données concernant des groupes relativement importants d'exploitations et, au total, un grand nombre de processus de production sont clairement représentés dans le modèle.

2.1.2.2 Zones et typologie d'exploitations étudiées

L'analyse considère quatre régions étude de cas représentatives de la production de tabac de deux AEM et un NEM: Campanie et Ombrie (Italie), Estrémadure (Espagne), la région Lubelskie-Podlaskie-Mazowieckie-Lódzkie (LUB-Plm) (Pologne)¹.

L'identification des types d'exploitations représentés dans les modèles se base essentiellement sur les données du RICA. Une analyse exploratoire préliminaire a permis de distinguer dans l'échantillon le nombre d'exploitations pouvant être utilisé pour développer les modèles.

Sur la base de l'analyse des données du RICA concernant les caractéristiques des exploitations y représentées et sur la base de nos précédentes analyses portant sur le secteur (cf *Évaluation de l'OCM dans le secteur du tabac brut*, COGEA, 2003), nous avons regroupé les exploitations uniquement en fonction de leur taille. À cet égard et afin de garantir une homogénéité des exploitations agricoles d'un point de vue structurel, ce regroupement a été fait sur la base des classes de SAU.

Concernant la typologie d'exploitations pour chacune des régions sélectionnées, deux groupes d'exploitations ont été retenus. Le premier groupe concerne les exploitations de petite taille: ce groupe comprend les exploitations avec moins de 10 ha de surface agricole utile pour la production de cultures herbacées (SAU). Le deuxième groupe concerne les exploitations de taille plus grande avec une SAU supérieure à 10 ha². Afin d'obtenir une identification plus nette des modèles d'exploitation, dans certains cas les exploitations ont été ultérieurement sous-divisées en sous-groupes (c'est le cas de la Campanie et l'Ombrie). Toutefois, les résultats des simulations réalisées sur les modèles de ces sous-groupes sont quand même agrégés en une seule donnée.

Les données de chaque exploitation individuelle de l'échantillon RICA, ont été agrégées par une pondération effectuée sur la base du nombre d'exploitations que chacune de ces exploitations représente. Cela a permis de prendre en compte la représentativité de chaque exploitation individuelle de l'échantillon RICA par rapport à l'univers. De cette façon nous arrivons à une exploitation-somme pour chacun des groupes et les résultats des simulations se réfèrent à l'ensemble (pondéré) des exploitations RICA de chaque groupe.

2.1.2.3 Cultures prises en compte dans les modèles

En ce qui concerne le tabac, sauf si l'on ne disposait que des données agrégées (comme pour la région polonaise), nous avons tenu compte de la distinction entre les divers groupes de variétés de tabac. Dans tous les cas, les données concernant les aides couplées relatives aux différents groupes de tabac ont été récoltées auprès de sources nationales puisque la base de données RICA ne fournit que la donnée agrégée pour la totalité du tabac.

Dans les modèles ont été examinées explicitement toutes les cultures alternées de plein champs dont les produits sont destinés à la vente, à l'exception des fleurs. Sont ainsi exclus de l'analyse: les potagers stables³, les cultures en serre; les fourragères non alternées. L'exclusion des cultures non alternées est motivée du fait qu'il s'agit de cultures dont la surface n'est pas modifiable dans la courte période. En outre, les cultures des potagers stables et en serre ne rentrent pas dans la rotation avec les cultures de plein champ, qui sont l'objet de l'analyse. L'exclusion des fleurs est motivée par le fait qu'il s'agit de cultures très spécifiques dont la surface n'est pas trop influencée par les choix relatifs aux autres cultures. L'attention de l'analyse s'est concentrée sur les cultures principales en négligeant

¹ La région RICA 795 Podlaskie-Mazowieckie correspond à quatre régions administratives: Lubelskie, Podlaskie, Mazowieckie et Lódzkie.

² Pour la Campanie, au but de prendre en compte un groupe d'exploitations "Grandes", cette limite a été portée à 9,9 hectares. Avec cette opération, une exploitation de la deuxième classe de SAU (5-10 ha) passe au groupe des "Grandes" (> 10 ha) permettant de dépasser la contrainte du nombre minimum imposé pour l'utilisation des données d'exploitation (15 exploitations).

³ Un potager est une surface où l'on cultive des légumes et autres cultures annuelles pour la préparation culinaire courante (pomme de terre, plantes aromatiques). Ils sont cultivés de manière intensive et tenus par des agriculteurs mais aussi beaucoup des ménages (agriculteurs non professionnels).

les cultures dérobées. Concernant les fourragères, pour chaque culture nous considérerons seulement la partie de la culture destinée à la vente. Cela est fait en multipliant les données d'ensemble de la culture par le rapport entre la valeur des ventes et la valeur totale de la production.

Pour l'Estrémadure, les surfaces en gel obligatoire ont été calculées sur la base des surfaces cultivées en 2005 avec des terres éligibles à l'aide et du taux de gel des terres (10%). Il faut noter que dans cette région nombreux groupes d'exploitations ont des tailles moyennes telles qu'elles sont exonérées de la contrainte du gel obligatoire.

Le modèle considère deux types de terres non cultivées autres que celles en gel: celles dans laquelle des BCAE prévues par la conditionnalité sont assurées et celles dans lesquelles les BCAE ne sont pas assurées. Seulement dans le premier cas la terre est pleinement admissible aux aides découplées du RPU et il y est associé un coût de production estimé sur la base du type d'opération culturelles qui sont nécessaires pour assurer le respect des BCAE. L'apparition de ces superficies en phase de simulation est en partie due à la nature de court terme des modèles et à l'importance des changements simulés. Toutefois, il est important de noter que dans les deux cas il s'agit de superficies seulement momentanément non cultivées que, surtout à moyen terme, peuvent être remises en production en présence de conditions économiques et politiques plus favorables. Ainsi, elles ne doivent pas être considérées comme des superficies définitivement abandonnées.

2.1.2.4 Les scénarios utilisés

La structure mathématique des modèles de simulation est développée dans l'annexe.

Les modèles font référence à une situation de base correspondant à l'année 2005. Du point de vue de l'application de la PAC, les modèles des régions appartenant à l'Espagne, à l'Italie et à la Pologne sont très différents.

Puisque le Régime de Paiement Unique (RPU) a été appliqué en Espagne seulement à partir de l'année 2006, les modèles relatifs à l'Estrémadure ont été calibrés en considérant les conditions précédentes à l'application du RPU. Successivement les modèles ont été modifiés pour simuler les conditions relatives à l'application du Régime de Paiement Unique.

Dans les régions italiennes (Ombrie et Campanie), l'année 2005 représente la première année d'application de la réforme de 2003 : par conséquent les modèles de ces régions ont été calibrés en considérant l'application du Régime de Paiement Unique.

En Pologne le régime de paiement unique à la surface - RPUS était déjà appliqué en l'année 2005: par conséquent les modèles de la région polonaise concernée ont été calibrés en considérant l'application de ce régime de soutien.

L'analyse à l'aide de modèles d'exploitations est basée sur trois catégories de scénarios de simulation se référant aux situations :

1. avant réforme de l'OCM Tabac (Baseline – BL et Baseline de référence- BLRif),
2. transitoire de l'OCM Tabac (découplage partiel - PD),
3. passage au découplage total de l'OCM Tabac (découplage total - TD).

Le détail de chaque scénario représentant les situations mentionnées ci-dessus et utilisés pour la réalisation des simulations dans le modèle PMP est présenté ci de suite :

- **Scénario BL** : représente le Baseline, c'est-à-dire, la situation constatée en 2005.
- **Scénario BLRif** : il s'agit du Baseline de référence qui inclut les réforme des OCM Sucre et F&L ainsi que la mise en œuvre du RPU en Espagne .
- **Scénario PD** : il s'agit du scénario qui représente la situation de découplage partiel dans le secteur du tabac - situation transitoire. Les prix et les aides couplées tabac sont considérées au niveau de 2007. Ce scénario a été divisé en deux sous-scénarios supplémentaires de nature instrumentale :

- Scénario PDP5A5 : qui représente la situation de découplage partiel dans le secteur du tabac - situation transitoire mais avec les prix et les aides couplées au tabac calculés sur le niveau de 2005.
- Scénario PDP5A7 : qui représente la situation de découplage partiel dans le secteur du tabac - situation transitoire mais avec le prix du tabac au niveau de 2005 et les aides couplées au tabac au niveau de 2007.

Ces deux sous-scénarios ont été utilisées à fin d'isoler l'effet des variations de prix du tabac et du niveau des aides couplées observées entre 2005 et 2007.

- **Scénario TD** : qui représente la situation de découplage total dans le secteur du tabac - situation de complète mise en œuvre.

Les scénarios TD s'articulent de manière différente dans les régions italiennes et espagnoles par rapport à ceux de la Pologne.

Pour les régions italiennes et espagnoles :

- Scénario TD : ce scénario représente la situation de découplage total dans le secteur du tabac, c'est-à-dire, la situation de complète mise en œuvre avec les aides au titre de l'art. 69 au niveau de la première année de mise en œuvre de la réforme (aides présentes seulement en Estrémadure). Ce scénario est complété par d'autres scénarios supplémentaires qui concernent les aides de l'article 69 pour le tabac :
 - Scénario TD-N : représente la même situation que le scénario TD mais considère que l'aide au titre de l'art. 69 pour le tabac est supprimée, aussi en Estrémadure.
 - Scénarios TD-B, TD-M, TD-E: représentent la même situation que le scénario TD mais considèrent une décision d'application de l'aide au titre de l'article 69 pour le tabac; les niveaux considérés sont 0,35, 0,50, 0,70 €/Kg (appelés Bas, Moyen et Elevé). Les valeurs de l'aide au titre de l'article 69 envisagées couvrent un éventail assez large, afin d'évaluer l'impact potentiel de cette aide dans un nombre de situations possibles. Il est en effet impossible de parvenir à la situation unique, car elle dépend du pourcentage utilisé du plafond financier de l'article 69 (numérateur) et de l'évolution de la production de tabac dans la période post-réforme (dénominateur). L'analyse prend en compte trois niveaux d'aide, élaborés sur la base des résultats de certains calculs effectués à partir des données de l'Italie et de l'Espagne. Ces calculs sont basés sur l'hypothèse d'une complète utilisation du plafond disponible et sur trois estimations de réduction de la production de tabac dans la situation de découplage total vis-à-vis la production observée en 2005: -60%, -70% et -80%. En ce qui concerne le plafond de l'article 69, il a été calculé en appliquant un prélèvement de 10% du plafond de l'aide directe après 1/1/2010, c'est-à-dire sans calculer la part d'aide destinée au soutien des politiques de développement rural dans les régions tabacoles (50%).

Pour la région polonaise LUB-Plm

- Scénario TD: ce scénario représente la situation de découplage total dans le secteur du tabac, c'est-à-dire, la situation de complète mise en œuvre. Comme pour les régions des AEM, dans ce scénario le niveau des aides découplées dérivant du tabac est 50% de l'aide totale au tabac qui aurait été atteinte, en l'absence de réforme, à la fin de la période de phasing-in. Par conséquent, dans ce scénario le niveau des aides découplées au tabac est inférieur à l'aide totale moyenne (aides couplées et aides découplées) réellement perçue en 2007.

Ce scénario est complété par d'autres scénarios supplémentaires :

- Scénario TD-A : représente la même situation que le scénario TD mais considère aussi le découplage total des aides couplées au titre des PDCN aux cultures autres que le tabac. La comparaison des résultats des scénarios TD et TD-A permet d'évaluer si le

découplage des PDCN des autres cultures peut rendre relativement plus attractive la culture du tabac.

- Scénario TD-B : représente la même situation que le scénario TD mais prend en compte une modalité de définition des aides découplées dérivant du secteur du tabac différente par rapport à celle utilisée dans les précédents deux scénarios. Dans ce cas, l'hypothèse est celle d'octroyer le même montant qu'en 2007. Ainsi, les aides sont égal à 70% environ du niveau de l'aide totale dans les AEM, c'est-à-dire le niveau de l'aide qui aurait été atteinte en Pologne à la fin de la période de phasing-in en l'absence de la réforme.

Il faut noter que cette dernière hypothèse représente un critère de calcul plus avantageux par rapport au scénario TD en termes de montant total des aides. Ce scénario est motivé par le fait que certains opérateurs polonais estiment que le transfert de 50% de l'aide au tabac au deuxième pilier de la PAC ne s'appliquera qu'à l'aide octroyée par l'Union européenne, tandis que l'aide de source nationale sera découplée mais accordée 100%.

Dans ce scénario, le niveau de l'aide couplée et les prix considérés sont identiques à ceux pris en compte dans le scénario TD. En conséquence, les résultats des modèles concernant les décisions de production sont tout à fait similaires. La seule différence entre les résultats de TD et TD-B concerne le niveau de l'aide et, donc, la marge brute des exploitations aides incluses.

2.1.2.5 Informations utilisées dans le développement des modèles

Les modèles requièrent une série d'informations qui sont fournies par la banque de données du RICA. En particulier, les données nécessaires pour chaque type de culture sont les suivantes:

- la surface cultivée et en jachère
- les rendements de production
- le prix de vente
- les coûts variables spécifiques par unité de production
- les aides directes (couplées et découplées)

Seulement certaines de ces informations sont directement présentes dans la banque de données du RICA. Nous détaillons ci de suite la méthode utilisée pour l'identification des restantes:

- la surface cultivée fait référence seulement aux cultures principales ;
- les rendements ont été identifiés en divisant la production totale par la surface totale de chaque culture ;
- les prix moyens de vente ont été calculés en divisant la valeur de la production par la production de chaque groupe d'exploitations RICA; l'analyse de ces données montre que, pour tous les groupes de variété de tabac, les prix moyens de vente perçus par les exploitations RICA diffèrent des prix moyens nationaux;
- les coûts variables ont été attribués à chaque culture en utilisant l'approche définie par les services du RICA (RICA2 – ARACOST) . En particulier les coûts relatifs aux catégories suivantes ont été répartis : semences et plantes, engrais, protection des cultures, carburants et lubrifiants, eau, autres frais spécifiques. L'approche a été faite en deux passages : a) répartition de tels coûts sur la base du rapport entre la valeur de l'output de l'ensemble des cultures examinées et celui de toutes les cultures réalisées dans l'exploitation ; b) attribution des coûts à chaque culture sur la base du rapport entre la valeur de l'output de la culture et l'ensemble des cultures considérées ;
- en ce qui concerne l'aide tabac, les modèles prennent en compte l'aide relevée par le RICA. La valeur moyenne des primes unitaires, calculée à partir des données RICA concernant le montant des aides et la production, n'est pas égal à la prime qui théoriquement devrait recevoir la production. En général, la valeur moyenne RICA est légèrement inférieure de la valeur théorique. En ce qui concerne les exploitations de l'Estrémadure, les données RICA relatives aux aides

directes ont été intégrées avec des données des plans de régionalisation. De façon analogue, les aides couplées pour le tabac ainsi que les aides relatives à l'art. 69 pour toutes les cultures là où ils existent sont de sources nationale ;

- les coefficients relatifs à l'utilisation moyenne de main d'œuvre par unité de surface cultivée dans les cultures concernées par les modèles ont été identifiés sur la base des sources nationales/régionales parmi lesquelles des études réalisées à support des Programmes de Développement Rural et interviews à des agronomes ;

Les données obtenues (en particulier celles relatives au tabac) ont été contrôlées pour vérifier l'éventuelle présence d'erreurs ou de données non plausibles. A ce propos nous avons remarqué que, dans un nombre non négligeable d'exploitations de l'échantillon RICA de l'Estrémadure, la donnée relative à la disponibilité de quotas productives de tabac n'as pas été insérée. Dans ce cas nous avons fait l'hypothèse que le quota soit légèrement supérieur au niveau de production (102%). Cette hypothèse apparait plausible avec les données relatives à la disponibilité de quotas que, dans la moyenne de l'échantillon, dépasse toujours le niveau de production. De plus, vu que la production dépasse la disponibilité du quota seulement dans le cas de certaines exploitations et seulement d'un niveau faible (i.e. 12%), nous avons considéré qu'il s'agit de conditions tout à fait accidentelles et dues à la difficulté de planifier avec exactitude le niveau de production. Par conséquent, nous avons considéré que toutes les exploitations tendent à produire une quantité de tabac qui n'est pas supérieure au niveau du quota. Cela apparait cohérent avec le fait que la production effectuée au-delà du quota ne bénéficie pas de l'aide couplée se qui rend cette option pas avantageuse du point de vue économique.

2.1.3 Les enquêtes

Sur la base des lignes guides approuvées par le Comité de Pilotage, nous avons élaboré deux questionnaires semi-structuré adressés aux entreprises de première transformation et à un échantillon de manufactures

Le questionnaire adressé aux entreprises de première transformation a été rédigé en anglais, italien et polonais et celui adressé aux manufactures en anglais. Les questionnaires ont été testés auprès d'un nombre limité d'unités dans le but de permettre des ajustements éventuels avant l'exécution des enquêtes.

Les questionnaires, après la constitution d'une liste d'envoi complète, ont été envoyés aux sujets sous forme électronique et des temps maximums pour la restitution ont été fixés. L'envoi des questionnaires a été accompagné par une lettre de l'évaluateur, à laquelle a été jointe la lettre de présentation rédigée par les bureaux de la Commission. L'envoi des questionnaires a été suivi par une opération de relance.

Le tableau suivant synthétise les résultats obtenus en ce qui concerne le questionnaire adressé aux entreprises de première transformation.

	Nombre de questionnaires envoyés	Nombre de questionnaires reçus
Allemagne	2	2
Belgique	2	0
Bulgarie	1	1
Espagne	2	2
France	1	1
Grèce	5	4
Hongrie	1	1
Italie	23	7
Pologne	4	2
Portugal	1	0
Total	42	20

En termes de représentativité, les réponses obtenues couvrent environ 47% des industries de première transformation, couvrant 56% de la production communautaire de 2005. Les questionnaires ont été soumis à une analyse de cohérence et les données y contenues ont été introduites dans une base de données, ce qui a permis leur élaboration statistique et leur interprétation

En ce qui concerne les manufactures, étant celles-ci le seul débouché de la production de tabac brut, il apparaissait intéressant de poser quelques questions aux responsables des principales manufactures installées dans l'UE concernant l'évolution de leurs achats. Le marché mondial et communautaire des cigarettes, cigares et tabac pour la pipe est structuré en oligopole à frange, avec quelques grandes entreprises internationales qui gèrent depuis plusieurs années un processus de concentration très fort et, pour ce qui concerne l'Union européenne, un nombre très limité de petites manufactures. Etant donné ce contexte, nous avons adressé l'enquête à 16 manufactures mais, malgré les opérations de relance, nous n'avons reçu que 4 réponses.

2.1.4 Les études de cas

L'évaluation prévoyait aussi la réalisation d'études de cas qui ont fourni des éléments d'analyse et des descriptions quantitatives et qualitatives dans des contextes particuliers. Les régions études de cas, au nombre de sept ont été choisies en accord avec le Groupe de Pilotage sur la base des critères suivants :

- la part de la production de tabac sur le total de la production communautaire, avant et/ou après la réforme de 2004, et le poids relatif du secteur du tabac sur l'économie régionale, avant et/ou après la réforme de 2004 ;
- la spécialisation productive des régions en termes de groupe de variété ;
- le modèle de mise en œuvre de la PAC: nécessité de comparer les effets de la réforme de 2004 dans des régions avec un niveau de découplage différent (Grèce, Italie, Espagne) et d'analyser les effets de l'introduction du découplage total en 2010 dans un nombre de régions suffisamment ample ;
- la consistance de l'échantillon RICA ;
- en ce qui concerne la Pologne, nous avons identifié une région étude de cas qui agrège quatre zones de production limitrophes et qui couvrent 60% environ de la production nationale. Cette région coïncide avec une unique région de la base de données RICA ;
- pour la QE 5, au-delà des impacts socio-économiques, la région polonaise a été remplacée par la région italienne des Pouilles.

Les régions identifiées sont indiquées dans l'encadré suivant:

Espagne	Estrémadure
Grèce	Macédoine Centrale Etolia-Akarnania
Italie	Campanie Ombrie Pouilles (seulement QE 5)
Pologne	Lubelskie, Podlaskie, Mazowieckie, Łódzkie (Lub-PLM)

La méthode utilisée pour la réalisation des études de cas a été la suivante :

- la récolte d'informations et de données nécessaires à alimenter les indicateurs traités au niveau d'EdC ;
- des entretiens approfondis menés aux niveaux national et régional afin de recueillir les points de vues d'interlocuteurs privilégiés du secteur: institutions publiques en charge de l'agriculture, centres de statistiques agricoles, etc. Ces entretiens ont permis : 1) de collecter l'information de base pour conduire l'étude de cas et compléter la récolte de données quantitatives nécessaires pour alimenter les indicateurs, 2) avoir une bonne compréhension des phénomènes en cours, 3) identifier les évolutions de contexte par catégories d'exploitations. Les entretiens ont été réalisés

sur la base de guides d'entretien communs, permettant de suivre tous les thèmes à aborder pour répondre aux questions d'évaluation.

- des entretiens approfondis menés avec les acteurs du secteur (syndicat de producteurs, syndicat de transformateurs, groupements de producteurs, transformateurs dont certains étaient aussi des traders). Ces entretiens ont permis de compléter les informations et de déterminer des aspects éventuels de caractère cognitif utiles à définir la formulation du contexte et du jugement évaluatif. En particulier l'objectif était d'analyser les principales évolutions dans les comportements des agriculteurs dans les deux périodes : après la mise en œuvre de réforme (janvier 2006), après le passage au découplage total (2010). Dans ce cas aussi, les entretiens ont été réalisés sur la base de guides d'entretien communs.
- l'analyse desk et la modélisation des données quantitatives et qualitatives récoltées.

2.2 LIMITES DE L'ANALYSE EVALUATIVE

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

- En ce qui concerne l'analyse sur les niveaux des approvisionnements de l'industrie de première transformation et leurs besoins d'approvisionnements, il faut mettre en évidence l'insuffisante fiabilité des données concernant les stocks de tabac auprès des industries de première transformation. En outre, en ce qui concerne les prix du commerce intra et extracommunautaire, ainsi que du commerce extérieur des États-Unis, nous avons utilisé des prix implicites calculés⁴. Dans ce sens, il faut les prendre uniquement comme une approximation des prix réels.
- En ce qui concerne l'analyse des effets de la réforme sur la meilleure orientation vers le marché (QE 3) nous avons utilisé un échantillon d'exploitations de la base de données RICA qui n'enregistre pas d'informations concernant l'attribution des coûts à chaque activité productive. Par conséquent, les données sur le revenu se réfèrent seulement aux exploitations de l'échantillon et pas à chacune des cultures réalisées dans ces exploitations. La solution adoptée a donc été celle d'extraire de la banque RICA des échantillons d'exploitations spécialisées dans les diverses cultures (tabac et cultures alternatives). Nous avons considérées comme « spécialisées » les exploitations où au moins 60% de la valeur de la production brute totale est générée par une culture spécifique. Il en découle que l'analyse de la rentabilité des cultures a été approximée par la rentabilité des exploitations spécialisées dans les cultures concernées. La principale limite de cette approche concerne le fait que, pour pouvoir obtenir un échantillon consistant, il a fallu, dans certains cas, construire des échantillons en agrégeant les résultats des exploitations spécialisées dans différentes cultures considérées comme homogènes.
- En 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, en fonction des divers règlements d'application en vigueur tout au long de la période. Toutefois, ces données présentent de nombreuses omissions et incohérences auxquelles nous avons tenté de remédier par des estimations là où c'était possible.

Il faut, enfin, rappeler les limites liées au modèle PMP utilisé dans l'analyse déjà illustrées dans le paragraphe 2.1.2.1.

⁴ 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 les importations en quantité.

3 L'ANALYSE THEORIQUE

3.1 LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DU TABAC BRUT AVANT LA REFORME DE 2004

L'Organisation Commune de Marché (OCM) dans le secteur du Tabac Brut est entrée en vigueur en 1970 (Règlement (CEE) n° 727/70 du Conseil, du 21 avril 1970, portant organisation commune des marchés dans le secteur du tabac brut). Elle se basait sur un régime de prix du tabac brut en feuilles en fonction de 36 variétés de référence, comprenant: un prix objectif et un prix d'intervention, un régime de primes accordé aux transformateurs de tabac, 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, parmi autres, une politique de qualité, en 1992 l'Union Européenne a réalisé une réforme radicale de l'OCM Tabac brut, (Règlement (CEE) n° 2075/92 du Conseil du 30 juin 1992). Cette réforme maintient le régime d'aides, mais versé directement aux producteurs, et élimine certains instruments de protection (restitutions à l'exportation, régime d'intervention du marché), et introduit un seuil de garantie maximal et instaure un régime de quotas de production. Enfin est établi le Fonds communautaire du tabac.

Le Règlement (CE) n° 1636/98 du Conseil du 20 juillet 1998 apporte des modifications au Règlement n° 2075/92. L'OCM couvre les variétés de tabac brut communautaire classées dans les 8 groupes suivants, qui diffèrent notamment par leur méthode de séchage :

Groupe de variété		Caractéristiques de la technique de séchage	Variétés principales
I	Flue Cured	Tabacs blonds séchés dans des fours, sous contrôle de la température, humidité et circulation d'air	Virginia Bright
II	Light Air Cured	Tabacs blonds séchés à l'air sous abri, non fermentés	Burley Badischer Burley, Mariland
III	Dark Air Cured	Tabacs bruns séchés à l'air sous abri, pour lesquels on laisse développer une fermentation naturelle avant qu'ils soient commercialisés	Paraguay, Havanna Burley fermenté, Badischer Geudertheimer Dragon vert, Beneventano
IV	Fire Cured	Tabacs bruns séchés au feu	Kentucky, Salento
V	Sun Cured	Tabacs bruns séchés au soleil	Xanti-Yakà, Perustutza, Erzegovina, Tsebeljia, Mavra
VI	Sun Cured - Basmal	Tabacs orientaux classiques grecs séchés au soleil	Basmal
VII	Sun Cured - Katerini	Tabacs orientaux classiques grecs séchés au soleil	Katerini
VIII	Kaba Koulak classique	Tabacs orientaux classiques grecs séchés au soleil	Elassona, Zichnomyorodata Myrodata Agrignon

3.1.1 Les objectifs de l'OCM avant la réforme de 2004

Les objectifs globaux de l'OCM avant la réforme reprennent les objectifs de la PAC prévus par le Traité. En particulier, l'OCM visait à atteindre :

- l'objectif global de l'équilibre entre l'offre et la demande de marché (en termes de quantité et de qualité), au moyen des objectifs spécifiques d'une meilleure orientation productive, d'amélioration de la qualité et de la maîtrise de la production de tabac ;
- l'objectif de la création/maintien d'exploitations viables et du maintien de l'emploi, au moyen des objectifs spécifiques d'augmentation des prix dérivant de l'amélioration de la qualité, du système d'aide couplée à la production (régime de primes) et de la rationalisation des exploitations, mais aussi par des actions de reconversion vers d'autres activités ;
- l'objectif de préservation de l'environnement, avec l'octroi d'une aide spécifique aux groupement des producteurs et les actions mises en œuvre par le Fonds communautaire du tabac et les actions de développement rural ;

- l'objectif de préserver la santé publique, à réaliser par le biais des actions du Fonds communautaire du tabac (lutte contre le tabagisme et orientation de la culture vers des variétés moins nocives).

3.1.2 La logique d'intervention et les instruments de l'OCM avant la réforme de 2004

Pour atteindre les objectifs globaux (et spécifiques) susmentionnés, l'OCM avait adopté une logique d'intervention appuyée sur un régime de soutien couplé à la production dans le cadre d'un système de seuils de garantie. En particulier, les instruments (utilisés jusqu'à 2005) étaient les suivants :

- un régime incitatif de primes pour chaque groupe de variétés en fonction de la quantité produite (prime par kilo), notamment: une partie fixe accordée à tous les producteurs de tabac et une partie variable (visant l'amélioration de la qualité) modulée en fonction du prix d'achat payé par les entreprises de première transformation
- un régime de limitation de la production, établi par la fixation d'un seuil de garantie global (350.600 tonnes) et spécifique par groupes de variétés, ainsi qu'un régime de quotas aux producteurs. Ce régime était accompagné de mesures (transferts des seuils de garantie entre les groupes de variétés, cession de quotas entre les producteurs) visant une meilleure adaptation de la production à la demande de marché et une rationalisation des exploitations (taille et méthodes de production)
- un ensemble de mesures d'orientation de la production, notamment :
 - la concession d'une aide spécifique aux Groupements de producteurs reconnus qui concluaient un contrat avec les industries (dans une mesure maximum de 2% du montant total de la prime), afin d'améliorer (entre autres) le respect de l'environnement et d'encourager la qualité de la production ;
 - l'institution d'un programme de rachat de quotas (avec la réduction correspondante des seuils de garantie pour les quotas qui n'étaient pas achetés par d'autres producteurs), afin de favoriser la reconversion des exploitations tabacoles ;
 - la possibilité de réaliser des programmes structurels de développement rural pour permettre la reconversion vers d'autres activités, dans les régions tabacoles en difficulté.
 - l'institution d'un Fonds Communautaire du Tabac (voir § suivant).

Le diagramme logique portant sur les relations existantes entre les régimes (et les instruments) et les objectifs spécifiques et globaux de la politique communautaire du tabac brut avant la réforme de 2004 est présenté à la page 29.

Il faut souligner que, comme dans tous les cas d'un système de soutien couplé à la production, la logique d'intervention avant la réforme de 2004 porte à une distorsion en ce qui concerne l'effective compétitivité de la filière, à une faible prise en compte, de la part des producteurs, des signaux du marché et par conséquent, à une allocation inefficace des moyens de production. En outre, dans le cas du tabac (par rapport aux autres secteurs agricoles), ces effets étaient encore plus forts étant donné (en général) le niveau très élevé de la prime par rapport au prix.

Concernant la dépense communautaire pour le soutien du secteur, il faut observer que, depuis la réforme de 1993, à la suite de la mise en œuvre du régime de quotas et de la suppression d'instruments coûteux et peu contrôlables (notamment intervention et restitutions à l'exportation), elle a fortement diminué, en passant de plus de 1.300 millions d'Ecu en 1991 à environ 811 millions d'Euros en 2005 (voir aussi le § 4.7).

3.1.3 Le Fonds communautaire du tabac

Le Fonds communautaire du tabac a été institué en 1992 par le Règlement (CE) n° 2075/92 portant organisation commune de marché dans le secteur du tabac brut. En mars 2002, le Règlement (CE) n° 546/2002 a modifié la nature des actions à financer et a augmenté les moyens financiers du Fonds. Actuellement, les modalités d'application du Fonds sont fixés par le Règlement (CE) n° 2182/2002 de la Commission du 6 décembre 2002 (modifié par le Règlement (CE) n° 1881/2005).

Les objectifs fixés au Fonds sont : a) l'amélioration des connaissances sur les effets nocifs du tabac et sur les mesures préventives et curatives appropriées ; b) l'orientation de la production communautaire vers d'autres cultures ou d'autres activités économiques créatrices d'emploi. Pour atteindre ces objectifs, le Fonds finance des actions dans les deux domaines visés à l'article 13, paragraphe 2, du Règlement (CE) n° 2075/92 sous la forme de programmes d'information et d'actions de reconversion.

▪ **Actions d'information sur les effets nocifs du tabagisme (existant depuis 1993)**

Le Règlement (CE) n° 2182/2002 élargit le champ des mesures sur les effets nocifs du tabagisme afin de mieux prendre en compte l'évolution de la législation communautaire, notamment en matière d'avertissements sanitaires, et également de couvrir la problématique du tabagisme passif et de la cessation.

▪ **Actions de reconversion (période 2003-2006)**

Le Règlement (CE) n° 2182/2002 remplace le domaine de la recherche agronomique par une nouvelle priorité visant des actions de soutien au développement d'initiatives de reconversion des producteurs de tabac qui souhaitent quitter le secteur et s'orienter vers d'autres cultures et activités économiques créatrices d'emplois ainsi que des études sur les possibilités de reconversion. Plus en particulier, le Fonds finance :

1. des actions spécifiques individuelles destinées à la reconversion des producteurs (article 13) :
 - a. action de réorientation vers d'autres cultures et l'amélioration de la qualité des produits agricoles autres que le tabac, ainsi que l'encouragement à la diversification des activités sur l'exploitation;
 - b. formation au bénéfice des producteurs liée à la création de nouvelles orientations de productions agricoles autres que le tabac;
 - c. création de structures de commercialisation de produits de qualité autres que le tabac, ainsi que des services pour l'économie et la population rurale, la diversification des activités agricoles ou proches de l'agriculture en vue de créer des activités multiples créatrices d'emploi et de revenus alternatifs, et notamment l'encouragement des activités touristiques et artisanales.

Les bénéficiaires des actions de reconversion individuelles sont les producteurs de tabac qui ont adhéré au programme de rachat prévu à l'article 14, paragraphe 1, du Règlement (CE) n° 2075/92 à partir de la récolte 2002 et dont le quota définitivement racheté porte sur une quantité au moins égale à 500 kg. La possibilité de présenter une demande en vue de bénéficier du soutien du Fonds est limitée à la première année pendant laquelle le bénéficiaire n'a plus d'attribution de quota.

Le Règlement (CE) n° 1679/2005 supprimant le programme de rachat, pour la récolte 2005 les bénéficiaires des actions de reconversion sont les producteurs de tabac brut titulaires d'un quota de production qui sont situés dans une région à laquelle le chapitre 10C du Règlement (CE) n° 1782/2003 est appliqué et qui quittent le secteur et renoncent au droit à l'aide.

La valeur totale du soutien communautaire octroyé (qui représente la totalité de la contribution publique aux actions visées aux articles 13 et 14) peut atteindre 75 % des dépenses éligibles pour les actions de réorientation (a) et pour les autres actions visant la création de structures et de services (c) et 100% pour les actions de formation (b). Le soutien communautaire total par producteur ne peut pas dépasser 300.000 euros ; cependant, pour les actions qui ne relèvent pas de la production, de la commercialisation et de la transformation de produits visés à l'annexe I du traité, le soutien ne peut pas dépasser 100.000 euros.

2. des actions d'intérêt général dans le domaine de la reconversion des producteurs de tabac brut vers d'autres cultures ou d'autres activités économiques créatrices d'emploi (article 14) : opérations d'orientation et de tutorat au bénéfice des producteurs qui décident d'abandonner la production du tabac; réalisation d'expériences innovantes à caractère démonstratif ; opérations de diffusion et de promotion des résultats des ces actions.

3. des études ayant pour but de développer les opportunités de reconversion des producteurs de tabac (article 14)

Les bénéficiaires des actions visées à l'article 14 sont les pouvoirs publics des zones de production et les organismes publics de recherche agronomique et/ou d'économie rurale. Pour ces actions, la contribution communautaire peut arriver à 100 % des dépenses.

Les dépenses du Fonds pour chacune des deux catégories d'actions correspondent à 50 % au maximum du montant total du Fonds. Il est établi qu'en cas de sous-utilisation pour une de deux catégories (information, reconversion), la Commission opère une redistribution en faveur de l'autre, à condition que, pour celle-ci, il y ait des projets éligibles en excédent. Après 2006, le Fonds finance les seules actions d'information.

Le Fonds est alimenté avec une retenue sur la prime payée au producteur de tabac. Cette retenue a été augmentée progressivement permettant ainsi de dégager des moyens financiers plus importants. Pour les récoltes 2003, 2004 et 2005, la retenue est de 3 % sur la prime (2% pour la récolte 2002). Pour la récolte 2006, la retenue est de 4% des aides couplées. Pour les récoltes 2007, 2008 et 2009 la retenue est de 5 % des aides couplées.

La gestion du Fonds, en ce qui concerne les actions de reconversion, est confiée aux EM qui établissent les programmes relatifs aux actions, arrêtent les dispositions nationales nécessaires à la mise en œuvre des actions (y compris la procédure d'approbation des projets) et désignent les autorités nationales responsables de cette mise en œuvre

Dans la période 2003-2005, les ressources du Fonds pour les actions de reconversion sont réparties par la Commission entre les EM en fonction des quantités des quotas définitivement rachetés, dans la mesure de 90 %, en fonction du seuil de garantie national, dans la mesure de 10% (en 2006 en fonction du seuil de garantie national fixé pour la récolte 2005 et des demandes d'intervention). Les ressources pour la période 2003-2006 s'élèvent à 51,2 millions d'euros, destinées au financement de 1.206 projets individuels et 72 actions d'intérêt général et études. La table suivante synthétise la répartition définitive par EM.

Tab. 1 - Répartition du budget 2003-2006 du Fonds Communautaire du Tabac affecté aux actions de reconversion

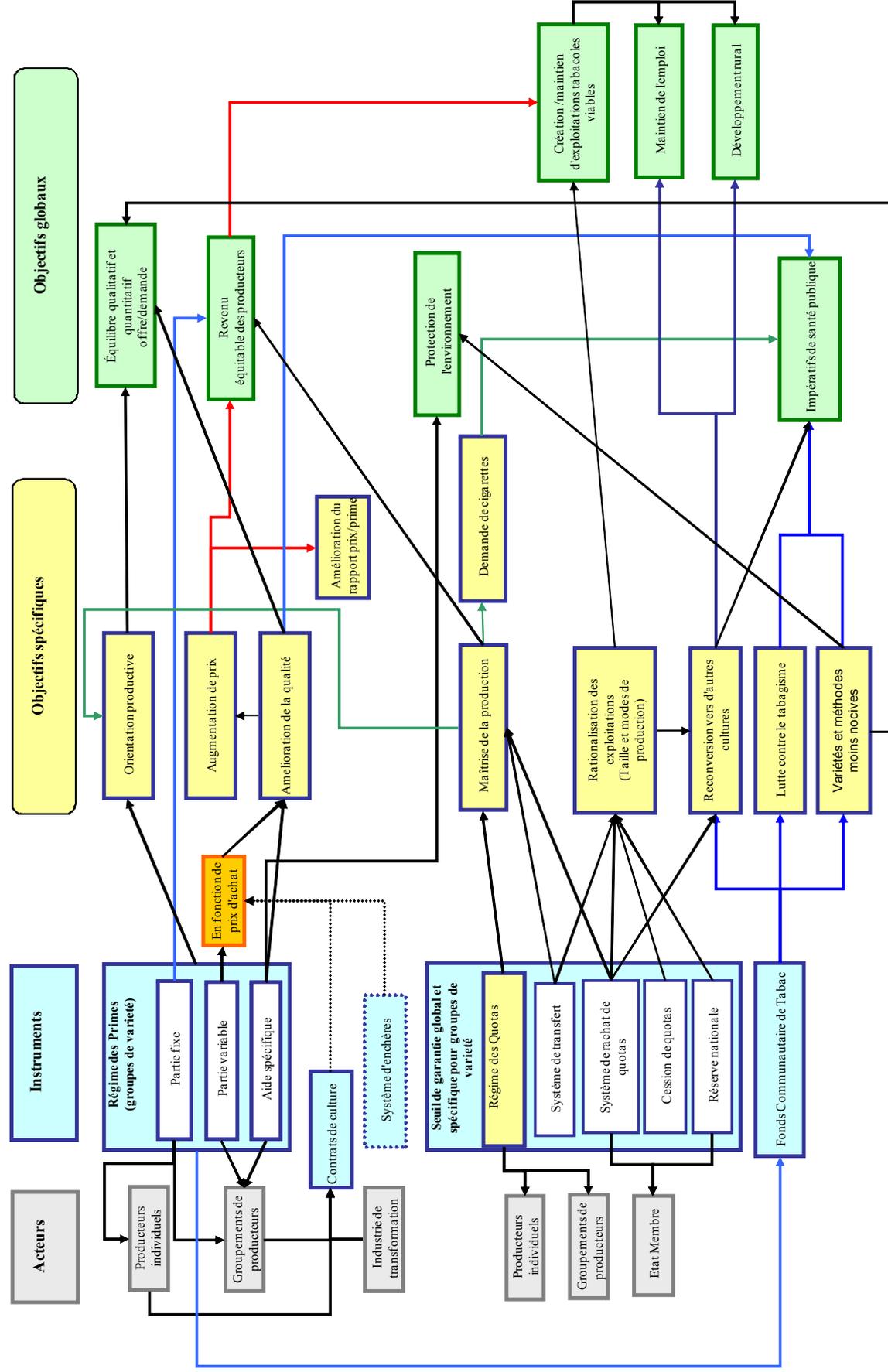
Etat membre	Budget 2003-2006	%	No. projets individuels	No. actions d'intérêt général et études
Italie	26.154.191	51%	890	10
Grèce	18.647.887	36%	270	32
Espagne	2.332.969	5%	17	4
France	1.428.045	3%	0	6
Portugal	1.298.222	3%	6	9
Allemagne	628.679	1,2%	0	9
Belgique	607.396	1,2%	17	2
Autriche	139.818	0,3%	6	0
Total	51.237.207	100%	1206	72

Source: DG AGRI

Les projets doivent être exécutés dans un délai de deux ans après l'approbation. Toutefois, les EM peuvent porter ce délai à 30 mois. L'aide est versée après vérification de l'exécution du projet concerné et au plus tard dans les trois ans qui suivent la date de la notification par l'EM au bénéficiaire de l'approbation du projet.

Les EM peuvent prévoir que l'aide soit versée à titre d'avance, à condition que: l'exécution du projet ait commencé; le bénéficiaire ait constitué une garantie d'un montant égal à 120 % du montant de l'avance. Les institutions publiques peuvent être exemptées de cette obligation.

Fig. 1 - Diagramme Logique de la politique communautaire du tabac brut avant la réforme de 2004



3.2 LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DU TABAC BRUT APRES LA REFORME DE 2004

L'OCM tabac brut a été encore réformée en 2004, avec le Règlement (CE) n° 864/2004 du Conseil du 29 avril 2004. Cette dernière réforme, mise en œuvre en 2006, s'inscrit dans la réforme générale de la PAC de 2003, définie par le Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil, dont elle partage les objectifs généraux et la logique d'intervention.

Comme déjà mentionné, le Règlement (CE) n° 1782/2003 a introduit un nouveau système de paiement direct, appelé régime de paiement unique, qui ne lie plus les aides à la production (découplage). Le principe fondateur du régime de paiement unique (RPU) est de mettre en place des mécanismes de soutien aux revenus des producteurs agricoles qui n'aient pas d'effets sur la production et les échanges.

Le RPU fait l'objet du titre III du Règlement (CE) n° 1782/2003, qui définit la fixation du montant de référence, les droits au paiement (fondés sur les superficies ou soumis à des conditions spéciales), l'utilisation des terres et les droits de mise en jachère, ainsi que les principes de sa mise en œuvre régionale et partielle. Le paiement unique est soumis à des conditions d'utilisation et à un principe de modulation :

- la conditionnalité est un système de réduction du montant des paiements directs, en cas de non respect de règles concernant l'environnement, la santé publique, la santé et le bien-être des animaux. Les règles se déclinent en 19 exigences réglementaires générales (les ERG) et des règles de maintien des terres en bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)⁵;
- le principe de modulation : un pourcentage du montant des aides, au-delà d'un plafond fixé par la réglementation, est utilisé pour contribuer au financement du développement rural.

Le Règlement (CE) n° 1782/2003 introduit des possibilités de découplage partiel facultatives. En cas d'application du découplage partiel, une partie des budgets du RPU reste donc couplée à la production, dans la limite de plafonds définis par le Règlement (art. 66 à 68 bis).

De plus, l'article 69 du Règlement (CE) n° 1782/2003 offre la possibilité de conserver des aides couplées supplémentaires (à hauteur de 10% maximum des budgets nationaux du secteur concerné) aux agriculteurs pratiquant des types particuliers d'agriculture qui sont importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles.

Un chapitre spécifique précise les conditions de la mise en œuvre de la nouvelle politique dans les nouveaux États membres. Ces États peuvent décider de remplacer les paiements directs (à l'exception de certaines cultures) par une aide simplifiée et transitoire aux agriculteurs (régime de paiement unique à la surface - RPUS). Le RPUS est, en substance, un système de soutien découplé (aucune obligation de produire) reposant sur deux éléments fixés au niveau national : une enveloppe financière nationale (la somme de tous les paiements directs que l'État membre concerné recevrait dans le cadre de systèmes «normaux» de paiements directs) et une superficie agricole nationale équivalente à la partie de la superficie agricole qui se trouvait dans de «bonnes conditions agricoles» en juin 2003 (juin 2005 pour la Roumanie et la Bulgarie). En outre, en vertu de la préexistence (avant adhésion) d'un régime national similaire à ceux de la PAC, les NEM ont la faculté de accorder aux exploitants des paiements directs complémentaires nationaux (PDCN) dans une mesure maximale établie par le règlement. Ces paiements peuvent être découplés ou couplés (à la production voir à la surface).

Concernant le tabac, la réforme de 2004 poursuit le processus de réforme général de la PAC, et met en place l'intégration du soutien dans le RPU. Pour le tabac, la réforme d'avril 2004 s'est traduite par l'adoption de deux règlements du Conseil :

⁵ Les règles des BCAE couvrent des domaines jusqu'à présent peu réglementés, comme la protection du sol et le maintien des surfaces en prairies permanentes. Elles ont pour objectif de prévenir tout abandon ou mauvais entretien des terres.

- Le Règlement « horizontal »: Règlement (CE) n° 864/2004 du Conseil du 29 avril 2004 modifiant le Règlement (CE) n° 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, et adaptant ce règlement en raison de l'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie à l'Union européenne. Ce règlement établit que les aides directes au tabac seront complètement découplées de la production à partir de 2010.

Néanmoins, les anciens États membres ont pu choisir de maintenir couplée une partie de l'aide (correspondante à un maximum de 60% de l'aide précédemment octroyée) pendant les quatre ans précédant 2010. En outre, deux EM (Espagne et Grèce) ont choisi d'utiliser l'article 69 pour le secteur du tabac.

Les modalités choisies par les anciennes États membres pour le secteur du tabac sont les suivantes:

Tab. 2 - Réforme de 2004: différentes modalités choisies par les anciens États membres pour le secteur du tabac

Etat membre	Taux de découplage	Mise en œuvre art. 69	Modèle de calcul du montant de l'aide
Autriche	100%	Non	historique
Belgique	100%	Non	historique
Espagne	40%	5%	historique
France	40%	Non	historique
Grèce	100%	2%	historique
Italie (sauf Pouilles)	40%	Non	historique
Italie (Pouilles)	100%	Non	historique
Portugal	50%	Non	historique
Allemagne	40%	Non	Hybride dynamique

Concernant les NEM, tous les pays producteurs de tabac ont choisi d'utiliser, pendant la période transitoire, les dispositions spécifiques du régime de paiement unique à la surface (RPUS). En outre, la Pologne, l'Hongrie, et la Slovaquie ont mis en œuvre les PDCN au secteur du tabac (comme dans d'autres secteurs), soit une aide couplée par tonne ou à l'hectare. En 2007, une part des PDCN directs payés par l'Hongrie et la Slovaquie sont découplées (respectivement 9,5% et 85,8% du total).

Tab. 3 - Nouveaux États Membres : paiements directs complémentaires nationaux au secteur du tabac⁶

	2004	2005	2006	2007
Hongrie	13.761.196	17.882.798	18.576.074	18.304.682
Pologne	30.678.149	51.110.313	66.268.722	62.384.310
Roumanie	-	-	-	1.040.570
Slovaquie	-	2.676.729	2.779.155	315.783

Source : DG AGRI

- Le Règlement du secteur: Règlement (CE) n° 1679/2005 du Conseil du 6 octobre 2005. Ce règlement modifie le Règlement (CEE) n° 2075/92 portant organisation commune de marché dans le secteur du tabac brut, en supprimant le régime de prime et le régime de maîtrise de la production à partir de la fin de la récolte 2005 (suppression des articles 2,12,19,25,26,27 et annexe).

La réforme a démarré en 2006 avec le transfert de l'ensemble ou d'une partie de la prime au tabac dans des titres donnant droit au paiement unique.

À compter de l'exercice financier 2011, conformément à l'article 143e du Règlement (CE) n° 1782/2003, la moitié de l'aide octroyée annuellement au secteur du tabac entre 2000 et 2002 est

⁶ Le montant indiqués pour 2007 sont compréhensifs pour l'Hongrie et la Slovaquie des PNDC au tabac découplés.

affectée, au titre de soutien communautaire supplémentaire, à la mise en œuvre de mesures de restructuration des 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 (484 millions par an: 2011, 2012 et 2013) a été 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. Par conséquent, les ressources transférées (approximativement 167 millions d'euros pour l'Italie, 189 pour la Grèce, 59 pour l'Espagne, 40 pour la France, 18 pour l'Allemagne, 8 pour le Portugal, 2 pour la Belgique et 1 million d'euros pour l'Autriche) s'ajoutent au montant du soutien communautaire des programmes de développement rural (PDR) dont les régions pouvaient disposer auparavant. Les EM en question doivent cofinancer les actions conformément au Règlement (CE) n° 1698/2005.

Le tableau suivant synthétise l'ensemble des systèmes d'aide en vigueur dans les AEM et dans les NEM producteurs de tabac, dans la période transitoire de la réforme et à partir de 1 janvier 2010.

Tab. 4 - Systèmes d'aide en vigueur dans les EM dans la période transitoire de la réforme et à partir de 2010

	Période 2006-2009				Période 2010-2013		
	Système en vigueur		Budget annuel pour 2006		Système en vigueur		Transfer annuel au 2ème pilier de la PAC (3 x)
	Aide découplée	Aide couplée	Aide découplée (dérivant du tabac)	Aide couplée	Aide découplée	Aide couplée	
EU15	RPU		631,056	337,937	RPU		484,000
Autriche	100%	0%	1,009	0	50%	0%	0,504
Belgique	100%	0%	3,957	0	50%	0%	1,977
Allemagne	40%	60%	14,191	21,287	50%	0%	17,721
Grèce	100%	0%	378,885	0	50%	0%	189,248
Espagne	40%	60%	47,066	70,599	50%	0%	58,772
France	40%	60%	32,145	48,217	50%	0%	40,140
Italie (sauf Pouilles)	40%	60%	145,335	189,366	50%	0%	167,179
Italie: Pouilles	100%	0%	19	0	50%	0%	
Portugal	50%	50%	8,468	8,468	50%	0%	8,459
NEM			90,947				
Hongrie	RPUS				RPUS	-	
	CNDP	CNDP	20,783		CNDP	-	
Pologne	RPUS				RPUS	-	
	CNDP	CNDP	66,272		CNDP	-	
Slovaquie	RPUS				RPUS	-	
	RPUS		3,214	0	CNDP	-	
Chypre	RPUS				RPUS	-	
	CNDP	-		0,678	CNDP	-	

Actuellement, l'OCM tabac brut est régie par les dispositions du Règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (Règlement «OCM unique»). Ce règlement simplifie et unifie la réglementation des 21 OCM individuelles sans en changer la politique.

3.2.1 Les objectifs de l'OCM après la réforme de 2004

Les objectifs globaux fixés à la nouvelle PAC reprennent les objectifs prévus par le Traité, notamment :

- renforcer la position de négociation de l'UE dans le cadre des discussions au sein de l'OMC
- renforcer la compétitivité d'une agriculture durable et davantage orientée vers le marché
- assurer un niveau de vie équitable à la population agricole
- produire des produits de qualité qui répondent aux attentes et aux exigences de la société

- préserver l'environnement, les paysages et le patrimoine culturel rural
- favoriser le développement rural
- simplifier la politique agricole

En comparant les objectifs globaux de la réforme de 2004 avec ceux de la politique préexistante, on ne constate pas de différences essentielles, car dans les deux cas il s'agit des objectifs globaux de la PAC prévus par le Traité.

Toutefois, le principal objectif intermédiaire à travers lequel la réforme du tabac entend atteindre les objectifs globaux est l'établissement d'une structure des incitations (déterminée par la rareté des ressources, les conditions technologiques et la demande de marché) telle à supprimer les effets de distorsion du marché. Cela devrait mener à :

- une allocation plus efficiente des moyens de production entre les différentes activités des exploitations
- une localisation de la culture du tabac dans les exploitations relativement plus efficientes et dans les zones de production les plus aptes
- un rééquilibrage du marché (en termes de quantité et de qualité, mais aussi en termes de prix), poursuivi à travers la réorientation de l'offre vers les variétés les plus demandées par le marché.
- stabiliser les revenus des producteurs, par effet des conditions de marché des cultures et de l'aide découplé).

3.2.2 La logique d'intervention et les instruments de la réforme de 2004

Par rapport à l'OCM en vigueur jusqu'à 2005, le changement de la réforme de 2004 (mise en œuvre en 2006) réside surtout dans la logique d'intervention pour atteindre les objectifs globaux, beaucoup plus basée sur l'action cohérente et synergique des instruments du premier pilier et les mesures du second pilier.

Selon les principes de la réforme de la PAC de 2003 (à l'inverse de la politique avant la réforme) le niveau et la qualité de la production agricole doivent être déterminés par le fonctionnement libre du marché. Des mesures ciblées sont prévues sur les points sur lesquels le marché n'aboutirait pas à une situation optimale, notamment la distribution des revenus, la prise en compte des effets non marchands (positifs et négatifs) des activités agricoles afin de protéger l'environnement, la santé publique, les paysages etc. Ceci aboutit à une modification des instruments de soutien au secteur tabacole.

Avec la réforme, les traditionnelles mesures de soutien au tabac (notamment le régime de quotas et des primes ainsi que des mesures qui s'y rapportaient) sont abandonnées au profit d'une aide unique forfaitaire en fonction du niveau d'aide précédent, intégralement englobée dans le paiement unique.

Comme déjà rappelé, l'aide découplée n'est fonction ni d'un niveau de production (contrairement au soutien aux prix ou au régime de primes au tabac), ni des conditions de marché (contrairement à la partie variable de la prime au tabac qui varie en fonction du prix d'achat) ; en cela elle laisse les choix de production des agriculteurs (tant en termes de quantité que de qualité) s'ajuster en fonction des signaux du marché.

L'aide découplée a donc l'effet de soutenir les revenus sans perturber le fonctionnement des marchés, jugés comme le mode de coordination le plus efficace entre opérateurs.

En outre, d'autres instruments contribuent (plus ou moins directement) à l'atteinte de certains objectifs globaux. Il s'agit, notamment, du respect de la conditionnalité (visant à préserver l'environnement) et de la possibilité de mettre en œuvre l'article 69 (visant à l'amélioration de la qualité).

Toutefois, des mesures transitoires (valables pour période 2006-2009) ont été prévues. Il s'agit notamment, de la possibilité, pour les anciens EM, de maintenir couplée une partie (ne dépassant pas 60%) de l'aide, ainsi que le maintien du Fonds Communautaire du Tabac jusqu'à 2007 et prolongé jusqu'à 2009. Le but est essentiellement d'offrir un horizon temporel suffisant pour permettre la réorganisation structurelle et productive des exploitations et la reconversion vers d'autres activités pour les producteurs qui désirent quitter le secteur, ainsi que les actions de lutte contre le tabagisme

(on rappelle ici que le maintien d'une aide partiellement couplée et le financement du Fonds sont étroitement liés).

Par ailleurs, il faut observer que le maintien d'une aide partiellement couplée limite la possibilité d'atteindre les objectifs intermédiaires (et donc globaux) prévus par la réforme, car les effets de distorsion sont conservés, bien que d'une façon plus limitée par rapport à la situation précédente.

Pour atteindre ses objectifs globaux, la nouvelle politique communautaire fait appel à une plus forte synergie entre le premier et le second pilier par rapport à la situation avant réforme. Cette interdépendance, commune à tous les secteurs réformés, est encore plus forte dans le cas du secteur tabacole.

En effet, comme déjà mentionné, à compter de l'exercice financier 2011 la moitié de l'aide octroyée annuellement au secteur du tabac entre 2000 et 2002 sera affectée, à titre de soutien communautaire supplémentaire, à la mise en œuvre de mesures de restructuration des régions productrices de tabac dans le cadre des programmes de développement rural financés par le FEADER (les ressources transférées s'ajoutent au montant du soutien communautaire des programmes de développement rural). L'action conjointe de la réorientation vers le marché du premier pilier et des mesures destinées aux régions tabacoles du second pilier vise à poursuivre (entre autres) les objectifs globaux de renforcement de la compétitivité et de développement équilibré des zones rurales. En outre, cette action (ainsi que l'effet du paiement découplé sur les niveaux et la stabilité des revenus des agriculteurs) devraient mieux contribuer à atteindre l'objectif global de la viabilité économique des exploitations.

En synthèse, la suppression du régime de quotas et des primes, et la réintroduction d'un système d'incitations cohérent avec les conditions du marchés devraient permettre aux exploitations de récupérer des marges d'efficacité dans leurs choix de production : organisation plus cohérente des activités agricoles grâce à une dotation qualitative et quantitative des ressources de l'exploitation, choix des variétés et niveaux de qualité de la production les plus demandés par le marché, techniques de production à même de réduire les coûts de production. D'autre part, l'ensemble des interventions structurelles des programmes de développement rural sont étroitement complémentaires de l'action de réorientation vers le marché.

Cet ensemble devrait porter à consolider et à requalifier les systèmes tabacoles locaux là où les conditions techniques et économiques permettant une production compétitive, ou à reconverter les exploitations dans d'autres cultures ou d'autres activités économiques là où ces conditions n'existent pas.

Les relations fonctionnelles entre les objectifs et les instruments après la réforme de 2004 sont représentées sous forme schématique dans le diagramme logique publié dans la suite.

3.2.3 Le bilan de santé de la politique agricole commune

Lors de la 2904^{ème} session du Conseil de l'Union européenne (Bruxelles, 18-20 novembre 2008), le Conseil a atteint un accord politique sur le bilan de santé de la réforme de la PAC. Le 31 janvier 2009, ont été publiés les trois règlements qui formalisent cet accord, notamment:

- Règlement (CE) n°72/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 modifiant les Règlements (CE) n°247/2006, (CE) n°320/2006, (CE) n°1405/2006, (CE) n°1234/2007, (CE) n°3/2008 et (CE) n°479/2008 et abrogeant les Règlements (CEE) n°1883/78, (CEE) n°1254/89, (CEE) n°2247/89, (CEE) n°2055/93, (CE) n°1868/94, (CE) n°2596/97, (CE) n°1182/2005 et (CE) n°315/2007 en vue d'adapter la politique agricole commune⁷
- Règlement (CE) n°73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les

⁷ J.O. L30 du 31.01.2009, p. 1.

Règlements (CE) n°1290/2005, (CE) n°247/2006 et (CE) n°378/2007, et abrogeant le Règlement (CE) n°1782/2003⁸

- Règlement (CE) n°74/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 portant modification du Règlement (CE) n°1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural⁹

Les principaux éléments de l'accord qui concernent le secteur du tabac sont :

- Le Conseil confirme les décisions de 2004 en ce qui concerne le tabac: découplage total à partir de 1er janvier 2010 et la restructuration du secteur tabac se fera par le biais des fonds de développement rural, avec l'assistance de la Commission
- Les États membres de l'UE appliquant le régime simplifié de paiement unique à la surface pourront continuer à le faire jusqu'au 31/12/2013 (cf. article 122 du Règlement 73/2009)
- Le Conseil introduit une nouvelle mesure transitoire sous l'article 20d « Mesures transitoires» du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural. Cette mesure offre pour les années 2011, 2012, 2013 une aide au revenu aux exploitations agricoles en phase de restructuration, à condition que : l'exploitation ait subi en 2010 par rapport au 2009 une réduction du montant des paiements directs supérieur à 25% ; la restructuration fasse suite à une réforme de l'OCM ; l'exploitant ait présenté un business plan pour la restructuration. L'aide sera dégressive, avec un montant maximum de 4.500 Euros par exploitation en 2011, 3.000 Euros en 2012 et 1.500 Euros en 2013.

3.2.4 La politique de développement rural pour la période 2007-2013

La réforme de la PAC de 2003 a augmenté l'importance du rôle du développement rural. Le développement rural est conçu comme l'instrument permettant la restructuration du secteur agricole et la promotion de la diversification et de l'innovation en milieu rural.

Le Règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui suit les conclusions des conseils de Göteborg et de Lisbonne, déclenche une nouvelle phase de la politique du développement rural pour la période 2007-2013, avec l'accompagnement et l'intégration des politiques de marché.

Le changement primordial consiste en l'approche stratégique : sur la base des orientations stratégiques établies par le Conseil par la Décision 2006/144/CE du Conseil du 20 février 2006, chaque EM a défini un Plan Stratégique National qui constitue l'instrument de référence pour la préparation des Programmes de Développement Rural.

Le Règlement (CE) n°1698/2005 exige que les Programmes soient centrés sur trois axes thématiques: l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture, l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural, amélioration de la qualité de vie en milieu rural et encouragement de la diversification de l'économie rurale (plus un axe méthodologique consacré à Leader).

Dernièrement, suite à l'évaluation à mi-parcours de la réforme de la PAC de 2003 (le *Bilan de Santé*) la Décision 2009/91/CE du Conseil, modifiant la Décision 2006/144/CE, révisé, en fonction des nouveaux défis vitaux pour l'agriculture européenne et en accord avec l'article 16 bis du Règlement (CE) n° 1698/2005, les priorités de la Communauté en matière de changement climatique, d'énergies renouvelables, de gestion de l'eau, de biodiversité et de restructuration du secteur laitier.

⁸ J.O. L30 du 31.01.2009, p. 16.

⁹ J.O. L30 du 31.01.2009, p. 100.

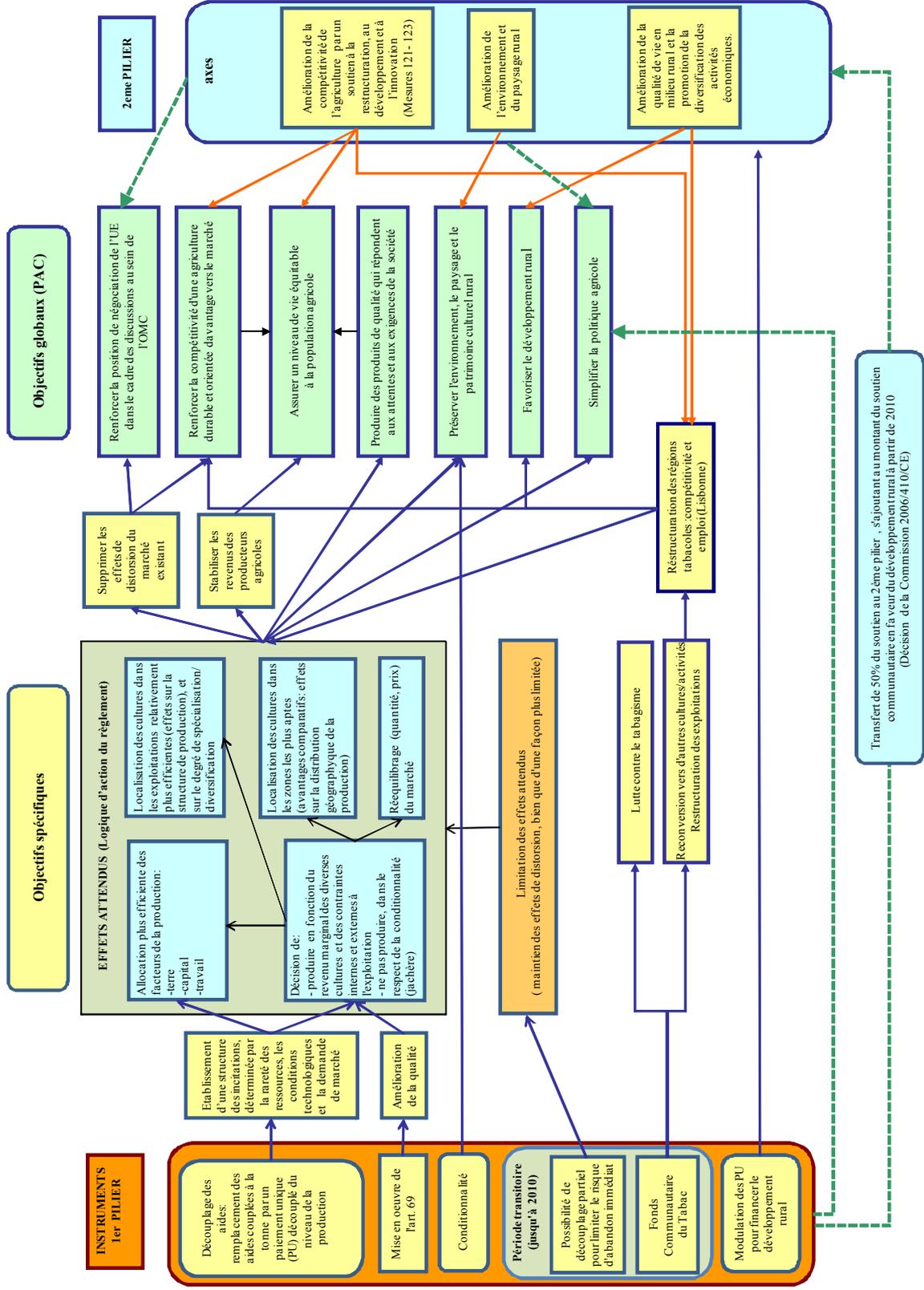
Les éléments principaux des orientations stratégiques de la Communauté sont synthétisés dans le tableau suivant.

Axes et priorités des orientations stratégiques de la Communauté	
Amélioration de la compétitivité	Elaborer des produits de grande qualité et à forte valeur ajoutée plus adaptés à la demande des consommateurs communautaires et des marchés mondiaux
	Renforcer et dynamiser le secteur agroalimentaire
	Développement de nouveaux débouchés pour les produits, notamment matières énergétiques renouvelables et biocarburants
Amélioration de l'environnement et de l'espace rural	Biodiversité, .
	Préservation et développement des systèmes agricoles et sylvicoles à haute valeur naturelle
	Préservation et développement des paysages agricoles traditionnels
Diversification de l'économie rurale	Création de possibilité d'emploi
	Création de conditions de croissance
	Encouragement de la constitution de capacités, l'acquisition de compétences et l'organisation de stratégies locales de développement
Relever les nouveaux défis : le changement climatique, les énergies renouvelables, la gestion de l'eau, la biodiversité (y compris les efforts connexes déployés pour soutenir l'innovation) et la restructuration du secteur laitier	En matière de changement climatique, les secteurs agricole et forestier seront appelés à contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à l'augmentation du piégeage du carbone.
	L'accroissement de la production d'énergies renouvelables à partir de la biomasse agricole et forestière devrait également contribuer à la réalisation des nouveaux objectifs en matière de consommation totale d'énergie et de combustibles.
	L'adoption de méthodes de gestion de l'eau plus durables en agriculture sera essentielle pour garantir à l'avenir une eau de qualité en quantité suffisante
	Mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité reste un défi majeur
	Compte tenu de la suppression du régime des quotas laitiers, il sera de plus en plus nécessaire de restructurer l'agriculture

Le plan européen pour la relance économique (« recovery package ») approuvé par le Conseil le 11 et 12 décembre 2008 prévoit le lancement d'actions prioritaires destinées à accélérer l'ajustement des économies des EM, avec un budget d'environ 200 milliards EUR. Sur ce montant, 1,5 milliard EUR devrait être mis à la disposition dans tous les EM par le FEADER pour le développement rural: un tiers (0,5 milliard EUR) devrait être consacré aux nouveaux défis tels que définis par le bilan de santé et deux tiers (1 milliard EUR) au développement de l'infrastructure de l'internet à large bande dans les zones rurales.

Compte tenu de ces ressources supplémentaires (et éventuellement des fonds complémentaires résultant de l'application de la modulation obligatoire des montants générés conformément à l'article 136 du règlement 73/2009), les EM doivent réviser leur plan stratégique national et les programmes de développement rural pour le 15 juillet 2009 au plus tard, en se fondant sur les orientations stratégiques révisées (Règlement (CE) n° 473/2009 du Conseil du 25 mai 2009 modifiant les règlements (CE) no 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le FEADER et (CE) n° 1290/2005 relatif au financement de la politique agricole commune).

Fig. 2 - Diagramme Logique de la politique communautaire du tabac brut après la réforme de 2004



3.2.5 L'analyse théorique du découplage dans le secteur du tabac

Dans cette partie, nous présentons une analyse théorique de l'effet de l'introduction du découplage dans le secteur du tabac brut, à travers une application de statique comparée. Nous présupposons l'existence :

- d'une concurrence parfaite entre les producteurs,
- de courbes de l'offre (S) coïncidant parfaitement avec les courbes de coût marginal (CMg) correspondantes,
- de choix de production visant à maximaliser le bénéfice, défini comme étant la différence entre la recette totale et les coûts variables.

La Fig. 3 représente le comportement de deux groupes d'exploitations homogènes entre eux et caractérisés par une structure des coûts différente.

Vu l'hypothèse d'une concurrence parfaite, chaque groupe d'exploitations maximalisera son bénéfice en produisant une quantité telle qu'elle rendra le coût marginal égal à la recette marginale¹⁰. Faisons à présent l'hypothèse que le premier groupe d'exploitations se caractérise par un faible niveau de compétitivité (S_1 et CMg_1), le second groupe étant constitué d'exploitations dont le niveau de compétitivité est plus élevé (S_2 et CMg_2).

En l'espèce, les deux groupes d'exploitations peuvent être considérés comme représentatifs de réalités de production différentes tant du point de vue des caractéristiques structurelles des exploitations (dimensions, techniques de production, dotations quantitatives et qualitatives des moyens fixes, etc.) qu'en ce qui concerne les variétés produites¹¹.

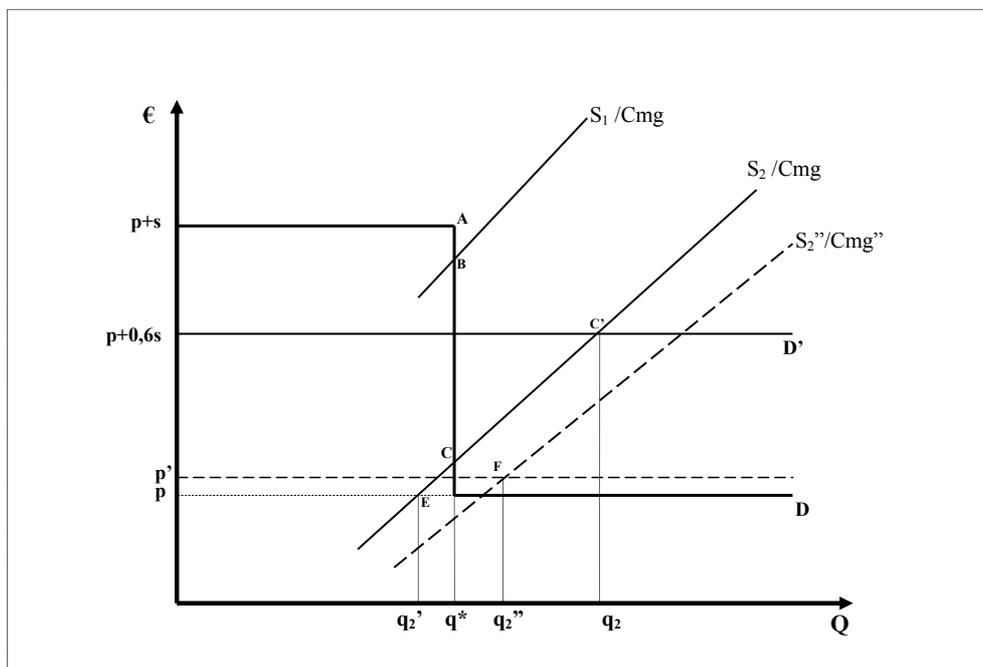
À titre d'exemple, nous considérerons le premier groupe comme représentatif de certaines zones de production caractérisées par des exploitations de plus petite taille, qui opèrent dans des conditions pédoclimatiques et agronomiques peu favorables et dont les structures d'exploitation ne permettent pas l'adoption de technologies visant à réduire les coûts de production ; à l'opposé, le second groupe sera considéré représentatif d'autres réalités de production caractérisées par des exploitations de plus grande taille, qui bénéficient de conditions permettant d'obtenir des rendements et des niveaux de qualité plus élevés et dont les structures de production permettent l'adoption de techniques plus efficaces.

La persistance de groupes d'exploitations qui gardent une structure des coûts différente est liée à l'existence d'un régime de quotas alloués au niveau de chaque exploitation et supposés non transférables. Cette hypothèse, bien que tout à fait acceptable lorsqu'il s'agit d'exploitations situées dans différents EM, devient moins acceptable pour des zones de production situées au sein d'un même EM. Dans ce cas, pourtant, la répartition des seuils de garantie entre les différentes exploitations et les différents groupes de variétés, ainsi que le prévoyait l'OCM Tabac avant la réforme de 2004, entraîne une limitation effective de leur cessibilité, ce qui freine l'ajustement structurel du secteur et la localisation progressive de la culture dans les exploitations les plus compétitives.

¹⁰ Le coût marginal se définit, dans le champ discret, comme l'accroissement du coût déterminé par une augmentation de la production d'une unité ; le coût marginal augmente en même temps que la production augmente en vertu de l'hypothèse de rendements décroissants dans l'utilisation des facteurs de production. De façon analogue, la recette unitaire marginale est l'accroissement de la recette déterminé par une augmentation des ventes d'une unité de produit. En situation de concurrence parfaite, la recette unitaire marginale d'une exploitation est égal au prix du marché. En présence d'un paiement couplé, la recette unitaire marginale est égal au prix additionné du montant de l'aide couplée.

¹¹ Pour des raisons de simplicité, mais sans perte de généralité de l'analyse, on retient l'hypothèse que les deux groupes d'exploitations, bien que produisant des variétés différentes, obtiennent un même prix sur le marché et reçoivent le même montant d'aide unitaire couplée.

Fig. 3 - Comportement des producteurs vis-à-vis du changement de la politique



En ce qui concerne la Fig. 3, sur l'axe vertical, on mesure la recette unitaire constituée du prix perçu par le producteur de tabac brut (p) et de l'aide unitaire couplée (s) ; sur l'axe horizontal on mesure la quantité produite (Q). La quantité q^* représente le quota alloué à chacun des deux groupes d'exploitations avant la réforme de 2004. Il convient de souligner qu'en réalité, dans le cas du tabac, il ne s'agit pas d'un vrai quota de production (comme dans le cas du lait), mais d'un seuil de garantie qui a pour fonction de stabiliser les dépenses ; pour les quantités produites au-delà de ce seuil, le groupe d'exploitations ne perçoit pas l'aide couplée mais seulement le prix de marché. La recette marginale/unitaire qui revient aux deux groupes d'exploitations est de ce fait égal au prix de marché additionné de l'aide couplée ($p+s$) pour une production égale au quota, par contre il devient égal au seul prix de marché pour les quantités produites en excès. Il peut donc être représenté dans la figure par la ligne brisée D.

Avant la réforme de 2004, étant donné les conditions de marché (p), le niveau de la prime unitaire couplée (s) et les courbes de l'offre/coût marginal (S_1 /CMg_1 et S_2 /CMg_2), les deux groupes d'exploitations maximalisent leur bénéfice en produisant chacun une quantité de produit égale au quota q^* . Il est à remarquer que dans ces conditions, le quota s'avère contraignant pour tous les types d'exploitations mais avec une différence notable : dans le cas du premier groupe, seule une petite partie de la prime – égale au segment AB – est capitalisée dans le bénéfice de l'exploitation, la part restante étant absorbée par l'inefficacité de la structure de production ; pour le second groupe, par contre, de meilleures conditions de compétitivité permettent de capitaliser la quasi-totalité de la prime couplée.

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%) prévu par le Règlement 864/2004, on constate deux changements importants : l'aide couplée baisse de s à $0,6s$, entraînant une baisse de la recette unitaire ; en outre, le seuil de garantie et le système de quotas qui limitent les quantités produites auxquelles l'aide qui reste couplée est accordée sont supprimés. Il en résulte que la nouvelle courbe de la recette marginale/unitaire épouse la forme de la droite D'.

Dans ces circonstances, la recette unitaire ($p+0,6s$) est inférieure au coût marginal minimum pour les exploitations du groupe 1 qui seront dès lors poussées à arrêter la production. Par contre, la

suppression du quota peut permettre aux exploitations les plus compétitives (bien que confrontées à une baisse de l'aide couplée) de développer leur production en la portant au niveau q_2 .

Il faut donc souligner que la réduction de l'aide couplée n'entraîne pas nécessairement une réduction de la production, du moment qu'elle intervient en même temps que la suppression du quota.

En théorie, l'effet global sur les volumes totaux de production dépend de la proportion relative des deux types d'exploitation : si les exploitations peu compétitives sont les plus nombreuses, on peut légitimement s'attendre à une réduction de la production ; par contre, si les structures les plus compétitives prédominaient, on pourrait s'attendre à une augmentation de la production.

Après 2010, l'aide devra être totalement découplée. Suite à l'annulation de l'aide couplée, la recette marginale/unitaire des exploitations tabacoles devient égale au prix de marché p . Dans ces circonstances, même les exploitations les plus compétitives pourraient être contraintes de réduire la production au-dessous du niveau avant la réforme ($q_2' < q^*$, dans la figure). Suite au découplage total, la production de ce groupe d'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. Ce qui n'est pas le cas dans la figure.

Jusqu'ici pourtant, certains éléments qui pourraient modifier l'effet global de la réforme n'ont pas été évoqués.

Il est évident que 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 et/ou susceptibles de l'être. 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 contribuent à déterminer une certaine capacité d'investissement. En théorie, cette capacité pourrait encore être renforcée, depuis 2011, par la possibilité d'accéder aux ressources mobilisées pour la restructuration des régions tabacoles à travers les 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. À ce propos, il convient de souligner que le découplage de l'aide, outre qu'il entraîne une répartition plus efficace des ressources entre les différentes cultures, permettrait un choix de production plus cohérent des variétés de tabac produites en fonction de la structure incitative du marché et des préférences de la demande.

Tous ces nouveaux éléments peuvent modifier les résultats de l'analyse décrite à la Fig. 3.

Suite à une réorganisation structurelle du secteur, la courbe de l'offre des exploitations potentiellement plus compétitives pourrait glisser vers le bas, passant de la position S_2 à la position S_2'' reflétant une réduction des coûts marginaux des exploitations. Dans le même temps, les choix portant sur les variétés cultivées et la qualité du produit (encouragés par le découplage de l'aide) pourraient se traduire par une augmentation du prix payé aux producteurs de tabac brut qui passerait de p à p' . L'action conjuguée de ces nouveaux éléments sur l'offre et la demande déterminerait un nouvel équilibre, correspondant au point F, équivalant à une production de tabac, égale à q_2'' , plus importante que celle réalisée avant la réforme.

En conclusion, l'analyse microéconomique théorique ne permet pas d'apporter de solution univoque.

Le comportement des producteurs dépend d'une série de conditions, notamment :

- la proportion des exploitations compétitives ou susceptibles d'améliorer leur compétitivité,
- les effets de la suppression des quotas sur les choix de production et les variétés cultivées par les producteurs,

- la capacité de déterminer des parcours de réorganisation structurelle et productive pour les exploitations,
- l'efficacité avec laquelle les ressources destinées aux régions tabacoles par les programmes de développement rural seront utilisées,
- les nouvelles formes de coordination qui pourraient se développer entre les différents segments de la filière,
- les opportunités d'amélioration de la qualité du produit.

Tous ces éléments jouent un rôle stratégique dans la détermination du devenir de la production tabacole au regard de la réforme de 2004.

4 LE CONTEXTE PRODUCTIF

4.1 LES CHIFFRES CLES DU SECTEUR DU TABAC BRUT DANS LA UE

Le tableau suivant synthétise les chiffres clés concernant l'évolution de la production communautaire totale de tabac brut vert (non transformé), ainsi que les importations et les exportations totales de tabac non manufacturé (y compris les déchets de tabac). L'évolution tient en compte des deux élargissements de la UE en 2004 et en 2007.

Tab. 5 - Evolution de la production communautaire de tabac brut vert, des importations et des exportations totales de tabac non manufacturé

	UE 15				UE 25			UE 27	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1000 tonnes									
Production communautaire de tabac brut vert	335,5	327,9	324,4	312,9	344,2	345,6	232,4	246,7	306,2 *
Importations tabac non manufacturé (NC 2401)	520,1	543,1	491,7	511,3	525,5	555,3	549,9	621,5	597,6
Exportations tabac non manufacturé (NC 2401)	185,0	186,5	189,3	192,5	198,0	191,7	198,0	224,6	219,6
N.I. 2000=100									
Production communautaire de tabac brut vert	100,0	97,7	96,7	93,3	102,6	103,0	69,3	73,5	91,3
Importations tabac non manufacturé (NC 2401)	100,0	104,4	94,5	98,3	101,0	106,8	105,7	119,5	114,9
Exportations tabac non manufacturé (NC 2401)	100,0	100,8	102,3	104,1	107,1	103,7	107,0	121,4	118,7

*) prévisions sur la base des contrats de culture

Source: Communications des Etats Membres; COMEXT

Il n'a pas été possible d'établir de manière fiable le bilan d'approvisionnement communautaire de tabac brut à cause de : a) la manque de fiabilité des données concernant les stocks (source : EM) ; b) l'existence dans certains EM d'un flux d'importation et de réexportation de tabac dont il n'est plus possible d'envisager l'origine (communautaire ou pays tiers, cf. § 6.1.4.4).

4.2 LES PHASES TECHNOLOGIQUES ET L'ORGANISATION DE LA FILIERE

D'une manière générale, dans la filière du tabac on trouve trois phases technologiques principales:

1. La phase agricole, constituée par les activités de culture, de récolte, de séchage du tabac. Normalement, le triage et la préparation du tabac en balles sont effectués. Le produit obtenu est appelé "tabac brut en feuilles" et vendu aux entreprises de première transformation, directement ou par le biais des Groupements de producteurs. Le prix de la transaction est dit "prix commercial du tabac brut en feuilles". Le tabac brut en feuilles ne fait pas (normalement) l'objet de transactions internationales.
2. La phase de première transformation, constituée par la classification industrielle du tabac, le battage pour la séparation du limbe foliaire des nervures (pour certains groupes de variétés), la stabilisation du tabac en tunnel pour qu'il puisse être conservé dans le temps, et par l'emballage et le stockage du tabac transformé en lots homogènes dont la qualité correspond aux exigences des manufactures. Les produits obtenus sont du tabac brut transformé (emballé) en feuilles, du tabac brut en strips (pour certaines variétés), des sous-produits de transformation. D'après les professionnels du secteur, le volume de tabac transformé représente en moyenne 84-86% du tabac brut en feuilles.

Certaines entreprises de première transformation réalisent également les activités de transformation des sous-produits, pour la production de tabac reconstitué, ainsi que le pré-mélange de différentes variétés-qualités de tabac, selon les formules qui sont communiquées par les manufactures. Le prix de la transaction est appelé de façon générique "prix du tabac brut emballé". Dans certains cas, la phase de première transformation est divisée par activités spécialisées, qui sont effectuées par des sujets différents. En particulier, certaines entreprises (des entreprises de

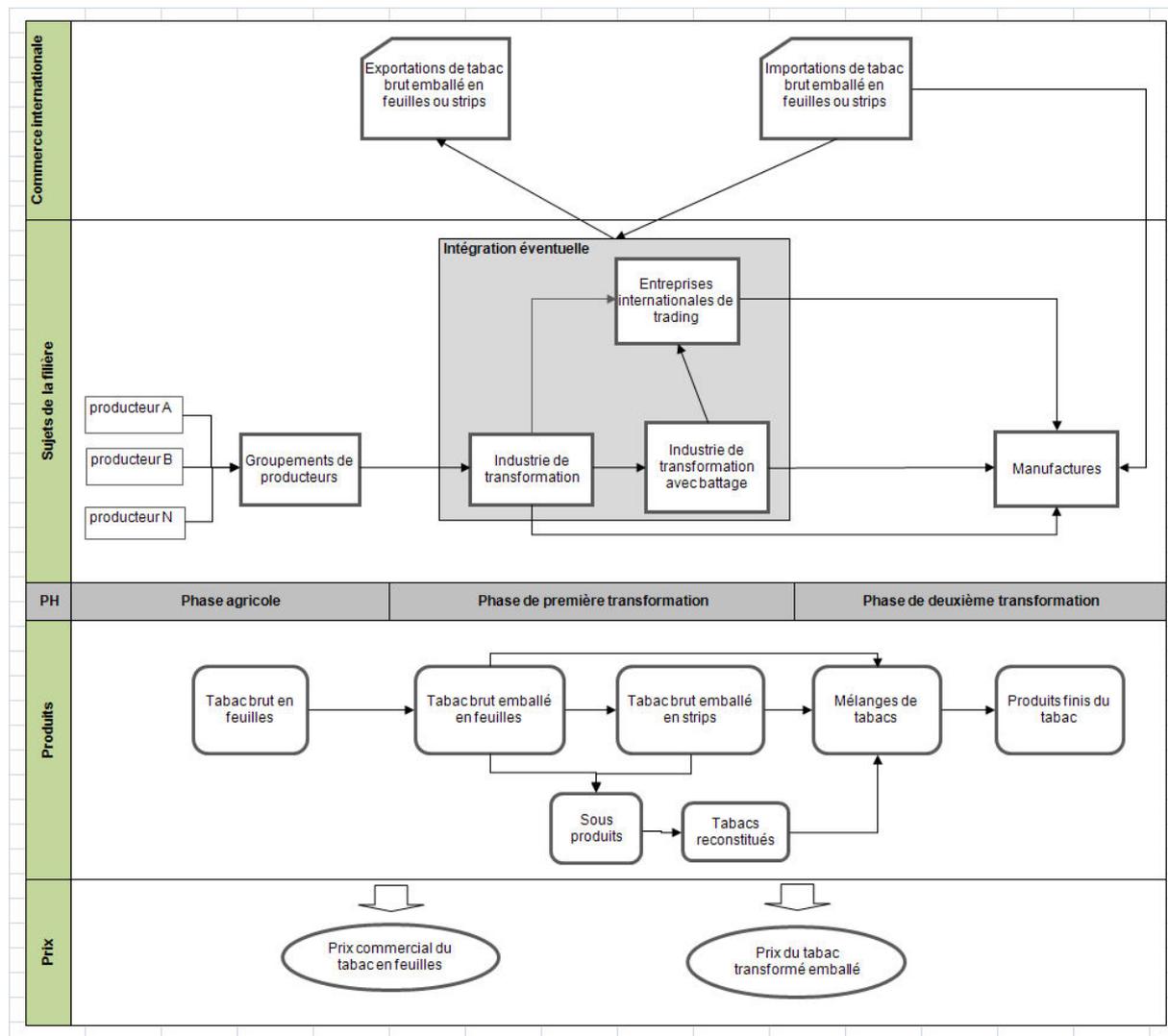
transformation intermédiaires, généralement de petite taille et monovariétales) qui ne disposent pas d'installation de battage, se limitent à effectuer la transformation du tabac en "feuille détachée", qui est revendu en lots homogènes aux entreprises de transformation possédantes ces installations. Dans d'autres cas, la commercialisation du produit est effectuée par des entreprises de *trading*, qui s'occupent des relations commerciales avec les manufactures communautaires et des pays tiers.

Normalement, les grandes entreprises internationales de *trading* sont intégrées verticalement dans l'activité de transformation, et disposent d'installation de battage.

3. La phase de seconde transformation, effectuée par les manufactures et qui est constituée par le mélange (blending) de différentes variétés et qualités de tabacs bruts, par une transformation ultérieure, par l'ajoute d'additifs et d'arômes, et par la fabrication et le conditionnement des produits finaux (cigarettes, cigares, tabacs de pipe, tabac à rouler, tabac à mâcher, etc.).

Le schéma suivant synthétise les phases technologiques et l'organisation de la filière du tabac (source : Evaluation de l'OCM Tabac Brut, COGEA mars 2003, document consultable à l'adresse http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/tobacco/index_fr.htm).

Fig. 4 - Schéma de la filière communautaire du tabac



4.3 LE MARCHE MONDIAL DU TABAC BRUT

4.3.1 La production mondiale de tabac brut et la part de l'Union Européenne

Le scénario de production mondiale du secteur du tabac brut fait apparaître les éléments suivants :

- La production mondiale totale est en baisse: dans la dernière décennie la production de tabac brut est passé de 8.981.584 de tonnes en 1997 à 6.326.252 en 2007 et au-delà des phénomènes de caractère cyclique, montre une tendance à la baisse (-2% en moyenne par an).
- La production de tabac est concentrée dans quelques pays: la culture du tabac est pratiquée par 131 pays dans toutes les zones géographiques du monde. Cependant, la production est dominée de loin par la Chine, qui représente (sur la moyenne de toute la période 1997-2007) 38,9% du total. Dans l'ensemble, les huit premiers pays producteurs (Chine, États-Unis, Inde, Brésil, Union Européenne, Turquie, Indonésie et Zimbabwe) concentrent 78% de la production mondiale.
- La part de la production communautaire sur la production mondiale est limitée: l'Union Européenne se situe de façon stable à la cinquième place de la production mondiale de tabac, avec à peine 246.744 tonnes en 2007 (UE 27) et 263.496 tonnes en 2006 (simulé pour UE 27) Elle ne représente, cependant, que 6,2% de la production mondiale en moyenne dans la période 1997-2007, avec une perte de position en 2006 (4,8% de la production mondiale) qui se poursuit en 2007 (4,2%).

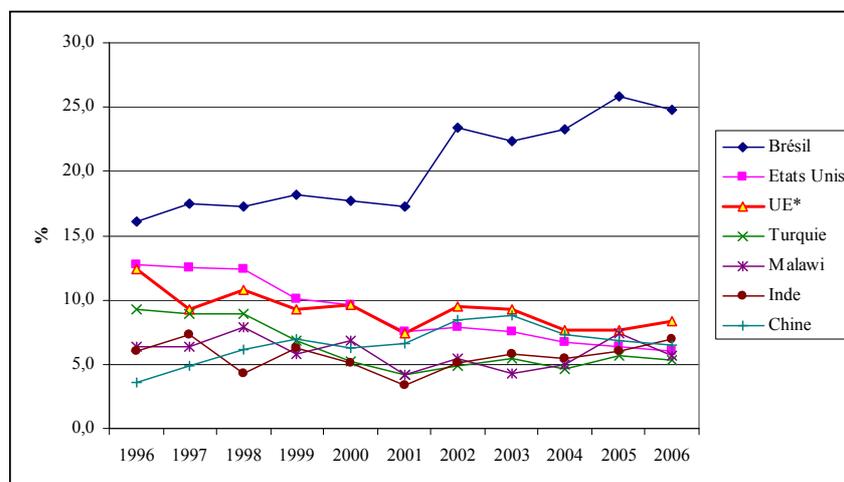
4.3.2 Le commerce mondial de tabac brut et la part de l'Union Européenne

Le commerce mondial de tabac brut concerne presque exclusivement le tabac brut transformé (emballé) aux différents niveaux de transformation (en feuilles ou en strips). Le commerce de tabac brut en feuilles non transformé est négligeable. Le scénario du commerce mondial de tabac brut fait apparaître les éléments suivants :

- Le volume des échanges mondiaux est fondamentalement en hausse: d'après les données de COMTRADE, les exportations totales de tabac brut sont passées de 1,75 millions de tonnes (1996) à 2,3 millions de tonnes en 2006, suite à une évolution qui, au-delà des phénomènes conjoncturels présente une tendance à la hausse (3,3% en moyenne par an).

Les exportations mondiales sont représentées par un nombre relativement limité de pays: les sept principaux pays exportateurs de tabac brut (Brésil, États-Unis, Union Européenne, Chine, Inde, Turquie, Malawi) dépassent la moitié de l'ensemble du marché mondial à l'export (58% en 2006), et l'ensemble de leurs parts de marché aux exportations a été assez stable (57% en 1996).

Fig. 5 - Part de marché mondial à l'exportation des plus importants pays exportateurs (tabacs bruts ou non-fabriqués, déchets de tabac, %, 1996/2006)



Source: COMTRADE, *= EUROSTAT (UE 15 jusqu'à 2003, après UE 25)

C'est toutefois le Brésil qui voit s'accroître constamment son rôle sur la scène mondiale en atteignant une part à l'export de 25% en 2006. Au contraire les États-Unis, second exportateur mondial dans les années du début de la période considérée, ont vu se réduire progressivement leur part dans le marché mondial (de 13% à 6%). L'Union Européenne aussi a réduit sa part, de environ 12% en 1996 à 8,3% en 2006.

- Les importations mondiales sont concentrées dans un nombre relativement limité de pays, mais dans les premières années de la période la concentration a fondamentalement diminué: alors que la plus grande partie des exportations est représentée par les pays en développement, les importations sont plus concentrées dans les pays développés.

Les quatre principaux pays importateurs de tabac brut (UE, États-Unis, Japon et Russie) concentrent plus de la moitié des importations mondiales. Cependant, pour l'ensemble des quatre pays, au cours de la période 1996-2006 il y a eu un recul de leur position (de 55,3% à 49,7%) . Cette dynamique exprime des évolutions différentes pour chaque pays.

L'Union Européenne confirme sa position de premier importateur (commerce intracommunautaire exclus), même si sa part sur les importations mondiales a nettement baissé entre 1996 et 2006 respectivement de 27,7% à 24,7%).

L'activité d'importation des États-Unis et de la Russie est plus variable. A partir de 1996, les parts de ces pays évoluent dans des sens différents : une nette baisse aux États-Unis dans la période 1996-2000 (de 17% à 10,4%) pour se stabiliser ensuite, et une forte hausse en Russie (de 6,4 à 14.6% dans la même période) avec un recul dans les années suivantes. Ce recul a intéressé le Japon aussi toujours à partir de 2001.

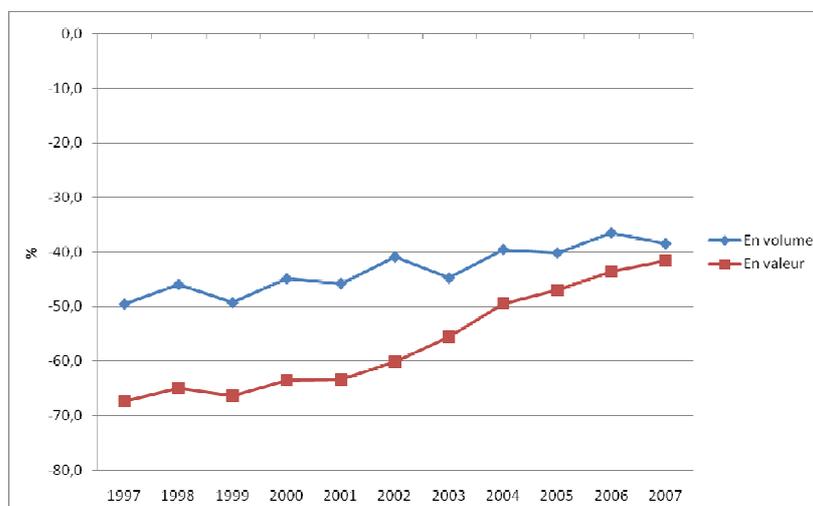
4.3.2.1 Le commerce extérieur de l'Union Européenne

La part de l'Union européenne dans le commerce mondial de tabac brut transformé (emballé) a été décrite à grands traits ci-dessus. Un approfondissement fournit les indications suivantes :

- L'évolution des exportations et des importations totales (UE15):
 - après la baisse sensible de 1997 (-26%), les exportations communautaires en volume ont eu une reprise et sont restées fondamentalement stables dans les années suivantes (la chute de l'export en 1997 apparaît liée à la forte exportation mondiale qui a eu lieu en 1996). Entre 1997 et 2007, l'augmentation a été 33%.
 - les exportations en valeur manifestent depuis le début de la période analysée une hausse constante, bien que marquée par des oscillations plus ou moins importantes jusqu'en 2000. Entre 1997 et 2007, l'augmentation en valeur a été de 91%
 - l'évolution des importations en volume des pays tiers sont caractérisées par une forte variabilité tout le long de la période.
 - les importations en valeur manifestent une variabilité moins accentuée, avec une hausse constante entre 1995 et 2001, suivie par une baisse qui s'est arrêtée en 2006.
 - le solde standardisé¹² du commerce extérieur communautaire est fortement négatif, et notamment le solde standardisé en valeur. Dans la période analysée, les niveaux des soldes standardisés apparaissent de toute manière en phase d'amélioration constante.

¹² Solde Standardisé = [(Export-Import)/(Export+Import)]*100

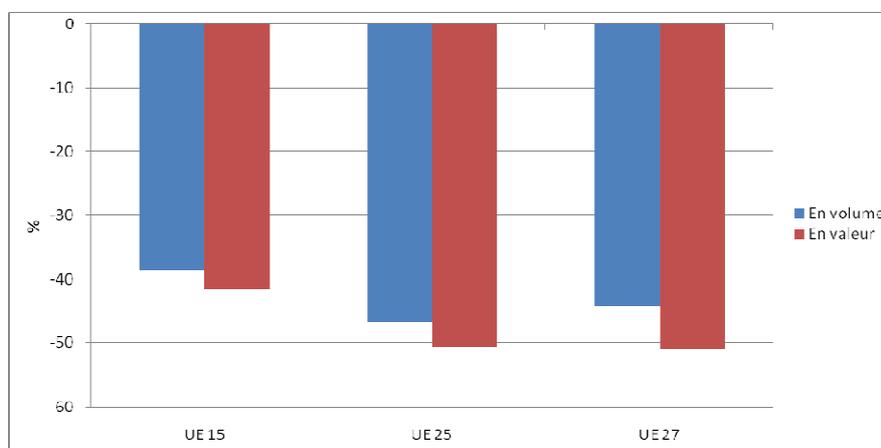
Fig. 6 - Évolution du solde standardisé (en pourcentage) du commerce extérieur communautaire (UE 15) de tabac brut, en volume et en valeur (1997/2007)



Source: à partir de données Eurostat

Ci-dessous, nous reportons la comparaison des soldes standardisés relatifs à l'année 2007 de l'UE à 15, UE à 25 et UE à 27. Le solde standardisé devient encore plus bas ce qui pourrait signifier que une partie du commerce extérieur de l'UE à 15 a été incorporé dans le commerce communautaire avec l'adhésion des nouveaux EM.

Fig. 7 - Comparaison UE 15, EU 25, UE 27 entre les soldes standardisés du commerce extérieur communautaire de tabac brut en 2007 (% , en volume et en valeur)



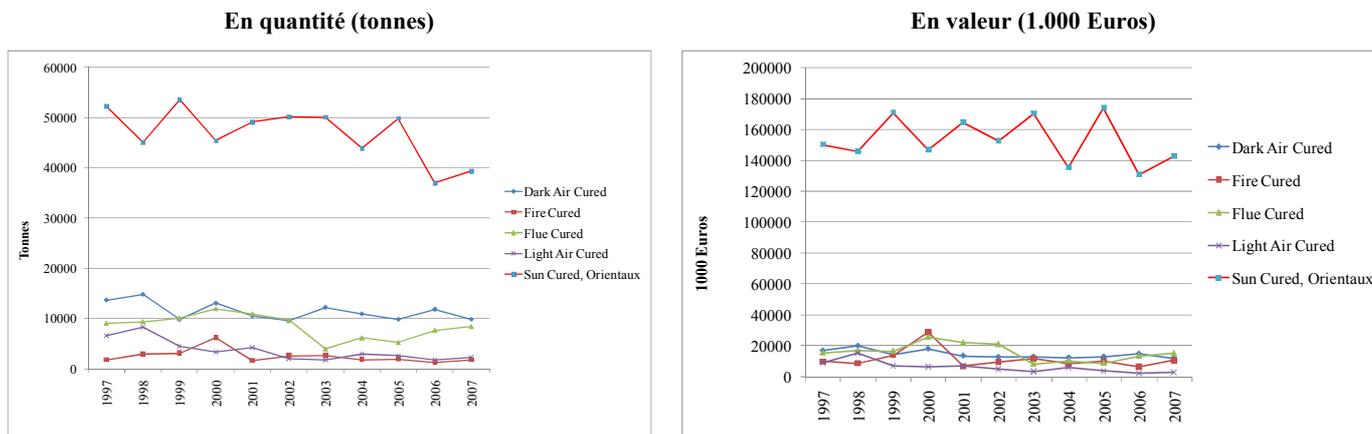
Source: à partir de données Eurostat

- Les exportations de l'Union Européenne sont concentrées sur deux catégories de produit : les Sun Cured en feuilles, qui comprennent aussi bien les tabacs orientaux classiques (Basmas, Katerini, Kaba Koulak), que les tabacs semi-orientaux, de peu de valeur (Mavra, Tsebelija, Perustitza, etc.), et les tabacs écotés (en particulier Flue et Light cured). L'ensemble de ces deux catégories de produit varie (à partir de 1997) d'un minimum de 79% à un maximum de 89% du total de l'export

en volume, et d'un minimum de 84% à un maximum de 94% en valeur¹³.

- On observe une chute tendancielle de l'export en volume des Sun Cured en feuilles, plus marquée après 2006, accompagnée d'une stabilité substantielle de la tendance de l'export exprimé en valeur, et une tendance croissante en volume et en valeur des exportations des tabac écotés, en particulier des Flue et Light cured.

Fig. 8 - Évolution des exportations communautaires (UE 15) en volume et en valeur de tabac brut en feuilles par groupe de variétés (1997/2007)

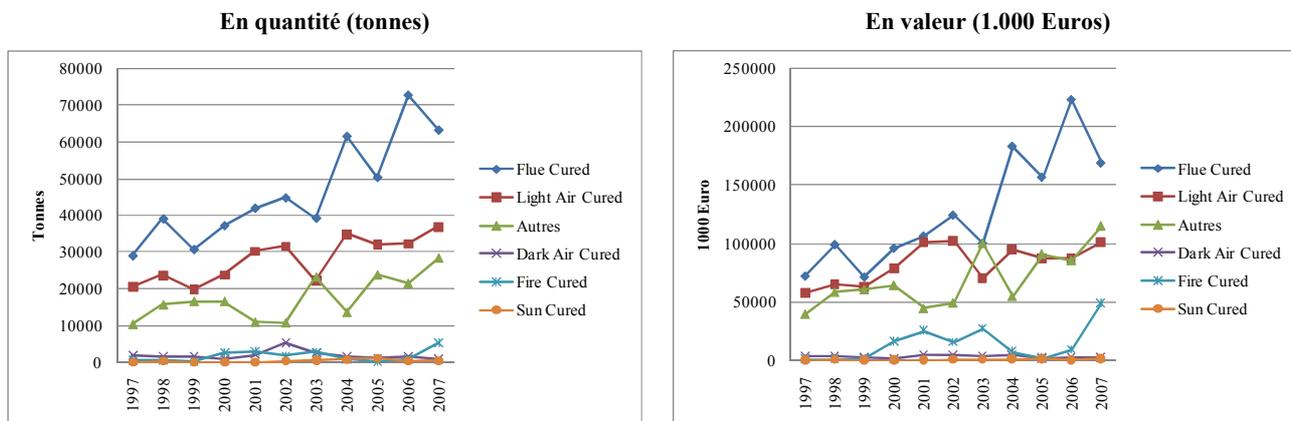


Source: Eurostat

¹³ Dans la Communauté, les échanges de tabac sont classés selon la nomenclature combinée – NC (Règlement (CE) No 1214/2007 de la Commission du 20 septembre 2007 modifiant l'annexe I du règlement (CEE) no 2658/87 du Conseil relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun. Les codes de la NC pour le tabac sont :

Code NC	Désignation des marchandises
2401	Tabacs bruts ou non fabriqués; déchets de tabac:
2401 10	- Tabacs non écotés: -- Tabacs flue cured du type Virginia et light air cured du type Burley, y compris les hybrides de Burley; tabacs light air cured du type Maryland et tabacs Fire cured
2401 10 10	---- Tabacs flue cured du type Virginia
2401 10 20	---- Tabacs light air cured du type Burley, y compris les hybrides de Burley
2401 10 30	---- Tabacs light air cured du type Maryland ---- Tabacs Fire cured:
2401 10 41	---- du type Kentucky
2401 10 49	---- autres -- autres:
2401 10 50	---- Tabacs light air cured
2401 10 60	---- Tabacs Sun cured du type oriental
2401 10 70	---- Tabacs Dark air cured
2401 10 80	---- Tabacs flue cured
2401 10 90	---- autres tabacs
2401 20	- Tabacs partiellement ou totalement écotés: -- Tabacs flue cured du type Virginia et light air cured du type Burley, y compris les hybrides de Burley; tabacs light air cured du type Maryland et tabacs Fire cured
2401 20 10	---- Tabacs flue cured du type Virginia
2401 20 20	---- Tabacs light air cured du type Burley, y compris les hybrides de Burley
2401 20 30	---- Tabacs light air cured du type Maryland ---- Tabacs Fire cured:
2401 20 41	---- du type Kentucky
2401 20 49	---- autres -- autres:
2401 20 50	---- Tabacs light air cured
2401 20 60	---- Tabacs Sun cured du type oriental
2401 20 70	---- Tabacs Dark air cured
2401 20 80	---- Tabacs flue cured
2401 20 90	---- autres tabacs
2401 30 00	- Déchets de tabac

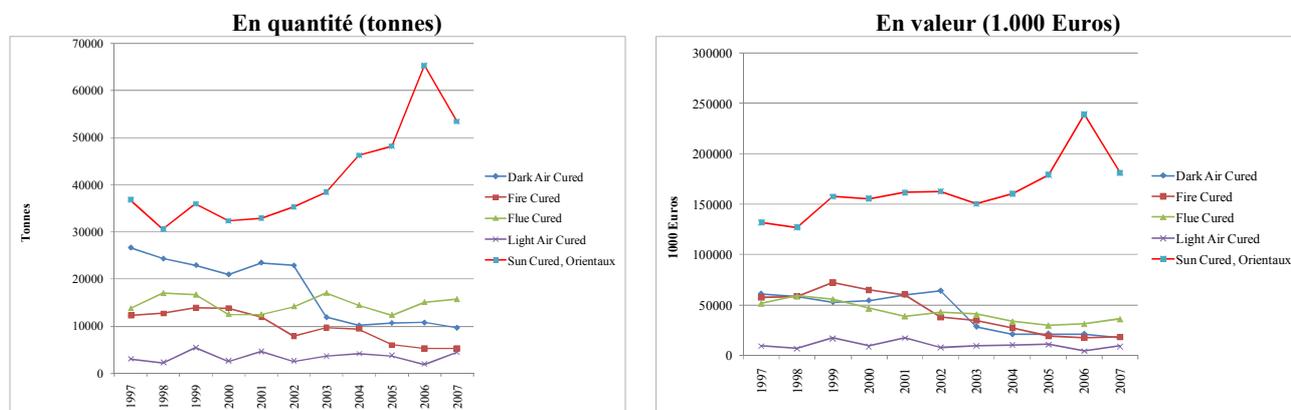
Fig. 9 - Évolution des exportations communautaires (UE 15) en volume et en valeur de tabac brut écoté par groupe de variétés¹⁴ (1997/2007)



Source: Eurostat

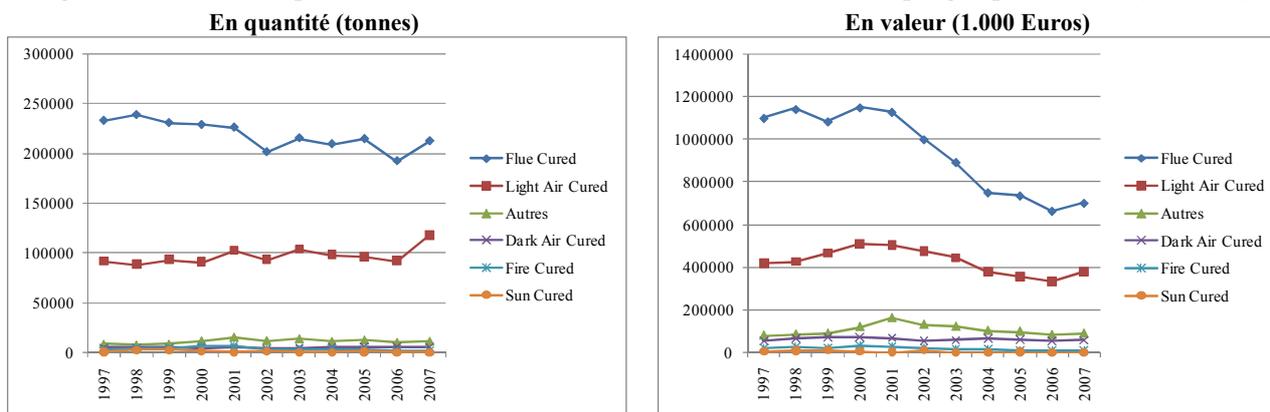
- Les importations communautaires de tabac brut sont centrées sur les tabacs écotés, aussi bien en volume qu'en valeur (en moyenne, dans la période, les tabacs écotés représentent 89% en volume et 93% en valeur du total des importations de tabac brut). Il faut observer toutefois qu'à partir de 2001 la tendance des importations des tabacs écotés est décroissante (notamment le Flue cured). En particulier pour le flue cured, on observe aussi une plus forte diminution des importations exprimées en valeur (baisse tendancielle des prix implicites calculés à l'importation). A l'inverse, une tendance à l'augmentation concerne les Sun cured, orientaux en feuilles. Dans l'ensemble, en tout cas, la composition en pourcentage des importations apparaît plus stable par rapport à la composition des exportations.

Fig. 10 - Évolution des importations UE 15 en volume et en valeur de tabac brut en feuilles par groupe de variétés (1997/2007)



¹⁴ Tabac écotés: tabacs partiellement ou totalement écotés, mais non autrement travaillés

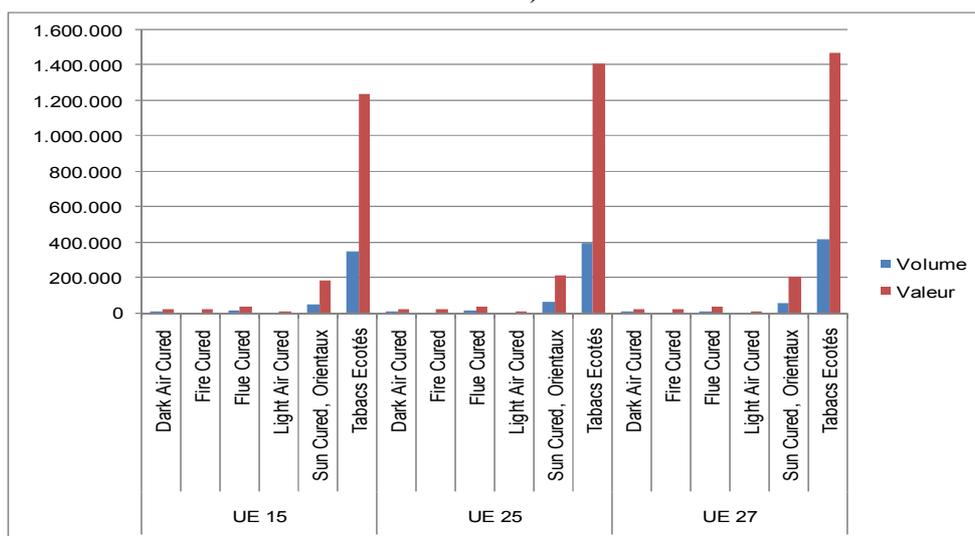
Fig. 11 - Évolution des importations UE 15 en volume et en valeur de tabac brut écôté par groupe de variétés (1997/2007)



Source: Eurostat

En comparant la situation des importations en 2007 de l'UE à 15, de l'UE à 25 et de l'UE à 27, nous pouvons observer la variation significative des tabacs écôtés (en volume et en valeur), dont les importations augmentent au fur et à mesure que les EM augmentent.

Fig. 12 - Comparaison UE 15, EU 25, UE 27 des importations en 2007 en volume et en valeur (tonnes, milliers d'euro)



Source: Eurostat

- Les exportations communautaires sont concentrées dans un nombre relativement limité de pays. L'Union européenne exporte (ou réexporte) du tabac brut transformé dans près de 100 pays, dans tous les continents du monde. Toutefois, les exportations communautaires sont concentrées dans un nombre relativement limité de pays. En se référant à la période 2005/2007, les 7 premiers pays importateurs de tabac communautaire représentaient 62% du total de l'export en volume. Les trois premiers pays (Russie, États-Unis et Ukraine) représentaient à eux seuls 41,2%.

4.3.3 Les importations communautaires en régime de TPA

Concernant les tabacs importés (non manufacturés), une partie importante est représentée par les importations en régime de Trafic de Perfectionnement Actif (TPA). Une synthèse de l'évolution des importations communautaires par type de régime (compte tenu des élargissements de 2004 et de 2007) est reportée dans le tableau suivant.

Tab. 6 - UE: Evolution du commerce extérieur de tabac non manufacturé en total, par catégorie de produit et par régime d'importation (1.000 tonnes)

	UE 15				UE 25			UE 27	
	2000	2001	2002	2003	2004*	2005	2006	2007	2008
Total tabac non manufacturé (NC 2401)	520,1	543,1	491,7	511,3	525,5	555,3	549,9	621,5	597,6
. Total Normal	371,3	375,5	351,8	341,8	352,3	367,1	374,7	419,1	353,1
. Total TPA	148,2	167,1	139,2	168,2	172,3	187,5	174,5	201,8	243,4
. Total TPP	0,6	0,5	0,8	1,2	0,9	0,7	0,6	0,5	1,0
Tabacs non-écotés (NC 240110)	85,4	88,3	87,4	84,1	90,3	91,9	112,6	97,3	100,6
. Normal	79,5	76,6	71,8	69,7	78,8	79,5	97,5	83,2	82,4
. TPA	5,9	11,7	15,6	14,4	11,4	12,5	15,1	13,9	18,5
. TPP								0,2	0,4
Tabacs écotés (NC 240120)	345,4	357,8	316,4	341,9	335,6	360,0	343,6	415,5	366,2
. Normal	232,8	236,7	223,9	223,6	219,5	231,1	215,8	273,0	200,4
. TPA	112,0	120,6	92,0	117,9	115,6	136,5	127,4	142,3	165,5
. TPP	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,1	0,2
Déchets de tabac (NC 240130)	89,3	97,0	87,9	85,2	99,7	103,4	93,7	108,7	130,1
. Normal	59,0	62,1	56,1	48,6	54,0	64,6	61,4	62,9	70,3
. TPA	30,3	34,8	31,5	35,9	45,2	38,6	32,0	45,6	59,5
. TPP	0,0	0,0	0,3	0,8	0,5	0,2	0,2	0,2	0,3

*jusqu'au mois d'avril EU15, après EU25

Source: Comext

La proportion des importations en régime de Trafic de Perfectionnement Actif (TPA) sur le total des importations est en augmentation tendancielle, mais avec une augmentation importante en 2008 (40,7%). La proportion des importations en TPA est plus importante pour les déchets de tabac et pour les tabacs écotés, tandis qu'elle est plus limitée pour les tabacs non-écotés. Par contre, les importations en Trafic de Perfectionnement Passif (TPP), atteignent une proportion négligeable.

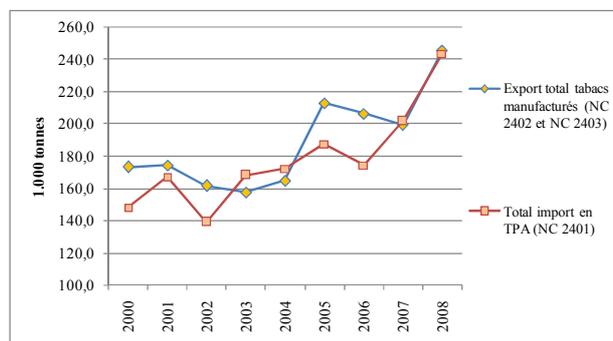
Tab. 7 - Tabac non manufacturé: évolution du rapport % importations en TPA/ Importations totales

	UE 15				UE 25			UE 27	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total tabac non manufacturé	28,5	30,8	28,3	32,9	32,8	33,8	31,7	32,5	40,7
Tabacs non écotés	6,9	13,2	17,8	17,2	12,7	13,5	13,4	14,3	18,4
Tabacs écotés	32,4	33,7	29,1	34,5	34,5	37,9	37,1	34,3	45,2
Déchets de tabacs	33,9	35,9	35,9	42,1	45,4	37,3	34,2	41,9	45,7

Source: Comext

En outre, on observe que la croissance tendancielle des importations en TPA de tabacs bruts (NC 2401), notamment l'augmentation forte en 2008, est grosso modo liée à l'évolution des exportations communautaires des produits manufacturés des codes NC 2402 (cigares, cigarillos et cigarettes) et NC 2403 (autres tabacs manufacturés), ce qui porte à envisager que ces importations sont effectuées directement par les manufactures et par des industries de deuxième transformation qui utilisent les déchets en fonction de leurs stratégies de commercialisation dans les Pays tiers.

Fig. 13 - UE: évolution des exportations communautaires de tabacs manufacturés (total NC 2402 +NC 2403) et importations totales de tabacs bruts en TPA (NC 2401) - 1.000 tonnes



Source: Comext

D'ailleurs, on observe que les importations en TPA sont fortement concentrées dans un petit groupe d'EM où il existe une forte activité de deuxième transformation. En particulier 51% des importations en TPA des tabacs non écotés (en 2008) est effectué par les Pays Bas et 20% par la France; les importations en TPA des tabacs écotés sont effectuées par l'Allemagne (43%), les Pays Bas (30%) et la France (12%) ; 69% des importations de déchets est effectuée par la France¹⁵.

Concernant les types de tabac et les groupes de variétés, les importations en TPA sont surtout focalisées sur les tabacs écotés (environ 71% du total import en TPA, moyenne de la période 2000-2008), et en particulier sur les Flue cured écotés (48%, en moyenne, mais en forte augmentation depuis 2005) et les Light cured écotés (21% en moyenne, mais en augmentation depuis 2005).

Tab. 8 - Evolution des importations en TPA par type de tabac et par groupe de variétés (tonnes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tabac emballé non écoté	5.884	11.701	15.590	14.428	11.448	12.458	15.132	13.933	18.468
Dark cured	853	3.786	5.903	4.248	2.751	3.438	4.007	2.232	1.660
Fire cured	507	1.739	1.810	1.759	838	585	435	430	367
Flue cured	2.356	2.798	3.576	5.621	1.911	2.047	3.262	1.809	2.815
Light cured	233	1.453	1.089	1.338	1.286	599	398	465	952
Sun Cured	1.891	1.756	1.872	1.197	4.604	5.476	5.962	7.338	10.405
Autres non écotés	44	169	1.340	265	58	314	1.068	1.659	2.269
Tabac emballé écoté	112.021	120.570	92.034	117.905	115.600	136.466	127.356	142.345	165.477
Dark cured	544	582	390	280	1.290	1.108	1.495	1.433	1.660
Fire cured	116	81	253	372	184	343	268	222	213
Flue cured	79.962	82.142	59.138	80.026	78.774	94.936	87.904	97.280	108.367
Light cured	28.567	36.206	31.853	36.642	34.077	39.100	36.972	41.408	53.310
Sun Cured	1.071	539	156	17	69	392	121	171	352
Autres écotés	1.761	1.020	244	568	1.207	588	595	1.830	1.576
Déchets de tabac	30.291	34.840	31.538	35.899	45.237	38.616	32.040	45.553	59.493
Total général	148.196	167.111	139.162	168.232	172.285	187.541	174.528	201.830	243.438

Source: Comext

¹⁵ En France il existe l'une des plus importantes industries mondiales spécialisées dans la production de tabacs reconstitués à partir des déchets.

4.3.4 Les prix mondiaux du tabac brut transformé

Contrairement à d'autres *commodities* agricoles, il n'existe pas pour le tabac brut de bourses de marchandises qui définissent et orientent le prix mondial.

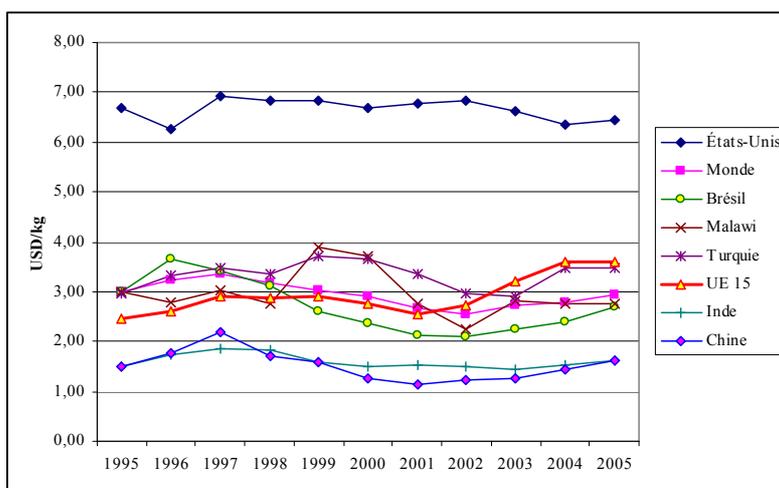
Les prix du tabac brut (notamment, mais pas exclusivement, pour le Flue Cured et le Light Cured) sont déterminés par un petit nombre de traders multinationaux en fonction de grilles complexes d'évaluation de la qualité, des volumes d'offre, des volumes des stocks, etc., et ne sont exempts de politiques d'achat qui peuvent même être spéculatives. Un éventail très large de prix se forme, dès lors, au sein de chaque groupe de variétés et pour chaque variété en particulier. Il s'ensuit qu'il n'existe pas un vrai prix mondial de référence. Les données que l'on peut tirer des sources statistiques apparaissent purement indicatives et doivent être prises avec la plus grande prudence.

L'évolution des prix à l'exportation du tabac brut emballé (exprimés en US\$) qui sont tirés à partir de données de la FAO pour pays exportateurs les plus significatifs, fait apparaître les éléments suivants :

- L'évolution des prix mondiaux n'est pas linéaire et la tendance de fond est légèrement négative: l'évolution du prix moyen global est légèrement en baisse (1% en moyenne par an), et présente un minimum de 2,54 \$/Kg en 2002 et un maximum de 3,36 \$/Kg en 1997. Au niveau des différents pays, le phénomène des oscillations de prix est sensiblement plus bas pour les États-Unis (4,7%), alors qu'il apparaît beaucoup plus élevé que la moyenne mondiale dans tous les autres pays exportateurs concernés.
- L'éventail des prix des différents pays est très large: par rapport au prix mondial, on assiste à de fortes différences des prix moyens qui sont réalisés dans les divers pays. Il faut tenir compte, cependant, de deux éléments clé (au moins) qui influent sur ces différences : la combinaison des variétés exportées et (à variétés égales), la qualité du tabac exporté.

Le prix moyen de la période 1995-2005 du tabac exporté par les États-Unis (principalement du Virginia et du Burley) est de 6,65 \$/Kg. La comparaison avec les prix du Brésil et du Malawi (qui exportent essentiellement les mêmes variétés de tabac) est significative. Il vaut la peine de souligner que le prix élevé, compte tenu des quantités qui sont exportées par les États-Unis, contribue de façon significative à hausser la valeur du prix moyen mondial. En plus des États-Unis, seule la Turquie (parmi les pays considérés) a un prix moyen qui est presque toujours supérieur au prix moyen mondial. Dans ce cas, toutefois, il s'agit de tabacs orientaux, qui réussissent à obtenir, en moyenne, des prix supérieurs aux tabacs des autres groupes de variétés.

Fig. 14 - Évolution des prix à l'exportation du tabac brut (1995/2005)



Source: à partir des données FAOSTAT. Les prix UE comprennent le commerce intracommunautaire

Tab. 9 - Prix internationaux à l'export du tabac brut emballé (moyenne 1995/2005)

Pays	Prix moyen (\$/Kg)	Ecart-type (\$/Kg)	Coeff. de variation (%)	Ecart % sur prix mondiale	%TAV
Brésil	2,70	0,53	19,53	-8,26	4,07
Chine	1,52	0,31	20,38	-48,52	-2,88
États-Unis	6,65	0,21	3,21	125,91	-0,21
Inde	1,60	0,14	8,77	-45,57	-1,23
Malawi	2,95	0,47	15,95	0,28	-1,3
Turquie	3,33	0,28	8,40	13,15	0,01
UE 15	2,93	0,39	13,26	-0,67	2,96
Monde	2,95	0,25	8,49	0,00	-1,71

Source: à partir des données FAOSTAT. Les prix UE comprennent le commerce intracommunautaire

Un cas particulier concerne l'Union Européenne (UE 15). De 1995 à 2001, le prix moyen a été inférieur au prix moyen mondial, tandis que à partir de 2002 l'a dépassé jusqu'au maximum de 29% en 2004.

Il faut considérer que le prix communautaire inclut aussi le commerce intracommunautaire (qui concerne le produit de meilleure qualité). En outre, l'Union européenne a une gamme d'exportation plus articulée par rapport aux autres pays considérés (pratiquement tous les groupes de variétés), et comprend aussi bien des tabacs bon marché (notamment les Sun Cured du Groupe 5) que des tabacs beaucoup plus chers (les orientaux grecs et notamment le Basmas). Toutefois, l'amélioration du prix moyen des tabacs communautaires est imputable aussi à la forte diminution, au fil du temps, de la production des variétés les moins demandés par le marché ayant des prix bas (Dark cured et Sun cured), ainsi qu'à la sortie du secteur des producteurs produisant du tabac de moindre qualité.

4.4 L'ACTIVITE TABACOLE DANS L'UNION EUROPEENNE

Les principaux éléments de scénario de l'activité tabacole européenne peuvent être résumés de la manière suivante :

- En 2007 la production est réalisée dans douze EM (UE27). Au fil du temps, la production communautaire a toujours été très concentrée en Italie et en Grèce : en 2005, ces deux EM réalisaient à eux seuls le 55% de la production communautaire (respectivement 28% et 26%). La Bulgarie, l'Espagne, la Pologne et la France suivaient ces deux EM. En 2006 et 2007, la production grecque a subi une forte contraction, par conséquent la part de l'Italie et de la Grèce est tombée à 45%. En 2007 les anciens EM ont concentré environ 68% de la production communautaire (UE 27), tandis que tous les NEM ont exprimé 32% de la production, dont environ 13% les deux NEM plus récents (Bulgarie et Roumanie).

Le rôle de production des EM apparaît, toutefois, plus articulé au niveau des différents groupes de variétés, avec une spécialisation de production significative. En 2007, la production italienne représente à elle seule 69,3% des Dark Cured, 66% de la production communautaire des Fire Cured, 43,4% des Light Cured et 40,8% des Flue Cured. En revanche, la Grèce réalise 52,8% de la production communautaire des orientaux classiques (Basmas, Katerini et Kaba Koulak), et la Bulgarie le restant 48,2%. Dans certains groupes de variétés, le rôle des autres EM est aussi important : dans les Light Cured, la Pologne couvre 20,7% de la production communautaire, et la France 12,4%. Dans le Flue Cured, la Pologne couvre 19,2% de la production communautaire, et l'Espagne 18,6%. Dans les Dark Cured, l'Allemagne couvre 10,2% de la production communautaire, et la Pologne et l'Espagne 9,4%.

Tab. 10 - Production communautaire de tabac brut en feuilles : tonnes (2007)

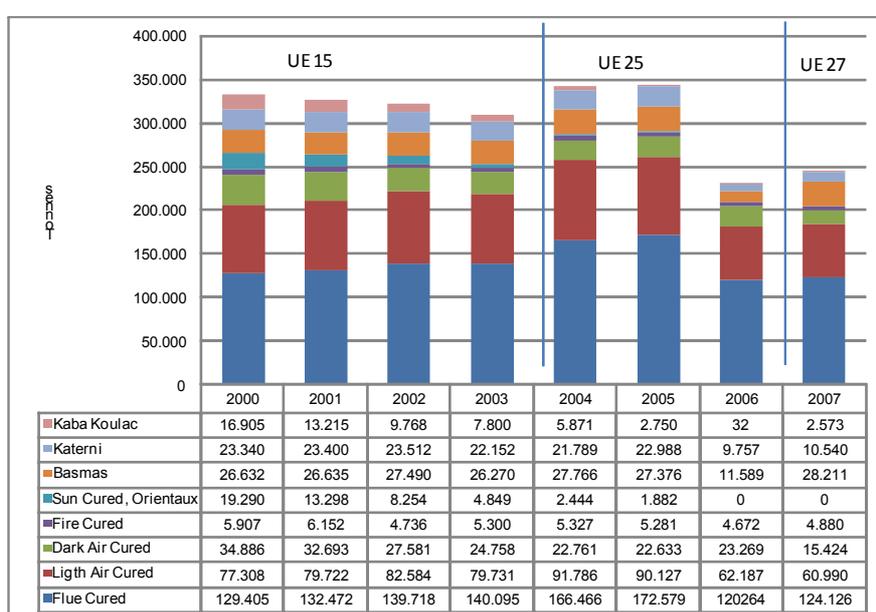
	GROUPES DE VARIETES								Total
	Gr. I	Gr. II	Gr. III	Gr. IV	Gr. V	Gr. VI	Gr. VII	Gr. VIII	
Production en tonnes									
Belgique		5	111						116
Allemagne	4.053	2.146	1.569						7.768
Grèce	165	93				11.159	10.540	37	21.994
Espagne	23.054	4.837	1.455	22					29.368
France	7.952	7.592	144						15.688
Italie	50.593	26.440	10.690	3.219					90.941
Autriche									
Portugal	1.114	382							1.496
UE 15	86.931	41.495	13.969	3.241		11.159	10.540	37	167.371
Cypr									
Hongrie	5.262	2.247							7.509
Pologne	23.818	12.647	1.456	1.640					39.560
Slovaquie	387	46							433
UE 25	116.398	56.435	15.425	4.880		11.159	10.540	37	214.874
Bulgarie	7.032	3.901				17.047		2.536	30.516
Roumanie	695	655					5		1.355
UE 27	124.125	60.991	15.425	4.880		28.206	10.545	2.573	246.744
Production en pourcentage par group de variétés									
Belgique		0,0	0,7						0,0
Allemagne	3,3	3,5	10,2						3,1
Grèce	0,1	0,2				39,6	100,0	1,4	8,9
Espagne	18,6	7,9	9,4	0,5					11,9
France	6,4	12,4	0,9						6,4
Italie	40,8	43,4	69,3	66,0					36,9
Autriche									
Portugal	0,9	0,6							0,6
UE 25	70,0	68,0	90,6	66,4		39,6	100,0	1,4	67,8
Cypr									
Hongrie	4,2	3,7							3,0
Pologne	19,2	20,7	9,4	33,6					16,0
Slovaquie	0,3	0,1							0,2
UE 25	93,8	92,5	100,0	100,0		39,6	100,0	1,4	87,1
Bulgarie	5,7	6,4				60,4		98,6	12,4
Roumanie	0,6	1,1					0,0		0,5
UE 27	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Communications des Etats membres

- La production totale de tabac brut de l'UE 25 a baissé dans la période 2005-2006 (dernière année avant la réforme et première année de mise en œuvre de la réforme), et l'élargissement aux deux NEM (Bulgarie et Roumanie) n'a permis de récupérer que d'une mesure limitée en 2007 : dans la période 2005-2006 la production totale de tabac brut en feuilles (UE 25) a baissé d'environ 114.000 tonnes, de 346.000 à 232.000 tonnes (-33%) et les superficies plantées de plus de 36.000 ha (-28%). Les seuls EM ayant enregistré une augmentation de la production et des surfaces sont la Pologne et l'Hongrie. La diminution de la production a intéressé tous les groupes de variétés, mais elle a été plus évidente pour les tabacs orientaux: Sun cured (-100%), Basmas (-58,2%), Katerini (-57,6%) et Kaba Koulak (-98,8%), suivis par le Light Air Cured (-31%) et par le Flue Cured (-30,3%).

Depuis le dernier élargissement, la production totale a touché environ 247 milles tonnes (+6,5% par rapport au 2006 UE 25).

Fig. 15 - Evolution de la production communautaire de tabac brut en feuilles (tonnes)



Source: Communications des Etats membres

- Les surfaces, comme la production sont en baisse. Le tableau suivant synthétise, l'évolution des surfaces en tabac de 2000 à 2008.

Tab. 11 - Evolution des surfaces en tabac (2000-2008, Ha)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 est.	Var % 2007/00	Var % 2006/05
Belgique	369	384	366	386	339	312	72	35	34	-90,5	-76,9
Allemagne	4.577	4.623	4.728	4.700	4.447	4.459	3.356	3.277	3.152	-28,4	-24,7
Grèce	56.918	54.752	52.643	50.770	50.458	48.538	21.842	17.620	15.820	-69,0	-55,0
Espagne	13.197	12.669	12.724	12.550	12.131	12.101	10.043	9.438	9.674	-28,5	-17,0
France	8.669	8.769	8.510	8.876	8.136	8.152	7.315	6.823	5.973	-21,3	-10,3
Italie	38.899	39.204	37.903	36.726	33.812	34.353	27.906	26.114	26.121	-32,9	-18,8
Autriche	111	115	116	115	100	98	0	0	0	-100,0	-100,0
Portugal	2.122	2.022	1.905	1.967	1.790	1.624	898	548	474	-74,2	-44,7
Total Tabac AEM	124.862	122.538	118.894	116.090	111.213	109.637	71.432	63.856	61.248	-48,9	-34,8
Chypre*	100	100	100	100	78	77	0	0	0	-100,0	-100,0
Hongrie*	5.800	5.300	5.500	5.200	5.257	5.678	5.855	5.848	5.831	0,8	3,1
Pologne*	14.100	12.600	10.300	10.300	17.255	14.833	16.819	17.583	16.841	24,7	13,4
Slovaquie*	1.200	1.200	1.100	1.100	971	973	700	681	n.d.	-43,3	-28,1
Bulgarie**	48.200	52.200	39.400	41.400	47.100	40.900	27.400	27.981	31.359	-41,9	-33,0
Roumanie**	11.300	9.200	9.100	7.600	5.900	3.600	1.400	1.015	1.462	-91,0	-61,1
Total Tabac NEM	80.700	80.600	65.500	65.700	76.561	66.060	52.174	53.108	55.493	-34,2	-21,0

Source: Communications des Etats membres ; * Eurostat 2000-2003 ; ** Eurostat 2000-2006

Dans la période 2005-2006 (dernière année avant la réforme et première année de mise en œuvre de la réforme) les données mettent en évidence une importante contraction des surfaces, en particulier en Autriche, qui a arrêté la production, en Belgique (-77%), en Grèce (-55%) et au Portugal (-45%). Une diminution des surfaces concerne tous les autres AEM producteurs, notamment : l'Italie (-19%), l'Espagne (-17%), l'Allemagne (-25%) et la France (-10%). En Grèce et en France, la diminution de la production a été sensiblement plus élevée par rapport à la diminution des surfaces. Nous pouvons donc supposer que, dans ces pays, il y a eu une réduction des surfaces surtout pour les variétés les plus productives, et/ou une réduction de l'intensité des méthodes de culture. Dans la période 2005-2006, dans les NEM aussi les surfaces ont baissé, à l'exception de la Pologne (+13%) et de l'Hongrie (3%).

- Les surfaces sont concentrées dans des zones spécifiques des différents pays de production. Une analyse plus détaillée au niveau de chaque pays permet de définir la concentration territoriale de la production de tabac brut.

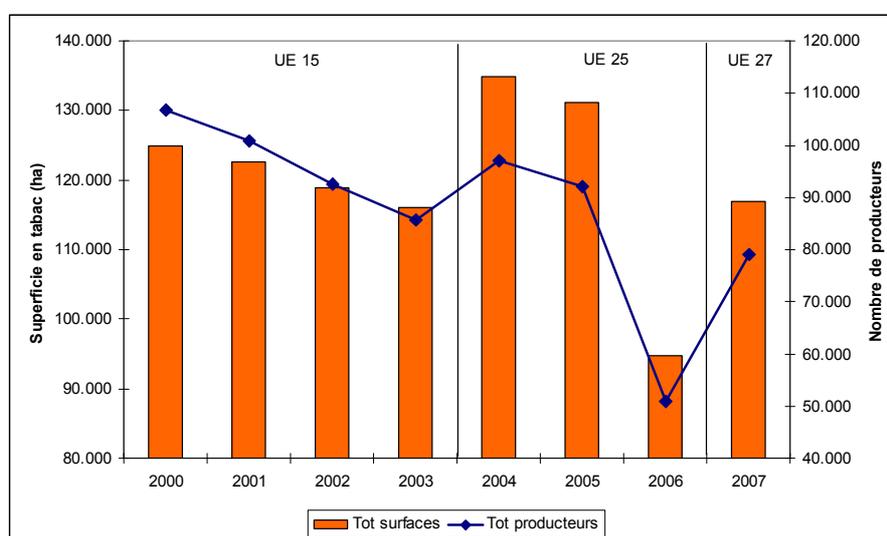
Tab. 12 - Evolution des surfaces de tabac brut en feuilles des principaux EM producteurs et par région

Pays/régions	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ITALIE								
Vénétie	6.657	6.751	7.163	7.307	6.846	7.357	7.622	-
Toscane	2.299	2.441	2.493	2.533	2.350	2.488	2.201	-
Ombrie	7.692	8.445	8.289	8.618	7.653	8.000	6.885	-
Campanie	15.557	15.469	14.647	13.781	13.183	13.029	9.704	-
Pouilles	3.503	2.819	2.333	1.756	1.474	1.312	0	-
Autres régions	3.080	2.848	2.751	2.582	2254	2186	1878	-
ESPAGNE								
Andalousie	1.447	1.407	1.403	1.309	1.261	1.248	826	855
Estrémadure	12.101	11.094	11.807	11.905	11.325	11.294	9.084	8.393
Autres régions	530	509	417	533	564	402	213	84
GRECE								
Macédoine Centrale	24.100	23.800	22.600	21.600	23.600	23.500	-	-
Macédoine Orientale et Thrace	11.400	11.300	12.200	11.200	11.400	11.400	-	-
Thessalie	5.500	5.200	5.200	5.600	4.800	4.700	-	-
Stereia Ellada	5.300	4.800	4.700	4.500	4.800	4.000	-	-
Macédoine Occidentale	3.300	2.800	2.900	2.700	2.800	2.800	-	-
Péloponnèse	1.100	1.200	900	600	400	300	-	-
Dykiti Ellada	11.800	11.400	10.500	9.600	9.300	8.800	-	-
Autres régions	400	400	400	400	200	200	-	-
ALLEMAGNE								
Baden-Wuttemberg	1.700	1.600	1.900	1.800	1.700	1.800	-	-
Bavière	800	600	800	800	700	800	-	-
Rhénanie-Palatinat	1.200	1.100	1.300	1.200	1.100	1.200	-	-
Autres régions	700	700	800	700	700	700	-	-
FRANCE								
Alsace	1.217	1.145	1.157	1.125	1.056	1.075	1.015	953
Aquitaine	2.587	2.484	2.403	2.299	2.204	2.188	1.823	1.839
Midi-Pyrénées	1.731	1.616	1.615	1.600	1.498	1.490	1.312	1.205
Pays de la Loire	590	596	573	566	562	561	412	412
Poitou-Charentes	1.108	1.076	1.161	1.184	1.121	1.157	1.084	992
Rhône-Alpes	873	837	820	858	789	776	714	648
Autres régions	1.176	1.185	1.169	1.154	1.124	1.120	971	881
PORTUGAL								
Centre	1.700	1.600	1.500	1.500	1.400	1.300	-	-
Alentejo	400	400	400	400	400	300	-	-
Açores	100	100	0	100	100	100	-	-
Autres régions	0	0	0	0	0	0	-	-
HONGRIE								
Alföld és Észak	5.600	5.100	5.500	5.200	6.100	-	-	-
Autres régions	200	200	0	0	0	-	-	-
POLOGNE								
Région LLMP	5.700	5.600	5.400	5.600	9.400	8.100	-	-
- Łódzkie	0	0	0	0	100	100	-	-
- Mazowieckie	500	500	300	500	1.200	300	-	-
- Lubelskie	4.000	4.100	4.100	4.200	6.300	6.600	-	-
- Podlaskie	1.200	1.000	1.000	900	1.800	1.100	-	-
Autres régions	6.800	5.900	3.900	3.800	6.200	5.600	-	-

Source : Eurostat et autres sources nationales

- Parmi les principaux pays producteurs, on souligne les cas suivants :
 - en Espagne (en 2007), 90% des surfaces en tabac est concentrée dans la région de l'Estrémadure et 9% en Andalousie
 - en Grèce, la surface en tabac était (en 2005) davantage distribué sur le territoire et intéressait pratiquement toutes les régions, bien que la Macédoine Centrale et Orientale concentraient 62%, suivies par Dykiti Ellada avec 16%
 - en Italie aussi (2006) les surfaces en tabac sont répandues sur le territoire nationale mais cinq régions (Vénétie, Toscane, Ombrie, Campanie, Pouilles) concentrent 93% du total
 - en Allemagne, les surfaces sont concentrées dans deux Lander Baden-Wuttemberg et Rhénanie-Palatinat (64%)
 - en France (2007) les surfaces apparaissent plus répandues sur le territoire national, avec une prédominance de l'Aquitaine (26,5%), des Midi-Pyrénées (17,4%) et du Poitou-Charentes (14,3%)
 - au Portugal les surfaces sont fortement concentrées dans une seule région, le Centre (81%)
 - de même en Hongrie les surfaces sont exclusivement concentrées dans une seule région, Alföld és Észak (100%)
 - en Pologne, les régions de Łódzkie, Mazowieckie, Lubelskie, Podlaskie représentent 54% des surfaces en tabac.
- Le nombre des exploitations tabacoles a baissé d'une façon plus élevée par rapport à la diminution des superficies en tabac. Dans l'ensemble des anciennes EM, le nombre des exploitations tabacoles a baissé de quelques 76% (de 2000 à 2007), par rapport à une diminution de 49% des superficies. Par conséquent, en moyenne, sont les exploitations de plus petite taille qui ont abandonné la culture. La contraction structurelle a touché tous les EM, bien que d'une façon plus évidente en Autriche (-100%), en Grèce (-81%) en Italie (-75%) et en Belgique (-64%).

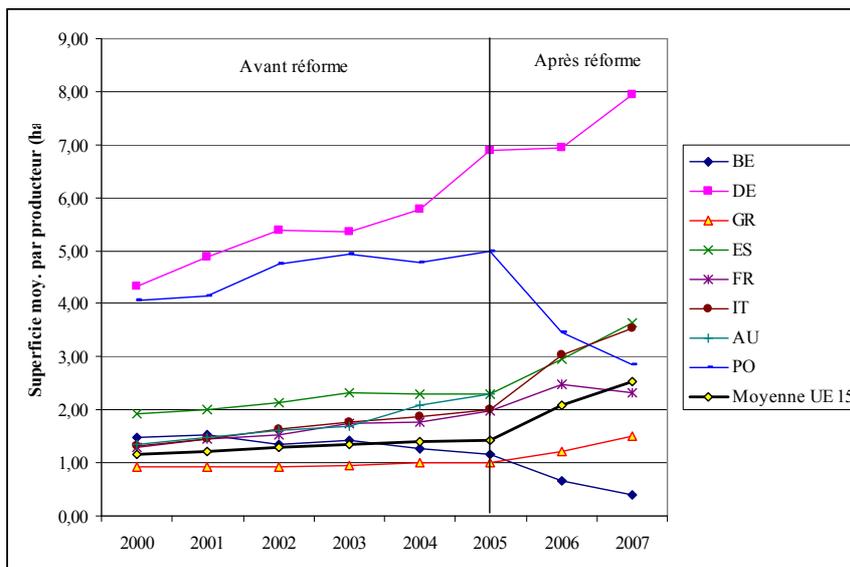
Fig. 16 - Evolution des superficies et du nombre des producteurs de tabac (2000-2007)



Source: Communications des Etats membres

On observe qu'en Belgique et au Portugal la proportion des exploitations ayant abandonné est inférieure à la proportion de la diminution des superficies. Dans ces cas, donc, l'abandon de la culture à été faite par des exploitations de plus grande taille, surtout depuis la mise en œuvre de la réforme : au Portugal la superficie moyenne en tabac par producteur a passée de environ 5 ha en 2005 à 2,9 ha en 2007, et en Belgique de environ 1,2 ha à 0,4 ha.

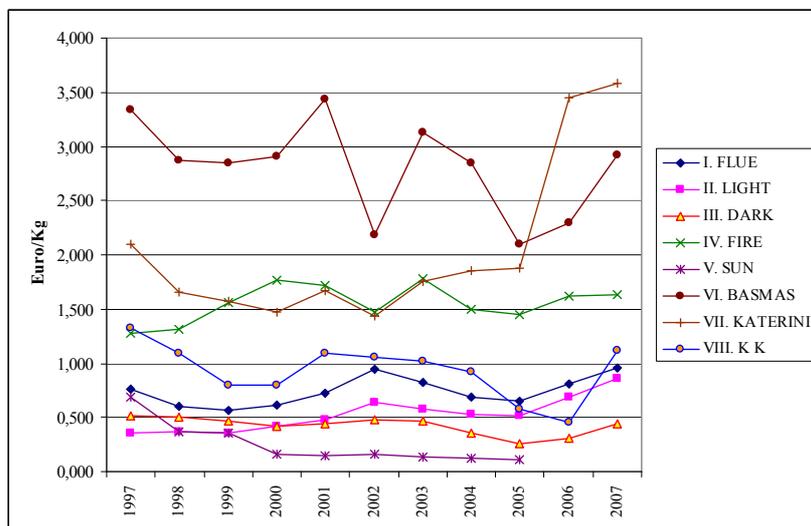
Fig. 17 - Evolution de la superficie moyenne en tabac par producteurs dans les anciens EM (2000-2007)



Source: à partir des communications des Etats membres

- Les prix commerciaux du tabac brut en feuilles sont variables au fil du temps, mais d'une façon différenciée selon les groupes de variétés. Le taux de variation des prix moyens du tabac brut en feuilles dans la période 1997-2007 est plus important (37%) pour le Katerini (prix en forte augmentation dans les deux dernières années de la période), le Light (30%), le Kaba Kulak (27%), tandis que pour les autres variétés la variabilité est contenue entre 20%. Cependant, il faut observer que la variabilité est influencée aussi par les prix des tabacs des NEM depuis 2004.

Fig. 18 - Prix moyens du tabac brut en feuilles par groupes de variétés (euros/kg)



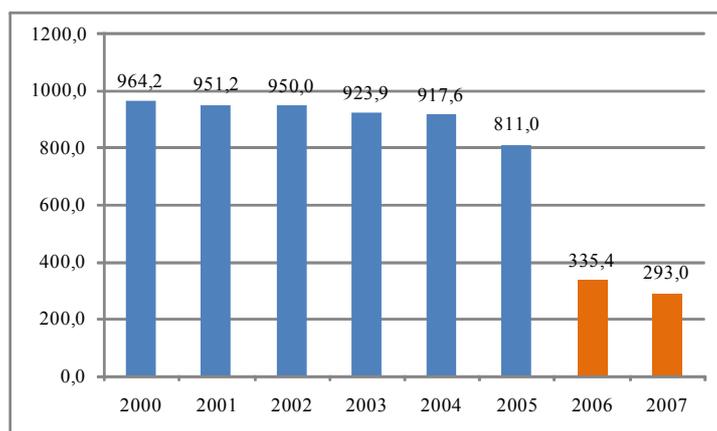
Source: Communications des Etats membres

4.5 LA DEPENSE COMMUNAUTAIRE POUR LE SECTEUR DU TABAC

Au fil du temps la dépense communautaire pour le soutien du secteur tabac a progressivement baissée (les dépenses de l'année budgétaire n correspondent à la production de l'année de calendrier $n-1$).

Entre 2000 et 2005, la diminution a été de environ 16%, de 964 à 811 Meuros. A la suite de la mise en œuvre de la réforme, les dépenses pour le secteur ont fortement décliné (environ -64% de 2005 à 2007), pour atteindre 293 Meuros en 2007.

Fig. 19 - Dépenses budgétaires pour le secteur du tabac brut, Meuros



Source: DG AGRI

5 THEME 1: LA PRODUCTION DE TABAC BRUT

5.1 DANS QUELLE MESURE LES MESURES DE LA PAC RELATIVES AU SECTEUR DU TABAC ONT-ELLES INFLUENCE LA PRODUCTION DE TABAC EN TERMES DE : QUANTITE, QUALITE, PRIX ET REPARTITION GEOGRAPHIQUE ? QUEL IMPACT PEUT ETRE ATTENDU A CET EGARD DE L'INTRODUCTION DU DECOUPLAGE TOTAL ? (Q.E. 1)

5.1.1 Compréhension de la question évaluative

Poursuivant le processus de réforme de la PAC de 2003, le Règlement (CE) n° 864/2004 du Conseil a intégré le soutien au tabac dans le régime de paiement unique à l'exploitation (RPU). Cependant, comme dans d'autres cas, le règlement prévoit pour le tabac des exemptions au découplage total :

- les EM 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% ;
- l'article 69 (du Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil) laisse aux EM la possibilité de conserver des aides couplées à hauteur de 10% des budgets nationaux du RPU, 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%).

Cela signifie que, depuis la mise en œuvre de la réforme (le système du paiement unique s'applique au secteur du tabac à partir du 1er janvier 2006) les producteurs de tabac grecs, belges et autrichiens sont dans une situation de découplage total tandis que les autres sont dans une situation de couplage partiel. L'analyse vise donc à distinguer les éventuelles différences dans les EM/régions ayant adopté le découplage total et les EM/régions ayant adopté le couplage partiel.

L'analyse vise aussi à évaluer la situation des nouveaux EM et l'application du régime de paiement à la surface (tous les NEM producteurs de tabac ont adopté lors de leur adhésion à l'Union européenne ce régime d'aides directes simplifié). Les NEM peuvent accorder, dans le cadre des paiements directs nationaux complémentaires (PDNC), sous réserve de l'autorisation de la Commission et dans certaines limites, des paiements directs couplés pour le tabac. La Pologne, l'Hongrie, la Slovaquie et la Bulgarie ont utilisé pour le tabac cette possibilité.

La première partie de la question évaluative vise à vérifier si le changement du système d'aide a entraîné une évolution des volumes de production de tabac et des prix dans les EM et les régions concernées. D'un point de vue théorique, le paiement direct dans un système de découplage total n'a pas d'effets directs sur le comportement des producteurs. Ils sont laissés libres de choisir les cultures en fonction de la demande de marché.

La première partie de la question suggère donc d'analyser:

- si et dans quelle mesure, dans les régions communautaires, le changement du système de soutien au tabac brut (Règlement (CE) n° 864/2004 et Règlement (CE) n°1679/2005) a induit une modification des volumes et des variétés dans l'EM et la région par rapport à la période antérieure la réforme ;
- si et dans quelle mesure le changement du système de soutien au tabac brut a engendré une modification de la qualité technique du produit brut ;
- si et dans quelle mesure les modifications éventuelles des volumes et des variétés et de la qualité ont influencé les prix du tabac brut ;

- si la mise en œuvre du RPU, compte tenu des options adoptées par les EM (découplage total ou couplage partiel) et du RPUS a engendré ou non une modification de la répartition géographique de la production.

La deuxième partie de la question évaluative vise à évaluer les effets probables en 2010 de l'introduction du découplage total dans les EM ayant opté en 2004 pour un régime d'aide partiellement découplée (analyse en perspective) et de la mise en œuvre de l'Article 143e, concernant le transfert financier en faveur de la restructuration des régions productrices de tabac.

5.1.2 Approche méthodologique, sources et limites

Pour répondre à la première partie de la question évaluative nous avons utilisé des indicateurs quantitatifs provenant des sources statistiques concernant les volumes de production, les importations et le prix commercial du tabac brut en feuilles:

- les données de production de tabac brut en feuilles ont été relevées des communications des EM, selon les règlements d'application en vigueur au fil du temps (Annexe IA et IB du Règlement (CE) n° 2095/2005, Règlement (CE) n° 604/2004, Annexe II du Règlement (CE) n° 263/99). Dans le cas des productions réalisées dans un EM, mais sous contrat dans un autre EM, les données ont été dépurées de la double comptabilisation, là où le problème existe (i.e. partie de la production française déclarée par la Belgique et l'Allemagne) ;
- ces mêmes sources ont été utilisées pour les données des prix commerciaux moyens par groupe de variétés et par EM.
- concernant la qualité technique, des conclusions ont été tirées de l'analyse des modifications des prix moyens vis-à-vis de l'évolution des volumes de production dans les EM/régions. Des informations et des explications ont été tirées des entretiens aux opérateurs et aux autres sujets concernés au cours des missions dans les régions EdC. Pour vérifier les variations de la qualité à la suite de la réforme, le rapport entre le prix du tabac brut communautaire en feuilles (prix commerciaux) par groupe de variétés et par EM et le prix implicite calculé d'importation (source Comext) par groupe de variétés (du tabac en strips ou en feuilles) a été étudié. Cependant, étant donné que ce rapport concerne deux grandeurs différentes (prix de la matière première par rapport au prix du produit transformé) les résultats de cette analyse doivent être pris avec prudence ;
- concernant la distribution géographique de la culture de tabac, l'analyse a été menée au niveau communautaire (évolution de la concentration de la production communautaire dans les EM) et au niveau des régions tabacoles des EM principaux producteurs (évolution de la concentration de la surface en tabac dans les régions). Les sources utilisées ont été les Organismes de paiement et les instituts statistiques nationales.

La réponse à la deuxième partie de la question évaluative se base sur les résultats des simulations effectuées par le biais de modèles de programmation mathématique positive (PMP) pour les quatre régions concernées par l'étude: Ombrie, Estrémadure, Campanie et Lubelskie-Podlaskie-Mazowieckie-Lódzkie (LUB-Plm).

L'analyse, basée sur une modélisation d'exploitations, étudie le comportement des agriculteurs dans différents scénarios :

- avant la réforme de l'OCM Tabac (Baseline de référence – scénarios BL + BLRif),
- transitoire de l'OCM Tabac (découplage partiel – scénario PD),
- passage au découplage total de l'OCM Tabac (découplage total – scénario TD).

Par rapport à l'application de la réforme de l'OCM Tabac, ont été considérés différents sous-scénarios. En particulier, pour la situation de découplage total, dans les régions de l'Italie et de l'Espagne, ils se réfèrent à des niveaux différents d'application des aides relatives à l'art. 69 du Règlement (CE) n° 1782/2003 et notamment à des situations dans lesquelles ces aides sont : mises à zéro, établies à un niveau bas, moyen et élevé (scénarios TD-N, TD-B, TD-M, TD-E).

Dans la région polonaise, par contre, les scénarios de découplage total se réfèrent à des niveaux différents de l'aide couplée des autres cultures (scénarios TD-A et TD-B) et à un critère différent de découplage des aides au tabac (scénario TD-C). Ultérieurs détails sur ce scénario sont illustrés dans les paragraphes suivants.

Pour chacune des régions objet d'étude, nous présentons les principales caractéristiques structurelles de l'ensemble pondéré des exploitations étudiées. Ensuite, nous décrivons les résultats des simulations considérant l'impact de l'application des divers scénarios en termes de production de tabac et de choix de culture. Dans la QE 3 nous présentons pour les mêmes quatre régions les résultats en termes de résultats économiques. Les résultats des simulations par groupe d'exploitations (petites et grandes) sont détaillés dans les paragraphes suivants uniquement lorsque des différences importantes ont été remarquées dans les résultats des groupes.

Il est opportun de rappeler que les modèles utilisés sont des modèles de programmation dans lesquels les coefficients de production sont fixes. Cela signifie que pour chacune des activités de culture, les rendements sont constants. Donc, pour chaque modèle d'exploitation, l'évolution relative de la production d'une culture donnée est en tout point égale à l'évolution relative des surfaces affectées à cette culture. Toutefois, dans le cas du tabac, on se trouve parfois en présence de plusieurs typologies de production (groupes de variétés) caractérisées par des rendements de production différents. En présence de plusieurs types de tabac, la donnée de l'évolution relative de la production totale de tabac pourrait différer de celle se rapportant à l'ensemble des surfaces cultivées en tabac. Il convient néanmoins de noter que les exploitations de Campanie sont les seules où l'on rencontre quatre variétés de tabac, alors qu'on n'en trouve que deux en Estrémadure et une seule en Ombrie. De ce fait, les résultats relatifs à l'évolution de la production de tabac sont généralement, et surtout pour ces deux dernières régions, semblables à ceux concernant l'évolution des superficies. Dans tous les cas, les données reportées se réfèrent aux productions et aux superficies, pour l'ensemble du tabac et pour chaque typologie de tabac cultivée. Puisque la banque de données RICA ne relève pas les données relatives aux différentes variétés de tabac, dans la région polonaise l'analyse a été effectuée en se référant à l'ensemble du tabac produit dans l'exploitations.

5.1.3 Critères de jugement et indicateurs

La méthode d'évaluation utilisée se base sur les critères de jugement suivants:

Critères et indicateurs
Critère de jugement n° 1
Dans les EM adoptant le découplage total/le découplage partiel/le RPUS, les volumes par groupe de variétés de la production du tabac ont varié (ou non) depuis 2006 de façon significative par rapport à la période précédente la mise en œuvre de la réforme
Évolution des volumes de production par groupe de variétés et par EM (N.I 2000 =100)
Variation en % des volumes avant et après la mise en œuvre de la réforme de 2004
Approfondissement des motifs sous-jacents
Critère de jugement n° 2
Dans les EM adoptant le découplage total/le découplage partiel/le RPUS, les prix commerciaux du tabac brut en feuilles ont varié (ou non) depuis 2006 de façon significative par rapport à la période précédente la mise en œuvre de la réforme
Évolution des prix moyens du tabac brut en feuilles par groupe de variétés et par EM
Variation des prix avant et après la mise en œuvre de la réforme de 2004
Évolution du rapport entre le prix du tabac brut communautaire en feuilles (prix commerciaux) par groupe de variétés et par EM et le prix implicite calculé à l'importation par groupe de variétés du tabac en strips et en feuilles

Critères et indicateurs
Degré de satisfaction de la qualité technique du tabac brut en feuilles de la part de l'industrie de première transformation
Critère de jugement n° 3
Dans les EM ayant utilisé la faculté prévue par l'article 69 du Règlement (CE) 1782/2003, on enregistre (ou non) une variation plus significative de la qualité technique du tabac brut en feuilles
Critères adoptés pour la mise en œuvre de l'article. 69 en Espagne et en Grèce
Avis des opérateurs sur le rôle joué par l'article 69 dans la qualité technique du tabac en feuilles
Critère de jugement n° 4
La réforme de 2004 a engendré ou non une modification de la localisation géographique de la culture de tabac
Evolution 2005-2007 de la concentration de la production au niveau communautaire
Evolution 2005-2007 de la concentration de la surface dans les principaux EM producteurs de tabac
Critère de jugement N° 5
Dans les régions adoptant le découplage partiel/RPUS, de quelle façon les volumes de production du tabac pourraient changer à la suite du passage au découplage total
Application du modèle PMP dans 4 régions EdC : Campanie, Ombrie, Estrémadure, Lub-PLM:
- variations de l'utilisation des terres
- variations du niveau des productions
Approfondissement des motifs sous-jacents

5.1.4 Préalable

Avant d'analyser les effets de la réforme sur la production du tabac brut, il est opportun de dessiner un cadre de la situation concernant :

- l'octroi des primes couplées dans les anciens EM/régions ayant choisi la mise en œuvre du découplage partiel et les anciens EM ayant choisi l'application de l'article 69 ;
- l'octroi des paiements direct nationaux complémentaires (PDNC) dans les NEM.

En ce qui concerne le premier point, le tableau suivant synthétise la distribution des montants prévus par la réglementation.

Tab. 13 - Montants des aides prévus par le Règlement (CE) n° 1782/03 et ses modifications (Meuros)

	Montant historique (réforme OCM 2004)	2006-2009 Montant maximum couplé (60%)	2006-2009 % de découplage décidé par les EM	2006-2009 Montant paiements découplés	2006-2009 Montant disponible paiements couplés	Montant mise en oeuvre Art. 69
Italie (sauf Pouilles)	315,610	189,366	40%	126,244	189,366	/
Italie Pouilles	19,092	11,455	100%	19,092	-	
Italie (total)	334,702	200,821	43,42%	145,336	189,366	/
Espagne	117,598	70,559	40%	47,039	70,559	2,352
France	80,362	48,217	40%	32,145	48,217	
Allemagne	35,478	21,287	40%	14,191	21,287	
Portugal	16,935	10,161	50%	8,468	8,468	
Grèce	378,885	227,331	100%	378,885	-	7,578
Belgique	3,957	2,374	100%	3,957	-	
Autriche	1,010	0,606	100%	1,010	-	

NB: en évidence les EM/régions ayant choisi le découplage total

Source : Règlement (CE) n° 1782/03 et ses modifications

Il faut rappeler que le mécanisme décidé par la réforme de 2004 prévoit que le montant disponible pour le paiement couplé, égal à 60% maximum du montant historique du soutien au secteur, soit distribué (de 2006 à 2009) sur la base du tonnage du tabac brut éligible, tout en respectant la contrainte

de ne pas dépasser le niveau maximum de la prime prévu par la réglementation pour les divers groupes de variétés.

Tout en respectant la double contrainte du montant disponible pour le paiement couplé et du niveau maximum de la prime par groupe, les EM peuvent décider le niveau de la prime pour les divers groupes de variétés.

En plus, la réforme a supprimé le prélèvement de 2% de la prime pour l'aide spécifique aux Groupements de Producteurs, et le prélèvement pour le Fonds Communautaire du Tabac a été augmenté de 4% à 5%.

En application du mécanisme susdit, dans une situation de baisse généralisée de la production de tabac brut, le niveau de la prime unitaire perçue par les producteurs ayant choisi de continuer la production après la réforme dépasse 60% de la prime perçue avant la réforme.

En effet, les calculs effectués à partir des primes octroyés par les anciens EM mettent en évidence qu'en 2007 (en moyenne) le pourcentage de la prime couplée par rapport à la prime perçue avant la réforme atteint au minimum 73,7% dans le cas des Flue Cured en Italie, et dépasse 100% au Portugal. Les calculs ne tiennent pas en compte l'implémentation de la modulation.

Tab. 14 - Primes perçues par les producteurs en 2007 par rapport à la prime avant réforme, en % ¹⁶

	Flue	Light	Dark	Fire
Italie	73,7	85,4	75,8	87,3
Espagne	80,8	80,9	80,9	80,9
Allemagne	83,9	83,9	83,9	
Portugal	101,1	101,1		
France	80,5	85,9	91,2	

Source : Calculs sur la base des règlements e des décisions des EM

En outre, en Espagne la mise en œuvre de l'article 69, dans la mesure d'un prélèvement de 5% du montant historique disponible pour les paiements découplés, a permis aux producteurs de bénéficier d'une ultérieure prime couplée (0,074 Euros/Kg en 2006 et 0,08308 Euros/Kg en 2007)¹⁷.

De l'effet combiné du niveau de la prime couplée, de la mise en œuvre de l'article 69 en Espagne et des variations des prix moyens on a pu estimer le niveau (moyen) des recettes (prime+prix+article 69) perçues par les producteurs sous un système d'aide partiellement découplé et ayant continué la production en 2005 et en 2007 (auxquelles il faut ajouter le paiement unique), aussi que les variations en pourcentage.

Le tableau suivant met en évidence entre 2007 et 2005 une diminution très limitée des recettes (sans aides découplées), avec un maximum de -16% pour les Flue cured en Italie. Cependant, dans quelques cas, la recette unitaire est plus élevée en 2007, notamment pour les Light cured et les Fire cured en Italie, les Light cured au Portugal et les Dark cured en France¹⁸.

¹⁶ Pour l'Allemagne et la France on a tenu compte aussi du montant supplémentaire de la prime accordée aux groupes de variétés.

¹⁷ Cf. § 5.1.6.7.1

¹⁸ Il en découle que dans tous les anciennes EM ayant choisi le découplage partiel, la somme des recettes et du paiement unique perçus par les producteurs de tabac dépasse d'une façon significative les recettes réalisées avant la réforme.

Tab. 15 - Prime, prix moyen et recette moyenne totale en 2005 et 2007 dans les EM ayant adopté le découplage partiel (€/Kg)

		2005				2007				Var % 2007/2005			
		Flue	Light	Dark	Fire	Flue	Light	Dark	Fire	Flue	Light	Dark	Fire
Italie [b); c)]	Prime	2,802	2,241	2,241	2,465	2,065	1,915	1,699	2,151	-26,3	-14,6	-24,2	-12,7
	Prix	0,960	0,470	0,150	1,790	1,090	0,960	0,390	2,360	13,5	104,3	160,0	31,8
	Recette totale	3,762	2,711	2,391	4,255	3,155	2,875	2,089	4,511	-16,1	6,0	-12,6	6,0
Espagne [b); c)]	Prime	2,802	2,241	2,241	2,465	2,264	1,814	1,814	1,994	-19,2	-19,1	-19,1	-19,1
	Prix	0,560	0,330	0,310	0,670	0,640	0,340	0,310	0,780	14,3	3,0	0,0	16,4
	art.69 Recette totale	3,362	2,571	2,551	3,135	2,987	2,237	2,207	2,857	-11,1	-13,0	-13,5	-8,8
Allemagne [a); b); c)]	Prime	3,275	3,070	2,759		2,747	2,576	2,314		-16,1	-16,1	-16,1	
	Prix	0,990	1,110	0,520		1,130	1,250	0,780		14,1	12,6	50,0	
	Recette totale	4,265	4,180	3,279		3,877	3,826	3,094		-9,1	-8,5	-5,6	
Portugal [b); c)]	Prime	2,802	2,241			2,832	2,265			1,1	1,1		
	Prix	0,540	0,480			0,410	0,550			-24,1	14,6		
	Recette totale	3,342	2,721	0,000		3,242	2,815	0,000		-3,0	3,4		
France [a); b); c)]	Prime	3,275	3,070	2,628		2,637	2,637	2,397		-19,5	-14,1	-8,8	
	Prix	0,890	1,130	1,110		1,150	1,190	1,460		29,2	5,3	31,5	
	Recette totale	4,165	4,200	3,738		3,787	3,827	3,857		-9,1	-8,9	3,2	

a) Pour L'Allemagne et la France, montant supplémentaire compris

b) Prime sans prélèvements: 2% pour l'aide spécifique aux Groupements de Producteurs (2005), et 4% (en 2005) et 5% (en 2007) pour le Fonds Tabac

c) En 2007 modulation excluse

Source : Règlements et communications des EM

En ce qui concerne le deuxième point préliminaire, il faut rappeler ici que la plupart des NEM a accordé, dans le cadre des paiements directs nationaux complémentaires (PDNC), des paiements directs couplés pour le tabac. Rapportées au Kg de produit, ces aides ont été :

- pour la Pologne, en 2006, 1,878 €/Kg pour les Flue cured et 1, 333 €/Kg pour le Light, Dark et Fire cured ; en 2007, 1,667 €/Kg pour le Flue cured et 1, 441 €/Kg pour le Light, Dark et Fire cured.
- pour l'Hongrie, en 2006, 2,695 €/Kg pour les Flue cured et 2,186 €/Kg pour les Light cured ; en 2007, 2,479 €/Kg pour les Flue cured et 1,973 €/Kg pour les Light cured.
- pour la Bulgarie 1,43 €/Kg pour les Flue cured, 1,66 €/Kg pour les Light cured, 1,71 €/Kg pour le Basmas et 1,38 €/Kg pour le Kaba Koulak en 2007.

5.1.5 L'évolution de la production de tabac brut en feuilles et les variations induites par la mise en œuvre de la réforme, dans les EM adoptant le découplage total, le découplage partiel et le RPUS

Pour apprécier le rôle joué par la mise en œuvre de la réforme (en 2006) sur l'évolution de la production de tabac brut en feuilles, l'analyse a été menée :

- au niveau de l'UE, compte tenu des élargissements aux 10 NEM en 2004 et aux deux autres NEM en 2007 ;
- au niveau de l'ensemble des anciens Etats Membres (AEM) ayant choisi le découplage partiel du soutien (40% découplé en Allemagne, Espagne, France, Italie sauf les Pouilles; 50% au Portugal) ;
- au niveau de l'ensemble des AEM ayant choisi le découplage total (Autriche, Belgique, Grèce et région Pouilles en Italie) ;
- au niveau des NEM ayant appliqué le RPUS, à partir de l'entrée dans l'UE (Hongrie, Pologne, Slovaquie de 2004 ; Bulgarie et Roumanie en 2007). Concernant Chypre, aucune production de tabac n'a été réalisée depuis son entrée dans l'UE.

D'un point de vue général, l'analyse de l'évolution de la production communautaire fait ressortir des éléments de fond:

- Par rapport à 2005, la production totale de tabac brut en feuilles montre une réduction d'environ -29%, malgré l'apport des deux NEM en 2007. Considérée la production des seuls AEM (UE15), la diminution a été de quelques -45%.

- Tous les groupes de variétés montrent une réduction consistante du tonnage réalisé depuis la réforme, à l'exception du Basmas (pour ce dernier +3%, grâce à l'apport de la Bulgarie en 2007). En particulier, le groupe des Flue cured a baissé d'environ -28% (-41% dans les AEM). Les Light et les Dark cured d'environ -32% (-45,5% et -33% respectivement dans les AEM), le Katerini de -54%. Une diminution plus limitée a concerné les Fire cured (-7.6%) et le Kaba Koulac (-6.4). En outre, on observe la disparition totale du Sun cured (-100%).

Cependant, des évolutions fortement différenciées se sont avérées au niveau des divers groupes d'EM :

- Au niveau de l'ensemble des AEM ayant choisi le couplage partiel, entre 2005 et 2007 la diminution de la production totale a été environ -25%, résultant d'une diminution plus marquée dans le cas des Light cured (-38%), des Dark cured (-30%) et plus limitée dans le cas des Fire cured (-23% et surtout des Flue cured, environ -15%). Les diminutions plus fortes ont concerné les Dark en France (-86%) et en Espagne (-66%), ainsi que les Light en Italie (-46%), tandis qu'une baisse plus limitée a concerné les Light en Espagne (-13%) et en France (-16%) et les Dark en Italie (-10%). En Italie, en outre, les Flue ont montré une augmentation de la production d'environ 2%.
- Au niveau de l'ensemble des AEM ayant choisi le découplage total, entre 2005 et 2007 la diminution de la production totale a été de -80%. Ce résultat est imputable surtout à la quasi mise à zéro de la production des Flue cured (-99,6%) et des Light cured (-98,9%) qui a touché tous les AEM (pour ces groupes de variétés, la production autrichienne a disparue). En outre, comme déjà mentionné, la production des Sun cured (auparavant réalisée en Grèce et en Italie dans les Pouilles), a été mise à zéro.

Concernant les orientaux classiques, la production grecque de Kaba Koulak est quasiment disparue (-99%), mais une diminution forte de la production a concerné aussi les variétés jouissant d'un prix plus élevé, c'est-à-dire le Basmas (-59%) et le Katerini (-54%).

- Au niveau des NEM les variations entre 2005 et 2007 concernent uniquement les EM entrés dans l'UE en 2004. A l'inverse des AEM, l'ensemble des NEM met en évidence une augmentation de la production totale de 12,6%, résultant d'une augmentation plus forte des Fire cured (+50%) et des Flue cured (+16,5%), d'une augmentation plus faible des Light cured (+7%) et d'une diminution des Dark cured (-20,5%). On observe que, à l'intérieur des NEM, les augmentations de la production sont imputables à la Pologne (+18,1% de la production totale de tabac des NEM), tandis qu'en Hongrie et en Slovaquie la production a baissé de -2,3% et de 56,5% respectivement.

Tab. 16 - UE : Evolution de la production de tabac brut en feuilles pour ensemble des AEM ayant choisi le découplage total, le couplage partiel, les NEM (2000-2007, 2008 prévisions sur base contrats de culture, tonnes)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Var% 2005/00	Var% 2007/05
I. FLUE CURED	Total UE	129.405	132.714	139.706	143.219	166.465	172.579	120.264	124.125	141.714	33,4	-28,1
	Total AEM découpl. Partiel	96.931	96.865	99.342	99.778	98.288	101.664	90.251	86.766	96.556	4,9	-14,7
	Total AEM découpl. total	32.474	35.849	40.364	43.441	45.256	45.622	713	165	5	40,5	-99,6
	Total NEM (2004)					22.921	25.293	29.300	29.467	34.957		
	Total NEM (2007)							7.727	10.196			
II. LIGHT AIR CURED	Total UE	78.010	79.737	83.024	79.731	91.784	90.127	62.186	60.991	80.977	15,5	-32,3
	Total AEM découpl. Partiel	65.364	67.060	70.644	69.385	68.593	67.043	44.941	41.397	53.774	2,6	-38,3
	Total AEM découpl. total	12.646	12.677	12.379	10.345	10.209	9.121	33	98	9	-27,9	-98,9
	Total NEM (2004)					12.983	13.963	17.213	14.940	18.314		
	Total NEM (2007)							4.556	8.880			
III. DARK AIR CURED	Total UE	35.888	32.745	27.837	24.758	22.761	22.633	23.869	15.425	19.048	-36,9	-31,9
	Total AEM découpl. Partiel	34.778	31.424	26.506	23.446	19.985	19.917	21.419	13.858	16.353	-42,7	-30,4
	Total AEM découpl. total	1.110	1.321	1.332	1.312	1.122	884	164	111	121	-20,4	-87,4
	Total NEM (2004)					1.654	1.832	2.286	1.456	2.574		
	Total NEM (2007)											
IV. FIRE CURED	Total UE	6.019	6.152	4.736	4.937	5.327	5.281	4.672	4.880	5.991	-12,3	-7,6
	Total AEM découpl. Partiel	6.019	6.152	4.736	4.937	4.378	4.189	3.471	3.241	3.876	-30,4	-22,6
	Total AEM découpl. total											
	Total NEM (2004)					949	1.092	1.201	1.640	2.116		
	Total NEM (2007)											
V. SUN CURED	Total UE	19.290	13.298	8.257	4.007	2.444	1.882	0	0	0	-90,2	-100,0
	Total AEM découpl. Partiel											
	Total AEM découpl. Total (a)	19.290	13.298	8.257	4.007	2.444	1.882	0	0	0	-90,2	-100,0
	Total NEM (2004)											
	Total NEM (2007)											
VI. BASMAS	Total UE	26.632	26.659	27.585	26.270	27.776	27.376	11.589	28.206	39.462	2,8	3,0
	Total AEM découpl. Partiel											
	Total AEM découpl. total	26.632	26.659	27.585	26.270	27.776	27.376	11.589	11.159	11.192	2,8	-59,2
	Total NEM (2004)											
	Total NEM (2007)							17.047	28.270			
VII. KATERINI	Total UE	23.340	23.405	23.512	22.152	21.789	22.988	9.757	10.545	12.486	-1,5	-54,1
	Total AEM découpl. Partiel	50	98	170	23	23	29	0	0	0	-43,5	-100,0
	Total AEM découpl. total	23.290	23.307	23.342	22.129	21.766	22.959	9.757	10.540	12.481	-1,4	-54,1
	Total NEM (2004)											
	Total NEM (2007)							5	5			
VIII. KABA KOULAK	Total UE	16.905	13.215	9.768	7.800	5.871	2.750	32	2.573	6.514	-83,7	-6,4
	Total AEM découpl. Partiel											
	Total AEM découpl. total	16.905	13.215	9.768	7.800	5.871	2.750	32	37	0	-83,7	-98,7
	Total NEM (2004)											
	Total NEM (2007)							2.536	6.514			
TOTAL	Total UE	335.489	327.924	324.424	312.873	344.217	345.617	232.369	246.744	306.193	3,0	-28,6
	Total AEM découpl. Partiel	203.142	201.598	201.398	197.568	191.267	192.842	160.082	145.261	170.559	-5,1	-24,7
	Total AEM découpl. Total (b)	132.347	126.326	123.027	115.304	114.443	110.595	22.288	22.110	23.808	-16,4	-80,0
	Total NEM (2004)					38.506	42.180	50.000	47.503	57.961		
	Total NEM (2007)							31.871	53.865			

a) Grèce et Pouilles
b) y compris Pouilles

Source: Annexe II ex Règlement (CE) n° 2636/99 et n° 2095/2005

Comme il est connu, dans la période précédente la réforme de 2004, plusieurs instruments avaient été mis en œuvre au but de maîtriser et de mieux orienter la production communautaire vers les variétés les plus demandées par le marché, en particulier la modification des seuils de garantie et le système de transfert de quotas entre groupes de variétés et, d'une façon indirecte, le rachat et la cession des quotas entre les producteurs. Le thème de l'orientation au marché sera abordé à la QE2.

Cependant, au but de mieux encadrer les effets de la réforme sur la production communautaire du tabac, il est opportun ici d'approfondir l'analyse des dynamiques concernant la production des divers groupes de variétés depuis la réforme par rapport aux tendances de la période précédente.

Les graphiques suivants présentent l'évolution du N.I de la production par groupe de variétés.

Fig. 20 - Evolution de la production de tabac brut en feuilles : total UE et ensemble AEM avec découplage total et découplage partiel (2000-2007, 2008 prévisions sur la base des contrats de culture, NI 2000=100)



Source: Annexe II ex Règlement (CE) n°2636/99 et n° 2095/2005

- (a) La production totale UE coïncide avec la production des AEM avec découplage total (Grèce et Pouilles)
- (b) La production totale UE est presque égale à la production des AEM avec découplage total (Grèce)

L'analyse, menée uniquement au niveau des AEM, met en évidence que, pour certains groupes de variétés, les effets de la réforme de 2004 ont accéléré une tendance à la baisse déjà en acte depuis longtemps¹⁹. Il s'agit, notamment des Dark cured, des Sun cured et du Kaba Koulak (variétés toujours moins demandées par le marché) et, en moindre mesure, des Fire cured.

Par contre, dans le cas des deux autres variétés orientales classiques dont le niveau de la production (en Grèce) était très stable, la mise en œuvre du découplage total a mené à une chute immédiate de la production.

Un cas particulier concerne le groupe des Flue cured (variétés parmi les plus demandées par le marché), où une dichotomie forte existe entre l'évolution existante dans les AEM ayant choisi le découplage partiel et les AEM ayant mis en œuvre le découplage total (notamment la Grèce). Dans les premiers, comme déjà observé, la diminution limitée de la production s'est insérée sur une évolution légèrement positive des années précédentes. A l'inverse, en Grèce, la culture est disparue depuis la réforme, vis-à-vis d'une évolution vivement positive observée au cours de la période précédente (+40% de 2000 à 2005), grâce surtout au transfert des quotas (notamment des Sun cured et de Kaba Koulak).

L'explication de ce phénomène réside dans le fait que l'expansion de cette variété a concerné surtout des exploitations peu performantes (de petite taille, ayant une basse intensité de capital, conduites par des producteurs âgés, etc.²⁰), ce qui a induit un abaissement de la qualité moyenne du produit, par conséquent elle est toujours moins demandée par le marché. Le témoigne la forte diminution du prix moyen des Flue cured grecs (d'une moyenne de 0,73 €/kg dans la période 2000-2003, à 0,28 €/kg en 2005).

Dans ce cas, donc, on peut affirmer que la mise en œuvre du découplage total a fortement contribué à épurer le marché d'une production de basse qualité, probablement réalisée pour bénéficier de la prime. A ce sujet, il est à noter que la prime réglementaire pour le Sun Cured a été réduite en 2002 de 2,38423 €/kg. à 2,14581 €/kg (c'est-à-dire de 80% à 72% par rapport à la prime pour le Flue cured, qui était de 2.98062 €/kg depuis 1999), et que le rendement pour le Flue cured était aussi plus élevé (environ 3.3 t/ha contre 2.6 t/ha pour le Sun cured). L'avantage en passant de la production de Sun cured à celle de Flue cured avant 2002 était de 0.59639 €/kg et à partir de 2002 était de 0.83481 €/kg. La compensation pour la baisse de prix était plus qu'adéquate, ce qui aurait pu avoir poussé les producteurs à s'adresser vers le Flue cured indépendamment du marché.

Enfin, il faut observer que les prévisions de production en 2008 montrent une reprise pour tous les groupes de variétés dans les AEM ayant appliqué le découplage partiel (ainsi que dans les NEM). Bien que ces prévisions sortent des précontrats entre les producteurs et les industries et que, en général, la production contractualisée est plus élevée que la production réelle (ce qui suggère de regarder avec prudence ces prévisions), la reprise semblerait liée au niveau de la prime couplée (bien plus élevée que 60% du niveau de la prime avant la réforme) ainsi qu'à l'augmentation des prix moyens (voir ci-dessous), ce qui porte les producteurs à considérer encore intéressante la production du tabac.

¹⁹ Voir réponse à la QE 2, § 6.1.4.2

²⁰ A la suite de la mise en œuvre du système de transfert des quotas (réforme OCM 1998), le nombre de producteurs grecques de Flue cured a passé de 6.678 en 2000 à 11.011 en 2005. La plupart de nouveaux producteurs de Flue étaient des petits producteurs de Sun cured (dont le nombre est passé de 6.483 à 587 dans la même période) et de Kaba Koulak (9.716 à 1.948), peu équipés par rapport aux nécessités des Flue cured (fours, mécanisation). En outre, la taille moyenne par producteur de Flue cured, déjà très basse au début de la période (1,48 ha en 2000) a ultérieurement baissé à 1,09 ha en 2005 (il est à noter que le Flue cured demande, en général, une taille plus grande par rapport aux autres variétés. En Italie, par exemple, la taille moyenne a passé de 11,1 à 14,4 ha au cours de la même période).

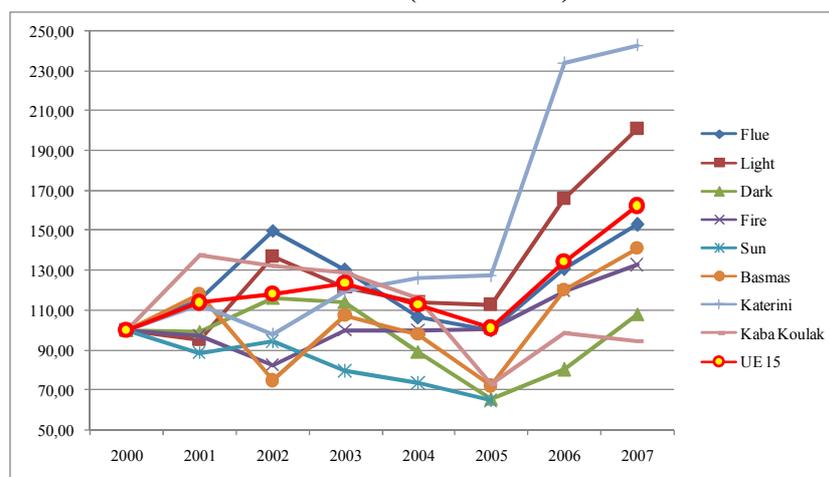
5.1.6 L'évolution et les variations des prix commerciaux du tabac brut en feuilles induites par la mise en œuvre de la réforme, dans les EM adoptant le découplage total, le découplage partiel et le RPUS

5.1.6.1 L'évolution et les variations des prix commerciaux du tabac brut en général

D'un point de vue général, l'analyse de l'évolution des prix commerciaux du tabac brut en feuilles communautaire fait ressortir les éléments suivants :

- Concernant le prix moyen pondéré de l'UE 15, l'évolution a suivi une phase de faible croissance de 2000 à 2003, pour baisser sur le niveau de 2000 en 2005. Depuis la mise en œuvre de la réforme, le prix moyen a connu une forte augmentation en passant de 0,82 €/kg en 2005 à 1,32€/kg en 2007 (de 0,79 €/Kg en 2005 à 1,24 €/kg en 2007 dans l'UE élargie).
- Cette évolution générale est l'expression de tendances différenciées au niveau des groupes de variétés. Dans la période avant la réforme (de 2000 à 2005, les Flue cured et les Light cured ont suivi, grosso modo l'évolution du prix moyen pondéré. Par contre, les Dark cured, le Basmas, le Kaba Koulak et surtout les Sun cured ont vu une chute très forte au cours de la période, pour toucher le niveau plus bas en 2005.
- A partir de la première année de la réforme, et encore plus en 2007, tous les groupes de variétés ont suivi l'évolution générale, avec une augmentation très forte dans le cas du Katerini et du Basmas, et un peu plus faible dans le cas des Dark cured, Light cured et Flue cured. Par contre, l'augmentation du prix du Kaba Koulak a été plus limitée, avec une reprise en 2006, mais une nouvelle chute en 2007.

Fig. 21 - Evolution des prix commerciaux moyens du tabac brut en feuilles communautaire (UE15) par groupe de variétés (N.I 2000=100)



Source: Annexe II ex Règlement (CE) n° 2636/99 et n° 2095/2005

Tab. 17 - Variations % des prix commerciaux moyens du tabac brut en feuilles communautaire (UE15) par groupe de variétés

Groupes de variétés	2001/00	2002/01	2003/02	2004/03	2005/04	2006/05	2007/06
Flue	15,31	29,97	-13,11	-18,13	-5,98	30,58	16,89
Light	-4,44	43,60	-11,13	-6,20	-1,16	47,00	21,01
Dark	-0,27	16,46	-1,64	-21,80	-26,34	21,99	35,10
Fire	-2,85	-14,70	20,99	-0,10	0,52	19,10	10,70
Sun	-11,18	6,49	-15,70	-7,61	-11,87		
Basmas	18,42	-36,63	43,58	-8,95	-26,32	66,67	17,14
Katerini	12,93	-13,43	22,08	5,68	1,06	83,71	3,77
Kaba Koulak	37,63	-3,67	-2,86	-9,80	-36,96	34,48	-3,85

Source: à partir de données Annexe II Règlement (CE) n°2636/99 et n° 2095/2005

5.1.6.2 L'évolution et variations des prix commerciaux du tabac brut au niveau des EM

L'évolution des prix commerciaux au niveau général (communautaire) cache des différences significatives au niveau des EM.

- a) Pour chaque groupe de variétés, le niveau absolu des prix est très différencié dans les EM. Cette différence est plus forte dans le cas des Light cured, des Dark cured, et des Fire cured. Cette différence est l'expression de plusieurs facteurs, parmi lesquels :
- un poids différent des variétés de tabac, ayant une valeur unitaire différenciée, dans les groupes d'appartenance. Par exemple, dans le Dark cured les variétés produites en Belgique, en France et partiellement en Allemagne (i.e Badischer Geuderheimer) ont une valeur unitaire plus élevée par rapport aux variétés cultivées en Italie (i.e. Havanna) ;
 - une différente fonction d'usage dans la fabrication des produits transformés. Par exemple, dans le groupe Light cured, le Burley produit dans les EM du sud est utilisé comme filler (à des prix plus bas), tandis que dans les EM du nord est utilisé pour donner du goût aux produits transformés. De même, le Fire cured (Kentucky) produit en Italie jouit de prix plus élevés à cause de son utilisation industrielle (sigaro Toscano).
 - une diverse qualité du produit.
- b) L'augmentation moyenne des prix de chaque groupe de variétés à la suite de la réforme n'est pas homogène dans les EM.

Dans le cas de la plupart des groupes de variétés non orientaux classiques, l'augmentation plus forte s'est avérée en Italie : la variation du prix moyen entre 2005 et 2007 a été de 160% pour les Dark cured, de 104% pour les Light cured et de 32% pour les Fire cured. Dans le cas des Flue cured, l'augmentation plus forte a été en France (+29%). Des augmentations beaucoup plus faibles ont concerné les Light cured en France (+5,3%) et en Espagne (+3%), les Fire cured en Espagne (+16,4%) et les Flue cured en Allemagne (+14,1%). En outre, les prix du Dark cured en Espagne n'a pas eu de variations.

Des variations très différenciées ont concerné les NEM aussi : en Slovaquie les prix des Flue cured et des Light cured ont baissé entre 2005 et 2007 (-10.3% et -38.1% respectivement). De même, les prix ont baissé en Hongrie (-7,1% pour les Flue cured ; -21,8% pour les Light cured). En Pologne tous les groupes de variété cultivés dans ce pays ont vu une augmentation, particulièrement significative dans le cas des Light cured (+63%), mais de même intéressante pour les autres groupes de variétés (+17% les Flue cured ; +27,7% les Dark cured ; +16,8% les Fire cured).

Concernant la Bulgarie et la Roumanie, les prix disponibles sont limités à 2006 et 2007. Pour le premier NEM, une variation positive très forte est observée dans le cas du Kaba Koulak (+149%) et les Flue cured (+96%). L'augmentation a été intéressante aussi pour les autres groupes de variétés (+59% le Light cured ; +50% le Basmas). A l'inverse, en Roumanie la seule variation positive a concerné le Light cured (+4,9%), vis-à-vis d'une flexion du prix du Flue cured (-20,6%).

A la suite des évolutions différenciées au niveau des EM, l'éventail des prix a augmenté au fil du temps, ce qui est mis en évidence par l'augmentation de l'écart type des prix moyens des EM entre 2000 et 2007 (cf table 18 à la page suivante). Cette augmentation a concerné tous les groupes, mais est plus évidente dans le cas des Fire cured et des Dark cured.²¹

²¹ Il faut remarquer que l'augmentation de l'éventail des prix a été favorisée par la suppression (dans les EM ayant choisi le découplage partiel) de la partie variable de la prime, ce qui a permis une plus forte libéralisation de la fixation des prix. Selon quelques opérateurs interviewés, la suppression de la prime variable (ayant un effet de multiplication des différences du prix commercial) a permis un élargissement de la fourchette des prix, au but de mieux rémunérer les agriculteurs produisant le tabac de meilleure qualité et de décourager les autres.

Fig. 22 - Evolution des prix commerciaux moyens du tabac brut en feuilles par groupe de variétés UE 15 et par EM (2000-2007, Euros/kg)



Source: Annexe II ex Règlement (CE) n°2636/99 et n° 2095/2005

Tab. 18 - Ecart-type de quelques groupes de variétés, en 2000 (UE15) et en 2007 (UE 27)

	2000	2007
Flue	0,24	0,31
Light	0,39	0,44
Dark	0,39	0,64
Fire	0,73	1,11

Source : à partir de données Annexe II ex Règlement (CE) n°2636/99 et n° 2095/2005

5.1.6.3 Les facteurs exogènes à la réforme influençant l'évolution des prix commerciaux et l'augmentation des prix après la réforme

Etant donné les résultats de l'analyse de l'évolution des prix commerciaux du tabac brut en feuilles et des variations avant et après la mise en œuvre de la réforme, on essaiera ici d'envisager les facteurs et les motifs principaux, en distinguant les facteurs exogènes (notamment l'évolution des prix internationaux) de ceux directement ou indirectement rapportables aux effets induits par la réforme.

Concernant les facteurs exogènes, notamment l'évolution des prix internationaux, il faut rappeler que le marché du tabac brut (emballé) est mondial, et l'éventail de prix y est très large (pour chaque groupe de variétés, et pour chaque variété en particulier) en fonction d'un grand nombre de variables quantitatives (production et variation des stocks, aussi bien dans les entreprises de transformation que dans les manufactures) et qualitatives.

En outre, les variations des stocks mondiaux (et donc des prix internationaux) des principaux groupes de variétés sont largement déterminées par les politiques d'achat des grands traders et des grandes manufactures multinationales, qui disposent d'une part importante du marché mondial et européen du tabac transformé (emballé) et des produits finis. De fait, l'activité de commercialisation du tabac brut emballé européen (notamment du tabac brut battu, des groupes de variétés I et II, mais aussi des autres groupes) est concentrée dans un petit nombre d'entreprises de transformation/commercialisation qui sont (en même temps) les filiales étrangères des plus grands traders mondiaux, fournisseurs des multinationales manufacturières. Enfin, un nombre considérable d'entreprises de première transformation (spécialement en Italie) font en réalité une simple activité de sous-traitance, sans avoir un rapport direct avec le marché.

Etant donné ces prémisses, on peut donc s'attendre à ce que les variations des prix internationaux exercent une influence sur les transactions du tabac brut en feuilles entre les industries de première transformation et les producteurs agricoles communautaires.

Au but de vérifier cette influence, les variations des prix commerciaux moyens du tabac brut communautaire (UE 15) ont été rapportées aux variations des prix implicites calculés à l'importation²² du tabac emballé, notamment en strips dans le cas du tabac du groupe de variétés I et II, et en feuilles dans le cas des autres groupes de variétés²³. Cela, tout en tenant compte, par prudence, que les prix commerciaux du tabac communautaire et les prix à l'importation du tabac transformé ne sont pas des grandeurs homogènes²⁴.

Avec cette limite, on observe que les variations des deux prix suivent grosso modo la même direction au fil du temps, surtout dans le cas des Flue cured et des Light cured et, d'une façon plus limitée, des Dark cured. Par contre, les Orientaux classiques ne mettent en évidence aucune relation.

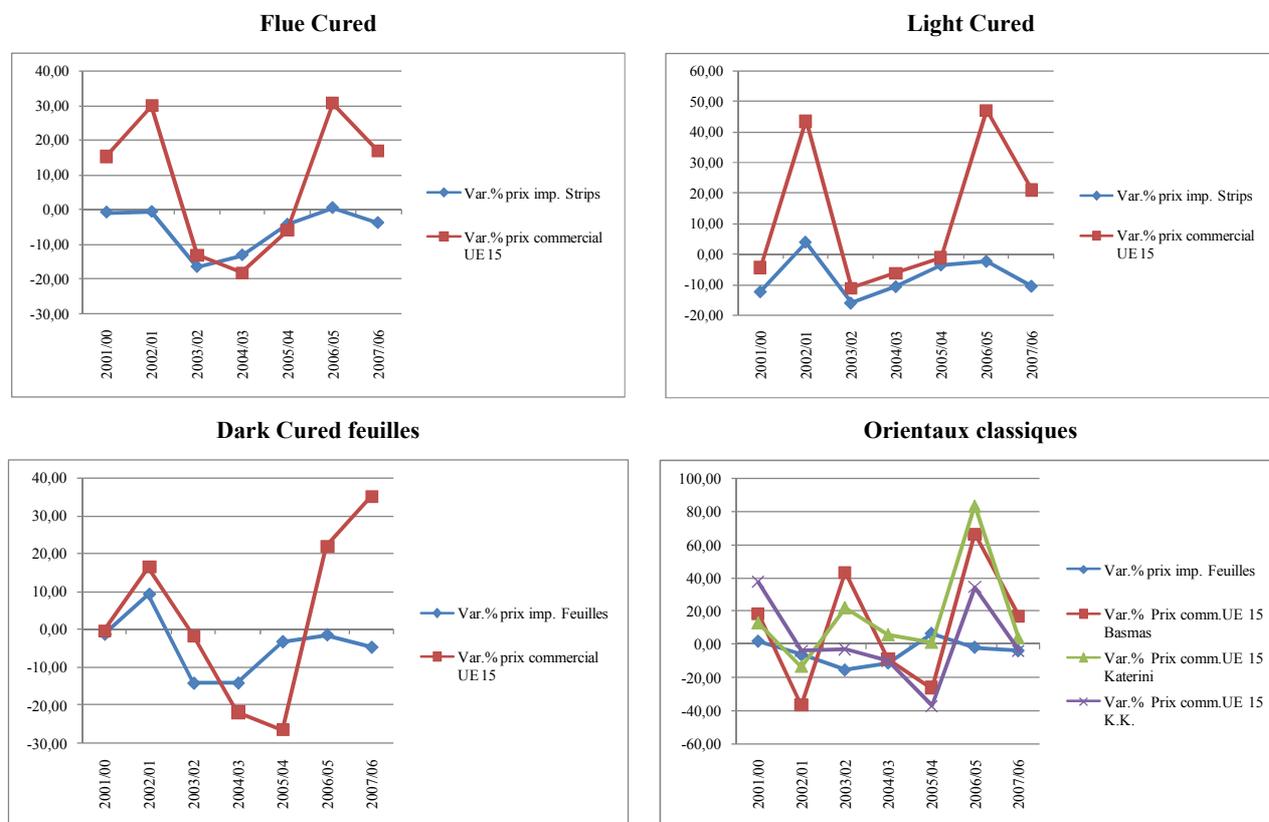
Cependant dans la période après la réforme, même si les variations ont la même direction, elles n'ont pas le même signe (les variations des prix à l'importation en 2006 et en 2007 ont été négatives, là où les variations des prix commerciaux communautaires ont été positives).

²² Les prix implicites sont les prix sortant du rapport entre les importations en valeur et les importations en quantité. Il s'agit, donc, d'un prix CIF calculé.

²³ Les importations en strips des Dark cured et Fire cured et des orientaux sont exigües ; par contre, les Flue et les Lights sont presque exclusivement importés en strips.

²⁴ Notamment, les deuxièmes comprennent les premiers, plus tous les coûts de transformation, les coûts financiers et les coûts de transport.

Fig. 23 - Variation % des prix implicites calculés à l'importation de tabac brut transformé et des prix commerciaux du tabac brut en feuilles (2001/00-2007/06)



Source: Comext, Annexe II Règlement n° 2636/99 et n° 2095/2005

Par conséquent, après la réforme les prix commerciaux ont été influencé par les prix internationaux en moindre mesure que dans la période pré-réforme.

Cela montre que des autres facteurs ont joué un rôle plus important par rapport au passé. Ces facteurs susceptibles d'avoir influencé le prix commercial et liés aux effets directs/ indirects de la réforme peuvent être groupés en :

- facteurs liés aux effets directs/ indirects de la réforme sur les volumes et sur la structure de production.
- facteurs liés au comportement et aux initiatives des transformateurs et des administrations publiques.
- facteurs exogènes liés aux coûts de production
- facteurs liés aux effets de la réforme sur la qualité du tabac communautaire en feuilles

5.1.6.4 Les facteurs liés aux effets directs et indirects de la réforme sur la production, influençant l'évolution des prix commerciaux et l'augmentation des prix après la réforme

Traitions d'abord les facteurs liés aux effets de la réforme sur les volumes, sur la structure de production et sur la qualité moyenne du produit.

Comme déjà mentionné, la disparition de la production des Flue cured et des Light cured (de mauvaise qualité) en Grèce a mené à l'augmentation du prix moyen communautaire de ces types de tabac. En effet, la production grecque avait touché (en 2005) 24,6% de la production communautaire des Flue cured (à un prix moyen de 0,28 €/Kg, vis-à-vis d'une moyenne communautaire de 0,82 €/kg),

et 9,7% de la production communautaire des Light cured (à un prix moyen de 0,20 €/Kg, vis-à-vis d'une moyenne communautaire de 0,66 €/kg).

Concernant les Light cured, à la disparition de la production grecque s'est ajoutée la forte réduction de la production italienne²⁵, de 49 à 26 mille tonnes (la production italienne était, en 2005, 54% de la production communautaire, à un prix moyen de 0,47 €/kg). D'ailleurs, la forte augmentation du prix du Burley italien fait bien supposer que cette contraction a concerné le produit de plus basse qualité.

Cette amélioration de la qualité moyenne du tabac a été confirmée par les entretiens dans les régions EdC concernées.

L'amélioration de la qualité moyenne, qui a influencé positivement le prix commercial, est imputable à plusieurs événements liés à (ou accélérés par) la réforme. Il s'agit notamment de:

- la cessation de la production de tabac de basse qualité dans les exploitations les moins performantes (en général de plus petite taille et/ou conduites par des producteurs âgés), favorisée par la suppression du système de quotas. Il s'agit, notamment des exploitations disposant d'un quota, réalisant, avant la réforme, le prix commercial le plus bas (et le niveau de la prime variable le plus bas aussi), pour lesquelles l'intérêt à produire était lié à la prime²⁶ ;
- la cessation de la production de tabac de la part des exploitations localisées dans des zones peu aptes à la production d'un tabac de qualité. Dans ce cas aussi, la suppression du système de quotas a favorisé cette cessation, mais aussi l'expansion de la production dans les zones les plus aptes et l'augmentation de la production dans les exploitations tabacoles les plus performantes, produisant (déjà avant la réforme) un tabac de meilleure qualité. Il faut souligner que cet effet de la réforme est bien mis en évidence par l'augmentation de la production du Bright en Vénétie (voir ci-dessous) et, d'une manière plus limitée, par la Haute Vallée du Tibre en Ombrie ;
- la diminution, dans quelques groupes de variétés (i.e. les Dark cured), des variétés les moins demandés par le marché²⁷.

5.1.6.5 Les facteurs liés au comportement et aux initiatives des transformateurs et des administrations publiques

Ces facteurs semblent concerner surtout l'Italie, où, comme on l'a vu, l'augmentation des prix a été particulièrement importante.

D'après les interviews aux opérateurs du secteur et aux Administrations publiques, il est ressorti qu'un prix plus élevé a été reconnu par les transformateurs aux producteurs, dans le but de maintenir leur intérêt à poursuivre la production. Cependant, selon les interviewés, il a été possible de transférer seulement une partie de cette augmentation (environ 50%) sur le prix de vente aux manufactures, sur la base d'un accord commercial entre les transformateurs et ces dernières.

Par ailleurs, l'absorption du coût plus élevé de la matière première devrait avoir été permise par la réalisation de quelques initiatives au niveau de la filière, favorisées aussi par l'intérêt de l'Administration Publique.

²⁵ La production italienne des Light cured est réalisée surtout en Campanie (87% en 2005). Entre 2005 et 2007, la production de Burley de la Campanie a chuté de 42.700 t à 24.000 t. En plus, la production des Pouilles (2.400 t en 2005, de mauvaise qualité) a été mise à zéro en 2007.

²⁶ Le thème des effets de la réforme sur la structure de production tabacole sera abordé à la QE4. Cependant il est opportun d'anticiper ici que les données disponibles confirment cet effet de la réforme : dans la plupart des EM la diminution du nombre des producteurs a été accompagnée par l'augmentation de la surface moyenne en tabac par producteur. En outre, parmi les EM, cette augmentation a été plus importante en Italie.

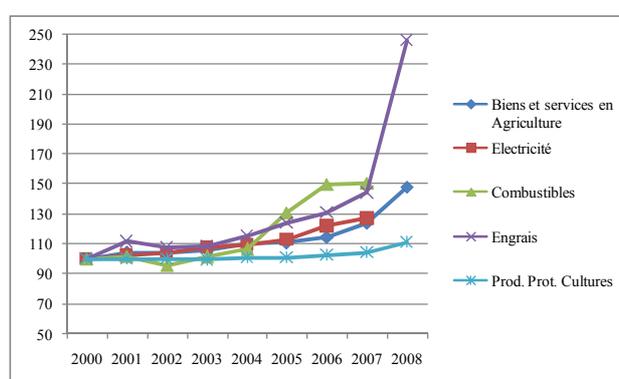
²⁷ En Italie (notamment en Campanie), entre 2005 et 2007 la production des Dark cured a baissé de 10%, mais la production de Havanna et de Paraguay a diminué respectivement -64,6% et -62,9%, vis-à-vis d'une stabilité de la production de Badischer Geudertheimer.

Le thème des effets de la réforme sur les stratégies d'adaptation de la filière sera abordé à la QE4. Cependant il est opportun de mentionner ici le cas de l'Ombrie, où l'Administration régionale a favorisé un processus de rationalisation de la filière du Bright, visant la réduction de certaines inefficiences organisationnelles et l'élimination des coûts de transaction liés aux divers passages du produit entre deux coopératives de producteurs et l'industrie de battage/commercialisation du tabac. La suppression de ces coûts, aussi que l'augmentation de l'efficacité de l'organisation qui en a sorti, a permis de reconnaître aux producteurs un prix plus haut.

5.1.6.6 Les facteurs exogènes liés aux coûts de production

Dans certains cas, l'augmentation des prix commerciaux est aussi liée à la reconnaissance, de la part des transformateurs, de l'augmentation des coûts de production agricole du tabac, liée à la levitation des prix d'achat des moyens utilisés, notamment des engrais et (au moins pour le Bright) des carburants²⁸.

Fig. 24 - Evolution des prix des principaux moyens de production (UE 15, 2000 = 100)



Source: Eurostat

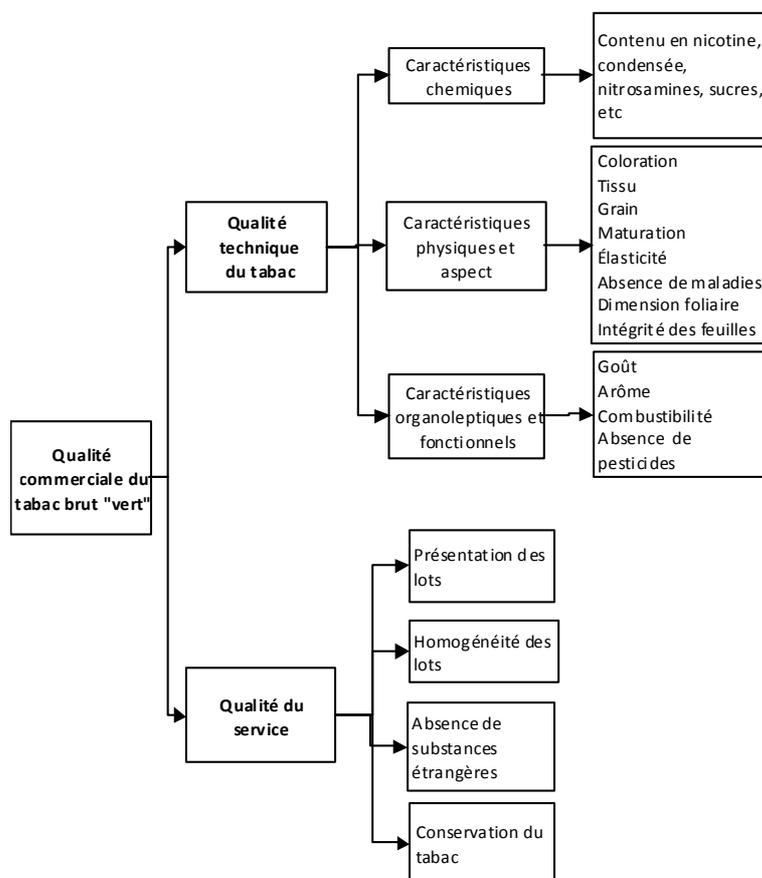
5.1.6.7 Les facteurs liés à la qualité du tabac brut en feuilles

Comme il est connu, la qualité du tabac est l'expression d'un ensemble de facteurs (plus ou moins mesurables) qui contribuent à la déterminer. On a une amélioration de la qualité quand l'écart entre les performances qui ont été réalisées par les producteurs et les attentes exprimées par les acheteurs diminue. Dans ce sens, l'amélioration de la qualité spécifique pour chaque facteur est reconnue comme un plus différentiel par l'acheteur, qui est donc disposé à la payer.

D'après notre enquête auprès des professionnels du secteur (voir l'étude d'évaluation de l'OCM Tabac, COGEA 2003), les facteurs de la qualité du tabac brut en feuilles sont :

²⁸ Il est envisageable qu'en 2008 le prix commercial du tabac sera encore plus élevé qu'en 2007, à cause de l'augmentation très forte des prix des intrants et du carburant. Cette hypothèse est d'autre part déjà confirmée par l'enquête COGEA auprès des industries de première transformation : en 2008 les prix commerciaux augmentent pour tous les groupes de variété, mais ils augmentent plus pour les tabacs du groupe I (Bright, Virginia), demandant plus de carburant à cause des techniques de séchage.

Fig. 25 - Les facteurs de la qualité du tabac brut en feuilles



Source : COGEA

La traduction de la qualité en prix est effectuée par l'utilisation de grilles de qualité, définies par un accord contractuel entre les producteurs et les transformateurs. Ces grilles permettent d'exprimer le score obtenu par le tabac sur la base de paramètres rapportés aux facteurs de la qualité. En fonction du score, le tabac est reparti dans un nombre plus ou moins grand de classes de qualité, auxquelles correspond un prix compris entre un minimum et un maximum établis dans le contrat de culture.

Bien que ces grilles ne soient pas standardisées (et donc susceptibles de quelques critiques sur leurs capacités d'exprimer au niveau global un rapport prix/qualité homogène), et bien que, comme on l'a vu ci-dessus, le prix et son évolution soient influencés par plusieurs facteurs, on peut en principe considérer la variation des prix comme un signal de la variation du niveau de la qualité.

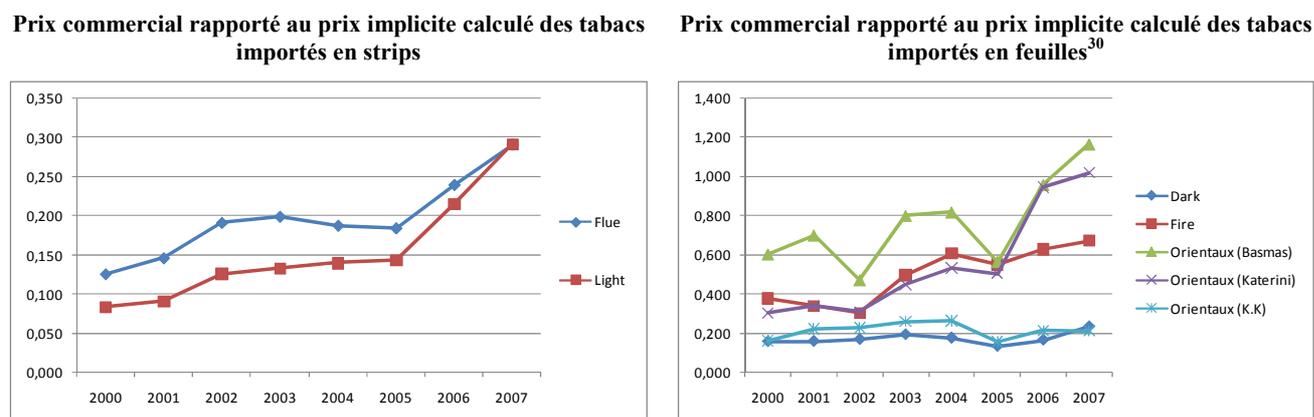
Dans le paragraphe précédent nous avons déjà mis en lumière les effets de la réforme sur la croissance des prix commerciaux et sur l'amélioration de la qualité du tabac brut communautaire en feuilles, notamment dans les AEM. Au but de confirmer (ou pas) l'existence de cette amélioration, les prix commerciaux ont été rapportés aux prix implicites calculés des tabacs d'importation.

Dans ce cas aussi, il faut retenir les résultats de l'analyse avec prudence, car, comme on l'a déjà dit le prix commercial et le prix à l'importation du tabac transformé ne sont pas de grandeurs homogènes.

Au niveau plus général, les résultats de l'analyse mettent en évidence :

- une progressive croissance du rapport des prix pour tous les groupes de variétés à partir du début de la période analysée, même si d'une façon différenciée. Cela permet d'affirmer que le processus d'amélioration de la qualité était déjà en cours sous le régime de l'ancien OCM²⁹.
- une forte accélération de cette tendance à partir de la mise en œuvre de la réforme, ce qui porte à confirmer le rôle joué par la réforme sur l'amélioration de la qualité.

Fig. 26 - Rapport de prix dans l'UE 15 : prix commercial moyen du tabac brut communautaire / prix implicites calculés à l'importation de tabac



Source: Comext, Annexe II ex Règlement (CE) n°2636/99 et n° 2095/2005

En passant de la situation globale à la situation spécifique des groupes d'EM ayant choisi le découplage partiel, le découplage total et les NEM³¹, l'amélioration du rapport des prix (et donc, très probablement l'amélioration de la qualité) a concerné tous les groupes d'EM, pour tous les groupes de variétés, même si d'une façon différenciée³².

Pourtant, la croissance du rapport des prix de 2005 à 2007 a été plus basse dans les NEM, en particulier dans le cas des Dark cured, dont la valeur du rapport de prix était (et il s'est maintenu) très bas.

Au niveau des AEM ayant appliqué le découplage partiel, on souligne l'amélioration plus forte du rapport des prix en Italie en ce qui concerne les Light (134% entre 2005 et 2007), les Dark (176%) et les Fire cured (22%), tandis que la France est le pays qui a le plus amélioré le rapport dans les Flue cured (33,5%). Par contre, l'Espagne exprime l'amélioration la plus faible dans presque tous les groupes de variétés, et en particulier dans les Dark (6,3% entre 2005 et 2007) et les Fire cured (7,9%).

5.1.6.7.1 Le rôle joué par la mise en œuvre de l'article 69 sur la qualité du tabac brut en feuilles dans les EM concernés

L'Espagne et la Grèce ont décidé d'accorder aux producteurs de tabac les paiements supplémentaires de l'article 69 du Règlement (CE) n°1782/2003, prélevant respectivement 5% et 2% du montant

²⁹ Comme nous l'avons déjà mentionné, la forte augmentation du rapport des prix concernant les Flue et les Light cured est imputable surtout à la disparition de la production grecque.

³⁰ Pour le Basmas, le Katerini et le Kaba Koulak, les prix commerciaux ont été rapportés aux prix implicites de la seule voix douanière « Tabacs Orientaux ».

³¹ Concernant le groupe des NEM, on a considéré uniquement ceux de l'élargissement de 2004, car pour la Bulgarie et la Roumanie on ne dispose que des prix 2007.

³² La forte croissance de la valeur du rapport des prix des Flue cured et des Light cured dans les AEM ayant choisi le découplage total ne peut pas être prise en charge, à cause de la quasi-disparition de la production en Grèce et en Belgique, et de la totale disparition en Autriche.

historique national. Les deux EM ont motivé ce choix avec l'objectif d'améliorer la qualité de la production tabacole nationale.

La réglementation établit que les critères d'accès aux paiements supplémentaires sont décidés par les EM et notifiés à la Commission.

En Espagne, pour obtenir l'aide, les producteurs doivent respecter certaines contraintes, notamment l'utilisation de semences certifiées, l'utilisation raisonnée des produits phytosanitaires, garantir l'absence de matériaux étrangers (notamment plastiques), un correct processus de séchage. Le montant découlant de l'article 69 est octroyé aux Groupements de producteurs qui le distribuent (0,074 Euros/Kg en 2006 et 0,08308 Euros/Kg en 2007) aux producteurs. De cette manière, il y a une sorte de compensation mise en œuvre par les Groupements de producteurs et le paiement supplémentaire est attribué à tous les producteurs de tabac, d'une façon linéaire aux quantités livrées.

En Grèce, initialement, le critère d'accès au paiement supplémentaire (environ 0,35 Euros/Kg) était seulement l'utilisation de semences certifiées, auquel s'est ajouté, après 2007, l'obligation de mise en œuvre de méthodes de production intégrée, conformément à la législation nationale (loi 292464 du 27.7.2005 - FEK 1122 / B / 2005). Plus précisément, les producteurs de tabac doivent passer de pratiques conventionnelles à la production intégrée, en suivant les lignes directrices AGRO 2.1 et 2.2 définies par AGROCERT³³, respectant les engagements suivants :

- utilisation des semences certifiées
- adoption de plans de gestion, rédigés en collaboration avec les autorités responsables, relatifs à : la gestion des sols (utilisation des machines agricoles, augmentation de la matière organique, etc.) ; l'utilisation d'engrais (quantité, type et la fréquence d'utilisation, de stockage et l'obligation d'enregistrement); l'irrigation, afin de réduire la consommation d'eau: évaluation des besoins en eau, méthode d'irrigation, la qualité de l'eau et l'approvisionnement de l'eau d'irrigation ; les méthodes de protection des plantes (identification des méthodes et des moyens, l'analyse des résidus, l'obligation d'enregistrement, la sécurité des employés, ...)
- adoption d'un plan concernant le système et le calendrier des activités de récolte et de post-récolte (santé des travailleurs, lavage, utilisation de produits chimiques, stockage) ; le producteur est tenu aussi de participer à des cours de formation sur l'amélioration continue du système de gestion intégrée de l'exploitation.

Des éléments d'information proviennent des entretiens sur le terrain et de l'enquête COGEA auprès des industries de 1^{ère} transformation³⁴. En effet, selon l'avis exprimé par les opérateurs, il semblerait que l'effet de cette prime supplémentaire sur l'amélioration de la qualité ait été, en Espagne comme en Grèce, assez limité, à cause des critères d'éligibilité très tolérants et du niveau bas du montant. En effet, ce paiement couplé, pour le moment, a été distribué à tous les producteurs et n'a pas représenté une incitation à une production de haute qualité, mais une aide supplémentaire au revenu des exploitations tabacoles encore en production.

Etant donnés les choix de mise en œuvre, il n'est pas possible de vérifier si, et dans quelle mesure, l'article 69 ait joué un rôle dans l'amélioration de la qualité du tabac dans la mesure où cette aide a été accordée à tous les producteurs et n'as donc pas récompensé des réelles améliorations de la qualité.

³³ AGROCERT est l'autorité nationale grecque responsable de l'évaluation, l'autorisation et la supervision des organismes privés de certification accrédités par le système national en ce qui concerne le système de gestion intégrée de la production agricole

³⁴ Les deux industries espagnoles ont répondu à l'enquête COGEA, ainsi que quatre industries grecques.

5.1.7 Les modifications de la localisation géographique de la culture de tabac induites par la mise en œuvre de la réforme

Au niveau général, la chute de la production dans les AEM (notamment dans les AEM ayant choisi le découplage total) et l'augmentation de la production dans les NEM ont changé la géographie productive de l'UE et déplacé le barycentre productif.

Au niveau de l'UE 15, mise égale à 100% la production totale, la proportion des AEM ayant découplé totalement a chuté de 36% en 2005 à 13% en 2007. Par conséquent, la proportion des AEM ayant découplé partiellement est passée de 64% à 87%. En particulier, la production s'est beaucoup plus concentrée en Italie laquelle en 2007 est devenue de loin le pays producteur le plus important (55% de la production de l'UE 15). On observe que l'Italie est devenue aussi l'EM le plus important dans l'UE 27, avec une production totale dépassant le double de la production polonaise et bulgare.

Tab. 19 - UE total et UE 15 : Concentration de la production de tabac dans les EM (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (a)
UE 15	335.489	327.924	324.424	312.873	305.710	303.437	182.370	167.371	194.367
	100,00								
DE	3,33	3,31	3,30	3,87	3,40	3,64	4,67	4,64	4,92
ES	12,41	12,20	12,68	12,57	13,19	13,24	17,92	17,55	17,08
FR	7,43	7,42	7,64	7,82	7,28	7,31	10,81	9,37	9,73
IT	38,17	38,86	38,29	37,84	37,34	38,14	52,97	54,33	55,15
PO	1,82	1,74	1,73	1,81	1,78	1,59	1,40	0,89	0,87
BE	0,34	0,42	0,44	0,44	0,39	0,34	0,11	0,07	0,07
GR	36,41	35,96	35,82	35,54	36,55	35,67	12,11	13,14	12,18
AU	0,10	0,09	0,10	0,11	0,08	0,08	0,00	0,00	0,00
UE tot	335.489	327.924	324.424	312.873	344.217	345.617	232.369	246.744	306.193
	100,00								
DE	3,33	3,31	3,30	3,87	3,02	3,19	3,67	3,15	3,12
ES	12,41	12,20	12,68	12,57	11,71	11,62	14,07	11,90	10,84
FR	7,43	7,42	7,64	7,82	6,47	6,41	8,48	6,36	6,18
IT	38,17	38,86	38,29	37,84	33,16	33,48	41,57	36,86	35,01
PO	1,82	1,74	1,73	1,81	1,58	1,40	1,10	0,61	0,55
BE	0,34	0,42	0,44	0,44	0,35	0,29	0,08	0,05	0,04
GR	36,41	35,96	35,82	35,54	32,46	31,32	9,51	8,91	7,73
AU	0,10	0,09	0,10	0,11	0,07	0,07	0,00	0,00	0,00
CY					0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
HU					2,35	2,22	3,80	3,04	2,90
PL					8,44	9,69	17,44	16,03	16,03
SK					0,39	0,29	0,28	0,18	0,00
BG								12,37	16,44
RO								0,55	1,16

a) prévisions sur la base des contrats

Source: à partir de données Annexe II ex Règlement (CE) n° 2636/99 et n° 2095/2005

Depuis la mise en œuvre de la réforme, la géographie productive a de même fortement changé au niveau de certains EM. En particulier :

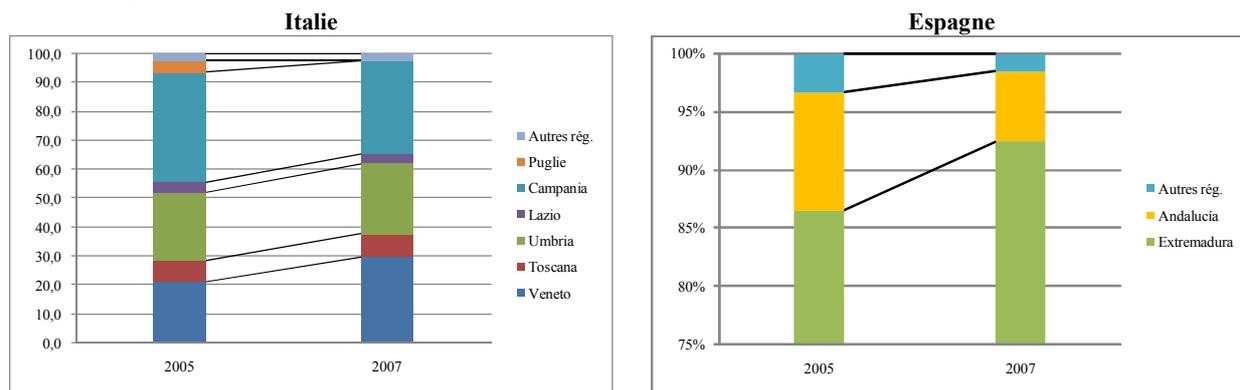
- En Italie, la production des Pouilles a été mise à zéro³⁵, et la Campanie a subi une contraction très forte, ce qui a porté cette région à baisser son rôle, notamment de 38% en 2005 à 32% en 2007 du total des surfaces italiennes en tabac. Concernant les régions plus importantes, l'Ombrie a augmenté un peu son poids, passant de 23,3% à 24,2%, mais c'est la Vénétie qui a fortement augmenté son rôle, passant de 21,4% à environ 30% de la surface en tabac. Cette dernière est donc la région qui a le plus bénéficié de la suppression du système de quotas, ce qui a permis une

³⁵ On rappelle ici que dans les Pouilles le découplage total a été appliqué.

augmentation des surfaces de 6,2% entre 2005 et 2007 (de 7.357 ha à 7.810 ha)³⁶, et une augmentation de la production de 25% dans la même période (de 21.100 t. à 26.500 t.). Ce qui s'est passé en Vénétie confirme les assomptions théoriques présentées au § 3.2.5 et notamment que la suppression du quota peut permettre aux exploitations les plus compétitives de développer leur production de tabac. Nous rappelons ici qu'en Vénétie les exploitations tabacoles jouissent de conditions favorables (exploitations de grande taille, niveau de mécanisation très développé, etc.) permettant l'adoption de techniques efficaces et qu'elles produisent un tabac Bright de haute qualité très demandé par le marché.

- En Grèce (découplage total), la production du tabac des groupes I, II, V et VIII à été quasiment nulle après la réforme, et les régions produisant uniquement ou partiellement ces types de tabac ont presque disparu (Grèce Occidentale et Centrale, Péloponnèse, Epire) ou ont vu réduire fortement leur rôle (Thessalie, Macédoine Occidentale) dans la géographie productive de la Grèce. Les seules régions ayant maintenu une production (même si dans un cadre de forte baisse) sont celles spécialisées dans le Basmás et le Katerini, c'est-à-dire la Macédoine Centrale (de 40,8% en 2005 à 43,4% en 2007 de la production totale de la Grèce) et, surtout, la Macédoine Orientale-Thrace (de 21% en 2005 à 50,2% en 2007)³⁷.
- En Espagne les effets de la réforme sur la géographie ont été plus faibles, étant donnée la très forte concentration de la production en Estrémadure. Depuis la réforme, cette région a augmenté son rôle (de 86,5% en 2005 à 92,5% en 2007) à cause de la plus forte contraction productive des autres zones, notamment de l'Andalousie (de 10,6% à 6,8%)³⁸.
- En Pologne la surface en tabac a augmentée dans presque toutes les régions concernées, à l'exception de la petite région tabacole de Łódzkie (-58% entre 2005 et 2007). En termes absolus, l'augmentation plus forte s'est avérée dans la région de Lubelskie (de 6.300 ha en 2005 à 8.130 ha en 2007), et donc cette région a augmenté son poids dans la géographie tabacole polonaise. Cependant, on observe que, au fil du temps, les surfaces en tabac dans les diverses régions sont assez variables, et donc il n'est pas possible d'envisager une véritable tendance. En termes de variétés, au nord (Grudziądz) on produit du Burley, dans la zone de Lubelsko-Bilgorajski (sud-est) on produit des Fire cured, des Dark air cured et du Virginia, dans les zones de Lezajski et Krakowsko-Kielecki (sud-est) du Virginia et du Burley mais aussi des Fire cured et des Dark air cured et dans la zone de Radomski du Virginia et du Burley.

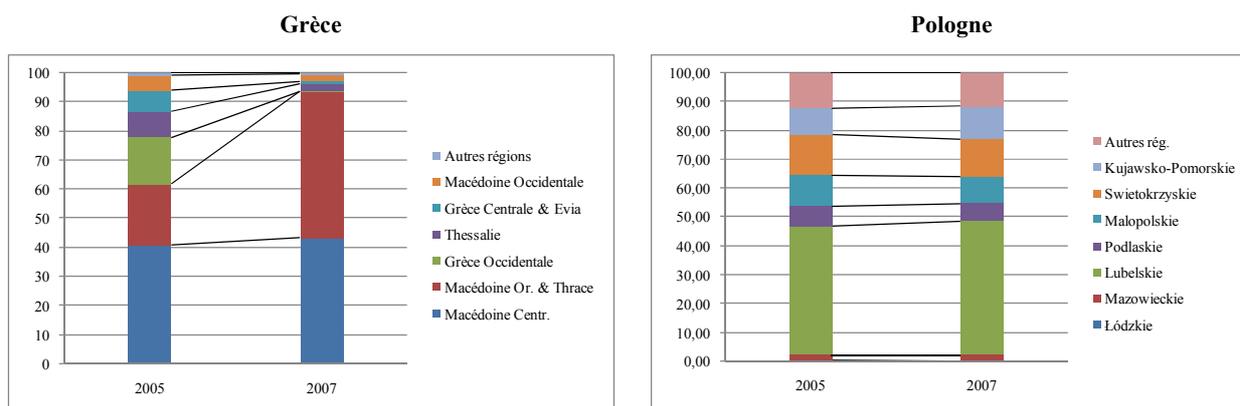
Fig. 27 - Concentration des surfaces en tabac dans les régions en 2005 et en 2007 (% sur total EM)



³⁶ On observe que, avant la réforme, la Vénétie avait déjà bénéficié de la mise en œuvre du système de transfert de quotas entre groupes de variétés et du système de cessions de quotas. Entre 2000 et 2005, la surface a augmenté de 6.657t. à 7.357t (+10,5%).

³⁷ Cette dernière est la région qui a vu la diminution la plus basse des surfaces en tabac (-22% dans la même période), vis-à-vis d'une diminution de 64% en Grèce.

³⁸ La diminution de l'Andalousie a concerné surtout les Dark cured, de mauvaise qualité, produit dans la zone de Granada.



Source: Etats membres

5.1.8 Les effets envisagés sur les volumes de production à la suite du passage au découplage total dans les régions adoptant le découplage partiel et le RPUS

L'analyse des effets sur les volumes de production du tabac suite au passage au découplage total a été effectuée à travers le modèle de simulation PMP. Nous avons analysé les effets de l'application des scénarios de simulation pour les quatre régions concernées par l'étude: Ombrie, Estrémadure, Campanie et Lubelskie-Podlaskie-Mazowieckie-Lódzkie (LUB-Plm).

Cette analyse est basée sur trois catégories de scénarios de simulation se référant aux situations :

1. avant réforme de l'OCM Tabac (Baseline – BL et Baseline de référence- BLRif),
2. transitoire de l'OCM Tabac (découplage partiel - PD),
3. passage au découplage total de l'OCM Tabac (découplage total - TD).

Par rapport aux scénarios relatifs à la réforme de l'OCM tabac (découplage partiel PD et découplage total TD), les scénarios sont différents pour les régions de l'Italie et de l'Espagne vis-à-vis de la région polonaise. Cette différence est due aux différentes modalités d'application de l'OCM Tabac observées dans les deux groupes de régions.

Pour plus de détails sur les modèles et scénarios utilisés, nous renvoyons au paragraphe 2.1.2. Pour faciliter la lecture des résultats reportés dans les paragraphes suivants nous présentons ici une synthèse des scénarios utilisés. Dans les régions de l'Italie et de l'Espagne les scénarios de découplage partiel et de découplage total sont ceux indiqués ci de suite. Les scénarios utilisés dans le cadre de la région polonaise sont décrits dans le paragraphe relatif aux résultats des simulations de la région Lubelskie-Podlaskie-Mazowieckie-Lódzkie (LUB-Plm).

Tab. 20 - Tableau synoptique des scénarios de simulation pour les régions de l'Italie et de l'Espagne

Code	Description	Autres politiques	Tabac			
			Prix [^]	Aides couplées [^]	Aides découplées ^{^^}	Art. 69 ^{^^^}
BL	Base Line	2005	2005	2005	-	-
BLRif	BL référence	+ OCM Sucre et F&L	2005	2005	-	-
PD	Découplage partiel de BL Rif	+ OCM Sucre et F&L	2007	2007	40% 95% [^] 2005	2007
PDP5A5	Découplage partiel de BL Rif	+ OCM Sucre et F&L	2005	60% 2005	40% 2005	0
PDP5A7	Découplage partiel de BL Rif	+ OCM Sucre et F&L	2005	2007	40% 95% [^] 2005	2007
TD	Découplage total de BL Rif	+ OCM Sucre et F&L	2007	0	50% 95% [^] 2005	2007
TD-N	Découplage total sans art.69	+ OCM Sucre et F&L	2007	0	50% 2005	0
TD-B	Découplage total avec art. 69 bas	+ OCM Sucre et F&L	2007	0	50% 90% 2005	0,35
TD-M	Découplage total avec art. 69 moyen	+ OCM Sucre et F&L	2007	0	50% 90% 2005	0,50
TD-E	Découplage total avec art. 69 élevé	+ OCM Sucre et F&L	2007	0	50% 90% 2005	0,70

[^] Les prix et les aides couplées découlent des données des exploitations RICA et ne sont pas nécessairement égaux aux données moyennes nationales

^{^^} La colonne Aides découplées présente les modalités de calcul des aides découplées relatives au tabac

^{^^^} Art. 69 seulement en Estrémadure dans la période transitoire d'aide partiellement découplée. Les scénarios TD-B, TD-M, TD-E (appelés Bas, Moyen et Elevé) considèrent une complète utilisation du plafond disponible pour l'article 69 (prélèvement de 10% du plafond de l'aide directe après 1/1/2010, c'est-à-dire sans calculer la part d'aide qui sera destinée au soutien des politiques de développement rural dans les régions tabacoles) et trois possibles estimations de réduction de la production de tabac dans la situation de découplage total (réduction égale à 60%, 70% et 80% vis-à-vis les productions observées en 2005).

5.1.8.1 Le cas de l'Ombrie

5.1.8.1.1 Principales caractéristiques des exploitations étudiées

Les exploitations représentées par les modèles développés pour l'Ombrie sont des exploitations relativement grandes en termes de surface cultivée disponible. L'organisation des cultures y est très simplifiée et spécialisée dans la production de tabac du seul groupe variétal Flue cured. Cette culture occupe près de la moitié de la surface affectée aux cultures herbacées (Tab. 21). 42% de cette surface est cultivée en COP (Céréales, Oléagineux et Protéagineux) dont surtout des céréales. La surface restante est surtout occupée par les jachères ou les cultures de betteraves sucrières. Les cultures fourragères et maraîchères sont insignifiantes.

Plus de 60% de toute la superficie disponible pour les cultures herbacées dans les exploitations est sous contrats de location. Nonobstant la forte spécialisation dans la production de tabac, le niveau d'utilisation de la main-d'œuvre est relativement faible ainsi qu'en témoigne le haut degré de mécanisation de certaines opérations de culture. Cela se vérifie particulièrement pour les exploitations du groupe "très grandes".

Du fait de la forte spécialisation des exploitations étudiées, la valeur des ventes du tabac représentent près des ¾ de la valeur des ventes totales des exploitations dans la situation d'avant réforme (cf QE 3, §7.1.6). En outre, le niveau d'intensité productive globale d'exploitation est élevé dans la mesure où la valeur des ventes et les marges brutes moyennes par unité de surface cultivée dépassent respectivement 1.500 €/ha et 2.600 €/ha. Cette différence s'explique par la forte incidence des aides directes qui correspondent en moyenne à près de 3.600 €/ha. En effet, les aides directes contribuent à la formation de plus des 2/3 des recettes totales des exploitations. La quasi totalité de ces aides est couplée à la production (96% dans la situation de référence pré-réforme - scénario BLRif) et dérive des aides au tabac. Cela explique donc le fait que les marges brutes hors aides soient négatives et

montre le fort impact de distorsion exercé par les aides couplées, notamment celles qui sont liées au tabac.

5.1.8.1.2 Impact sur les production de tabac et sur les choix de culture

Etant donné la faible importance de la betterave et des légumes, le scénario BLRif conduit à des résultats forts semblables à ceux que l'on observe dans la situation de base (2005). Les résultats du scénario BLRif serviront de référence pour l'évaluation de l'impact des scénarios correspondant à la réforme de l'OCM tabac.

Le découplage partiel des aides au tabac entraîne une réduction moyenne de près de 14% des surfaces cultivées en tabac et des productions correspondantes (Tab. 21). Ce résultat est obtenu en considérant l'évolution du niveau des aides couplées et celle des prix du tabac constatés en 2007. Ces deux éléments jouent un rôle important dans le maintien de la rentabilité de la culture : en effet, s'ils ne sont pas pris en compte (scénario PDP5A5), la réduction des surfaces et de la production de tabac atteint près de 27% par rapport à la situation base de référence³⁹. La superficie libérée par le tabac est entièrement affectée à d'autres cultures, surtout des céréales et des oléoprotéagineux.

La réduction de la production constatée à partir de l'analyse statistique dans la période 2005-2007 a une dimension intermédiaire entre la réduction de la production indiquée par les modèles en appliquant les scénarios PDP5A5 et PDP5A7. Vice versa, telle réduction est plus importante par rapport à celle observée dans les modèles appliquant le niveau du prix et de l'aide de 2007 (scénario PD). Ce résultat peut être expliqué par le fait que, surtout entre le 2006 et le 2007, se sont vérifiés des augmentations de prix et des aides non négligeables. Ainsi, il est possible que dans la réalité les producteurs de tabac n'aient pas été capables de prévoir ces augmentations en phase de planification des investissements structurels : cela a réduit la stimulation à cultiver le tabac.

Le découplage total représenté par le scénario TD entraîne une ultérieure réduction des surfaces cultivées en tabac et de la relative production qui atteignent à peine près de 30% des niveaux relevés dans la Base de référence (près de -70% par rapport à la Base de référence) (Tab. 22). Les surfaces libérées par le tabac sont utilisées seulement en partie pour étendre la culture de COP et d'autres cultures moins importantes. En effet une partie importante de ces surfaces reste temporairement en jachère (18,7% de la surface cultivée dans la situation de base). Il convient de remarquer que ce résultat est en partie imputable à la nature de court terme des modèles PMP et à la forte spécialisation de la production des exploitations étudiées. D'après les résultats des modèles, toutes ces superficies sont gérées dans le respect des Bonnes Conditions Agronomiques et Environnementales imposées par la conditionnalité afin de ne pas encourir les sanctions prévues par celle-ci⁴⁰. Puisque le respect des BCAE assure que les sols soient maintenus en conditions agronomiques telles qui permettant une remise immédiate en culture, il convient donc de considérer que les surfaces en jachère du modèle pourraient être remises en production à moyen terme.

³⁹ L'augmentation des prix constatée entre 2005 et 2007 (+5,6% en termes réels) joue un rôle relativement peu important dans ces exploitations: en effet, les résultats des simulations PDP5A7 et PD sont à peine différents.

⁴⁰ Les modèles, outre à considérer la terre congelée en set aside, prévoient deux modalités de terres non cultivées. La première prévoit un coût associé à ce type de terres : ce coût est identifié sur la base d'une estimation du coût nécessaire pour le maintien des terres dans le respect des BCAE prévues par la conditionnalité. Ces terres résultent pleinement admissibles à recevoir les aides découplées prévues par le RPU. Le deuxième type de terres non cultivées se réfèrent par contre à des terres sur lesquelles les BCAE ne sont pas respectées. Dans ce cas il n'y a pas un coût associé mais elles ne sont pas pleinement admissibles à recevoir les aides découplées prévues par le RPU.

Tab. 21 - Ombrie : Total régional. Superficies cultivées par groupes de cultures et production de tabac : scénarios de découplage partiel

Code scénario	Baseline de référence	Scénarios de découplage partiel			Scénarios de découplage partiel		
	BL_RIF	PDP5A5	PDP5A7	PD	PDP5A5	PDP5A7	PD
Paramètres des scénarios:							
<i>prix tabac</i>	2005	2005	2005	2007	2005	2005	2007
<i>aides tabac</i>	2005	2005	2007	2007	2005	2007	2007
<i>niveau art. 69 tabac (€/kg)</i>	-	-	-	-	-	-	-
	(ha)	(ha)			Var. % par rapport à BL_Rif		
Tabac (<i>flue-cured</i>)	7.958	5.767	6.737	6.847	-27,5	-15,3	-14,0
COP	6.865	8.817	7.953	7.856	28,4	15,9	14,4
- céréales	6.204	7.843	7.119	7.037	26,4	14,7	13,4
- oleoprotéagineux	660	974	834	819	47,5	26,4	24,0
Fourragères pour la vente	171	362	277	267	111,8	61,8	56,3
Betterave	356	403	383	380	13,1	7,4	6,7
Fruits & légumes	80	81	81	81	1,6	0,9	0,7
Set aside	617	617	617	617	-	-	-
Non cultivée (% sur sup. tot.)	0	0	0	0	-	-	-
- non cultivée avec BCAE ^	0	0	0	0	-	-	-
Superficie totale cultivée	16.047	16.047	16.047	16.047	-	-	-
Production totale de tabac: (tonnes)							
- flue-cured	21.000	15.200	17.800	18.100	-27,6	-15,2	-13,8

^ BCAE = Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales

Source: élaboration à travers modèles de PMP à partir des données EU-FADN-DG AGRI L-3

Tab. 22 - Ombrie : Total régional. Superficies cultivées par groupes de cultures et production de tabac: scénarios de découplage total

Code scénario	Baseline de référence	Scénarios de découplage total ^				Scénarios de découplage total ^			
	BLRif	Aides art.69				Aides art.69			
		TD	TD-B	TD-M	TD-E	TD	TD-B	TD-M	TD-E
Paramètres des scénarios:									
<i>prix tabac</i>	2005	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007
<i>aides tabac</i>	2005	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007
<i>niveau art. 69 tabac (€/kg)</i>	-	-	0,35	0,50	0,70	-	0,35	0,50	0,70
		(ha)				Var. % par rapport à BL_Rif			
Tabac (<i>flue-cured</i>)	7.958	2.355	3.134	3.467	3.912	-70,4	-60,6	-56,4	-50,8
COP	6.865	9.184	9.159	9.143	9.121	33,8	33,4	33,2	32,9
- céréales	6.204	8.167	8.142	8.127	8.108	31,6	31,2	31,0	30,7
- oleoprotéagineux	660	1.017	1.017	1.015	1.014	54,1	54,0	53,8	53,6
Fourragères pour la vente	171	399	397	394	390	133,2	132,2	130,5	128,3
Betterave	356	410	409	409	409	15,2	14,9	14,9	14,7
Fruits & légumes	80	82	82	82	82	2,8	2,6	2,5	2,4
Set aside	617	617	617	617	617	-	-	-	-
Non cultivée (% sur sup. tot.)	0	3.000	2.250	1.935	1.516	18,7	14,0	12,1	9,4
- non cultivée avec BCAE ^^	0	2.983	2.250	1.935	1.516	18,6	14,0	12,1	9,4
Superficie totale cultivée	16.047	13.047	13.798	14.112	14.531	-18,7	-14,0	-12,1	-9,4
Production totale de tabac: (tonnes)									
- flue-cured	21.010	6.210	8.270	9.150	10.320	-70,4	-60,6	-56,4	-50,9

^ En Italie les aides art.69 n'ont pas été introduites pour le tabac. Ainsi les scénarios TD-N et TD sont égaux.

^^ BCAE = Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales

Source: élaboration à travers modèles de PMP à partir des données EU-FADN-DG AGRI L-3

On peut en effet considérer qu'une éventuelle augmentation des prix des céréales pourrait permettre de récupérer une partie de ces terres pour la production. Mais seule une forte augmentation relative des prix (environ 70%) permettrait en réalité d'absorber la totalité des surfaces laissées temporairement en jachère. Il convient toutefois de remarquer que les prix des céréales étant particulièrement bas en 2005, leur forte augmentation relative correspond à une valeur beaucoup plus modérée en termes absolus⁴¹.

En outre, étant donné le fréquent recours des exploitations étudiées à des terres en location, il est probable qu'à moyen terme et du fait de la persistance de la situation observée dans les conditions après réforme, une partie des contrats signés par les exploitations ne soient pas renouvelés. Cette option semble particulièrement indiquée pour réduire l'impact de la réforme sur les résultats économiques des exploitations étudiées, bien que cela puisse éventuellement entraîner localement une pression à la baisse des prix des contrats de location des terres..

Les résultats des simulations TD-B, TD-M et TD-E fournissent des indications sur l'impact potentiel de l'application des aides prévues par l'article 69. Ces simulations considèrent en fait 3 hypothèses selon le montant de ces aides : bas, moyen ou élevé (respectivement : 0,35, 0,50 et 0,70 €/Kg) . Ces simulations reposent toutes sur l'hypothèse que le maximum de ressources financières (10%) est affecté à ces aides et que l'on enregistre d'importantes baisses des productions. Les valeurs indiquées atteignent dès lors des niveaux d'aides unitaires élevés.

En présence d'une aide unitaire au sens de l'art. 69 de près de 0,35 €/Kg (TD-B), la réduction des surfaces cultivées en tabac passe de -70% à près de -60%. L'augmentation du montant de l'aide unitaire art. 69 permet de limiter encore la réduction des surfaces affectées au tabac : avec un montant d'aide élevé (0,70 €/Kg), la réforme n'entraîne dans les modèles de cette région qu'une diminution de moitié de la surface cultivée par rapport aux conditions avant réforme. Il convient de noter que l'augmentation de l'aide entraîne aussi une baisse non négligeable des surfaces laissées en jachère : avec l'aide art.69 à 0,70 €/Kg, notamment, cette baisse se situe à près de 9% des surfaces disponibles pour les cultures herbacées.

Les simulations réalisées au niveau des prix du tabac indiquent que dans les conditions de découplage total, les exploitations étudiées ne pourraient conserver les niveaux de production indiqués par les modèles de découplage partiel qu'avec des niveaux de prix bien plus élevés que ceux rencontrés dans la situation de 2007 (augmentation de 206%). Cela montre le rôle limité que peuvent jouer les éventuelles augmentations des prix du tabac dans le maintien de niveaux élevés de production. Ceci est valable sauf en cas d'introduction conjuguée d'aides couplées ainsi que le prévoient les simulations relatives aux aides art. 69. En d'autres termes, ce dernier type d'aide conditionne bien plus la capacité des exploitations étudiées à maintenir la culture que la seule augmentation des prix.

L'analyse et la comparaison des résultats des simulations réalisées sur les groupes d'exploitations par classe de taille montrent que sur les deux groupes d'exploitations analysés - grandes dimensions et petites exploitations - les modèles d'exploitation répondent à ces simulations de façon très similaire (cf Annexe, § 2.5). De ce fait, les résultats relatifs à la production de tabac, aux choix des cultures et aux résultats économiques ne s'écartent pas de façon significative des données moyennes déjà discutées pour les deux cas.

5.1.8.2 Le cas de l'Estrémadure

5.1.8.2.1 Principales caractéristiques des exploitations étudiées

Les exploitations représentées par les modèles développés pour l'Estrémadure peuvent être réparties en deux groupes qui se différencient avant tout en termes de surface cultivée disponible. En moyenne, il s'agit d'exploitations assez spécialisées dans la production de tabac quoique moins spécialisées que

⁴¹ Les prix des céréales en 2005 ont été en moyenne équivalents à ¼ de ceux de 2007.

celles d'Ombrie. Le tabac occupe en fait près d'1/3 de la surface affectée aux cultures herbacées et la valeur des ventes du tabac ne représentent en moyenne que 37% environ de la production brute de l'exploitation en situation d'avant réforme. Plus de la moitié de la superficie est consacrée aux COP (Céréales, Oléagineux et Protéagineux), les céréales représentant à elles seules près de 30% de la superficie disponible. La superficie restante est occupée essentiellement par des cultures industrielles. Les cultures fourragères sont insignifiantes, les cultures maraîchères et les betteraves sont absentes. Le tabac cultivé appartient aux groupes de variétés Flue et Light air cured (groupes I et II). La première variété l'emporte sur la seconde en termes de surface cultivée comme en termes de valeur des ventes (60% de la surface et 75% de la valeur des ventes du tabac).

Une part assez importante des terres disponibles est en location. Cela se vérifie surtout dans les plus grandes exploitations. Etant donné le niveau d'utilisation de main-d'œuvre est assez élevé et nettement supérieur à celui rencontré dans les exploitations d'Ombrie. Ici aussi, le niveau d'utilisation de la main-d'œuvre est plus important dans les exploitations de plus basse taille. Le niveau d'intensité productive est plutôt faible dans la mesure où, bien qu'elle soit plus forte que pour les autres cultures, l'intensité productive du tabac reste limitée. On observe notamment que la valeur unitaire des ventes de tabac Light air cured est beaucoup plus faible que ceux des variétés Flue cured (près de 850 €/ha contre près de 1600 €/ha).

Dans ces exploitations également, le rôle des aides directes est fondamental dans la formation des recettes d'exploitation puisque le montant total des aides dépasse nettement le montant de la valeur des ventes : en effet, les aides directes contribuent à la formation de près des 2/3 de la valeur totale des recettes des exploitations. La quasi totalité de ces aides est couplée à la production dans la situation de référence incluant le RPU. Ceci explique le fait que les marges brutes au hors toute aide soient négatives et montre le fort impact de distorsion exercé par les aides couplées, notamment celles se rapportant au tabac.

5.1.8.2.2 Impact sur les production de tabac et sur les choix de culture

Étant donné l'absence de betteraves et de F&L, le scénario BLRif conduit aux mêmes résultats que ceux que l'on observe suite à l'introduction du RPU. Les résultats obtenus par application du scénario BLRif servent de référence pour l'évaluation de l'impact des scénarios relatifs à la réforme de l'OCM tabac.

L'application du scénario correspondant au découplage partiel des aides au tabac entraîne une baisse moyenne de 12,3% des productions et des surfaces cultivées en tabac (Tab. 23). Le tabac Light cured est légèrement plus affecté par le découplage partiel des aides au tabac que le Flue cured (-13,6% contre -11,5%). Ces résultats sont obtenus en considérant à la fois l'évolution du niveau des aides couplées (lié à la diminution des surfaces cultivées en tabac) et l'évolution des prix du tabac constatés en 2007. Ces deux éléments (surtout le premier) jouent un rôle important dans le maintien de la rentabilité de la culture : en effet, s'ils ne sont pas pris en compte (scénario PDP5A5), la diminution de la surface et de la production de tabac atteint près 30% par rapport à la situation de référence. La surface libérée par le tabac est entièrement utilisée pour d'autres cultures, surtout des oléoprotéagineux.

Comme on l'a observé dans les modèles de l'Ombrie, la réduction constatée à partir de l'analyse statistique dans la période 2005-2007, a une dimension intermédiaire entre les réductions de la production indiquées dans les modèles appliquant les scénarios PDP5A5 et PDP5A7. Vice versa, telle réduction est plus importante par rapport à celle observée dans les modèles appliquant les niveaux de prix et d'aide de 2007 (scénario PD). Ce résultat peut être expliqué par le fait que, surtout entre le 2006 et le 2007, se sont vérifiés des augmentations de prix et des aides non négligeables. Ainsi, il est possible que dans la réalité les producteurs de tabac n'aient pas été capables de prévoir ces augmentations en phase de planification des investissements culturels : cela a réduit la stimulation à cultiver le tabac.

Le découplage total représenté par le scénario TD entraîne une forte réduction des surfaces et des productions de tabac (près de -80%) par rapport aux données de la situation de base (Tab. 24). On

notera dans ce cas que l'évolution des prix des deux types de tabac considérés a joué un rôle assez complexe : en effet, alors que le prix du Flue-cured a augmenté de 9,2%, celui du Light-air-cured a baissé de 1,5% (en termes réels par rapport à la valeur 2005). Ceci explique en partie la légère différence remarquée dans l'évolution des productions pour ces deux variétés de tabac, celles du premier groupe de variétés de tabac étant légèrement inférieures à celles du second. L'impact de l'évolution des prix est toutefois assez limité puisque dans l'ensemble elle ne modère la réduction des surfaces et de la production que d'à peine 1% environ (Scénario TDP5A7 par rapport au scénario TD). Les surfaces libérées par le tabac sont affectées à l'expansion des cultures de COP (surtout oléagineux) et de fourragères : ces dernières occupent toutefois une part très limitée des surfaces cultivées. À la différence des exploitations d'Ombrie, seule une partie tout à fait négligeable des surfaces (0,1% de la surface cultivée) reste temporairement en jachère. Ce résultat est en partie dû au fait que le niveau de spécialisation de ces exploitations étant inférieur à celui des exploitations ombriennes, il est plus facile, même à court terme, de remplacer le tabac par d'autres cultures. Selon les résultats des modèles, ces superficies sont gérées dans le respect des BCAE. Dans la totalité des cas, une augmentation moyenne limitée des prix des céréales (16%) pourrait permettre d'absorber toutes les surfaces laissées temporairement en jachère.

Tab. 23 - Estrémadure : Total régional. Superficies cultivées par groupes de cultures et production de tabac : scénarios de découplage partiel.

Code scénario	Baseline de référence	Scénarios de découplage partiel			Scénarios de découplage partiel		
	BL_RIF	PDP5A5	PDP5A7	PD	PDP5A5	PDP5A7	PD
Paramètres des scénarios:							
<i>prix tabac</i>	2005	2005	2005	2007	2005	2005	2007
<i>aides tabac</i>	2005	2005	2007	2007	2005	2007	2007
<i>niveau art. 69 tabac (€/kg)</i>	-	0,07	0,10	0,10	0,07	0,10	0,10
		<i>(ha)</i>			<i>Var. % par rapport à BL_Rif</i>		
Tabac (<i>flue-cured</i>)	8.855	6.101	7.672	7.751	-31,1	-13,4	-12,5
- flue-cured	5.416	3.749	4.690	4.775	-30,8	-13,4	-11,8
- light air-cured	3.439	2.352	2.982	2.975	-31,6	-13,3	-13,5
COP	13.827	16.558	15.000	14.922	19,8	8,5	7,9
- céréales	7.506	7.913	7.681	7.672	5,4	2,3	2,2
- oleoprotéagineux	6.320	8.645	7.320	7.250	36,8	15,8	14,7
Fourragères pour la vente	183	196	189	189	7,0	3,0	2,8
Cult. industrielles	3.240	3.250	3.244	3.244	0,3	0,1	0,1
Set aside	331	331	331	331	-	-	-
Non cultivée (<i>% sur sup. tot.</i>)	0	0	0	0	-	-	-
- non cultivée avec BCAE ^	0	0	0	0	-	-	-
Superficie totale cultivée	26.437	26.437	26.437	26.437	-	-	-
		<i>(tonnes)</i>					
Production totale de tabac:	23.210	15.990	20.110	20.310	-31,1	-13,4	-12,5
- flue-cured	14.170	9.810	12.270	12.490	-30,8	-13,4	-11,9
- light air-cured	9.040	6.180	7.840	7.820	-31,6	-13,3	-13,5

^ BCAE = Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales

Source: élaboration à travers modèles de PMP à partir des données EU-FADN-DG AGRI L-3

Tab. 24 - Estrémadure : Total régional. Superficies cultivées par groupes de cultures et production de tabac : scénarios de découplage total

Code scénario	Baseline de référence	Scénarios de découplage total					Scénarios de découplage total						
	BLRif	Aides art.69					Aides art.69						
		TD	TD2	TD-B	TD-M	TD-E	TD	TD2	TD-B	TD-M	TD-E		
Paramètres des scénarios:													
<i>prix tabac</i>	2005	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007		
<i>aides tabac</i>	2005	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007		
<i>niveau art. 69 tabac (€/Kg)</i>	-	0,10	-	0,35	0,50	0,70	0,10	-	0,35	0,50	0,70		
			<i>(ha)</i>						<i>Var. % par rapport à BL_Rif</i>				
Tabac (<i>flue-cured</i>)	8.855	1.639	1.432	2.467	2.910	3.499	-81,5	-83,8	-72,1	-67,1	-60,5		
- flue-cured	5.416	1.112	1.000	1.562	1.803	2.125	-79,5	-81,5	-71,2	-66,7	-60,8		
- light air-cured	3.439	527	433	905	1.106	1.374	-84,7	-87,4	-73,7	-67,8	-60,0		
COP	13.827	20.966	21.166	20.157	19.723	19.139	51,6	53,1	45,8	42,6	38,4		
- céréales	7.506	8.560	8.588	8.445	8.382	8.293	14,0	14,4	12,5	11,7	10,5		
- oleoprotéagineux	6.320	12.406	12.578	11.712	11.341	10.846	96,3	99,0	85,3	79,4	71,6		
Fourragères pour la vente	183	216	218	213	211	208	17,8	18,9	16,2	15,2	13,6		
Cult. industrielles	3.240	3.265	3.267	3.263	3.261	3.259	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6		
Set aside	331	331	331	331	331	331	-	-	-	-	-		
Non cultivée (<i>% sur sup. tot.</i>)	0	19	23	5	0	0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0		
- non cultivée avec BCAE ^	0	19	23	5	0	0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0		
Superficie totale cultivée	26.437	26.418	26.414	26.432	26.437	26.437	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0		
			<i>(tonnes)</i>										
Production totale de tabac:	23.210	4.300	3.750	6.470	7.630	9.170	-81,5	-83,8	-72,1	-67,1	-60,5		
- flue-cured	14.170	2.910	2.620	4.090	4.720	5.560	-79,5	-81,5	-71,1	-66,7	-60,8		
- light air-cured	9.040	1.390	1.140	2.380	2.910	3.610	-84,6	-87,4	-73,7	-67,8	-60,1		

^ BCAE = Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales

Source: élaboration à travers modèles de PMP à partir des données EU-FADN-DG AGR L-3

Les résultats des simulations TD-B, TD-M et TD-E fournissent des indications sur l'impact potentiel de l'application des aides prévues par l'article 69 dès lors qu'elles augmenteraient considérablement par rapport au niveau enregistré pour l'Espagne en 2007. Quand cette aide se situe aux niveaux étudiés, elle est à même de réduire l'impact du découplage en termes de baisse des productions. Cela est particulièrement vrai quand elle atteint un niveau moyen et surtout élevé (0,50 et 0,70 €/Kg). En présence d'une aide de 0,50 €/Kg, la baisse des productions totales de tabac passe à près de 66% ; alors qu'en présence d'une aide de 0,70 €/Kg, la baisse des productions de tabac se limite à un peu moins de 60%. À l'inverse, la limitation de la réduction des surfaces cultivées en tabac exercée par l'aide art.69 se situant au niveau enregistré en 2007 (0,08 €/Kg) a pour effet de tempérer la baisse des productions de tabac d'un peu plus de 2% (cf. Scénarios TD et TD-N dans Tab. 24). L'introduction de ce type d'aide joue aussi un rôle dans la disparition des surfaces laissées en jachère.

La simulation réalisée sur les niveaux des prix du tabac dans les conditions d'un découplage total sans aides art. 69 montre qu'il faudrait fortement augmenter (bien plus qu'en Ombrie) les prix du tabac (+393%) pour pouvoir ramener les productions et les superficies au niveau indiqué par les modèles dans les conditions de découplage partiel. Ceci montre le rôle absolument marginal que d'éventuelles augmentations des prix du tabac (en l'absence d'aides couplées) pourraient jouer sur le maintien de hauts niveaux de production, surtout dans les modèles de cette région. Evidemment, la situation pourrait changer si les augmentations des prix auraient lieu en présence d'une aide telle que celle prévue dans les simulations relatives à l'art. 69.

Enfin, l'analyse et la comparaison des résultats des simulations réalisées sur les groupes d'exploitations par classe de taille montrent que sur les deux groupes d'exploitations analysés - petites exploitations (SAU inférieure à 20 ha) et celui des grandes exploitations (SAU > 20 ha) - l'application des scénarios relatifs à la réforme de l'OCM tabac a un impact fort semblable sur les choix de production des petites et des grandes exploitations en termes de réduction des productions et des superficies cultivées en tabac. De ce fait, ils ne sont pas discutés dans le détail.

5.1.8.3 Le cas de la Campanie

5.1.8.3.1 Principales caractéristiques des exploitations étudiées

Les exploitations représentées par les modèles développés pour la Campanie sont des exploitations relativement petites en termes de surface cultivée disponible. Trois groupes d'exploitations en fonction de la classe de taille ont été étudiés, en particulier : les très petites, les petites à moyennes et les grandes exploitations. L'organisation des cultures y est en moyenne peu spécialisée dans la mesure où, dans l'ensemble des exploitations, le tabac n'occupe que 28% environ de la surface affectée aux cultures herbacées (Tab. 26). Toutefois, la valeur des ventes du tabac représentent près de 41% de la valeur des ventes totales des exploitations dans la situation d'avant réforme (cf QE 3, § 7.1.6). Comme indiqué dans la suite, cette donnée moyenne masque une grande variabilité entre les trois groupes d'exploitations étudiés. En particulier, les très petites exploitations sont, contrairement aux autres, très spécialisées dans la culture du tabac: en effet, cette culture occupe ici près de la moitié des surfaces cultivées.

Un peu moins de 60% de la surface est affectée aux COP, les céréales représentant bien 55% à elles seules. La surface restante est surtout utilisée pour les cultures fourragères (11%) et dans une très faible mesure les cultures maraîchères, dont la tomate (1,6%).

La culture du tabac concerne 4 groupes de variétés : Flue cured, Light cured, Dark cured, Fire cured (Groupes I, II, III et IV). Dans l'échantillon RICA utilisé, ces variétés occupent respectivement 32,5%, 50,8%, 6,0% et 10,6% du total des surfaces cultivées en tabac (cf. Tab. 25 à la page suivante). Le poids relatif de la variété Light cured est encore plus important en termes de production puisqu'il tend à représenter près de 60% de la production et 62% de la valeur totale des ventes de tabac. Cette dernière donnée s'explique par le fait que ce groupe variétal affiche une intensité productive (exprimée en valeur des ventes par unité de surface cultivée) supérieure à celle des groupes de variétés Flue et Fire cured, et plus encore à celle des tabacs Dark cured (cf. Tab. 25).

Dans les exploitations, mais seulement les petites-moyennes et les grandes dans la mesure où les très petites recourent peu à ce mode d'acquisition, une part importante des terres disponibles est sous contrat de location. L'intensité d'utilisation de la main-d'œuvre tend à être forte dans les petites exploitations, vue justement la forte spécialisation en tabac.

Le niveau d'intensité de production au niveau d'ensemble de l'exploitation est assez faible vu que la valeur des ventes et les marges brutes moyennes par ha s'élèvent respectivement à 1.200 € et à 2.400 €/ha. Quoique cette différence s'explique dans ce cas par la forte incidence des aides directes qui contribuent à la formation de près de 72% du total des recettes d'exploitation. Une grande partie de ces aides sont couplées à la production (près de 90% dans la situation de référence) et les marges brutes hors toute aide ont des valeurs négatives.

Ces résultats au niveau d'exploitation dépendent fortement de ce qui se passe par rapport au tabac. L'intensité de la production de tabac est elle aussi plutôt faible étant donné que pour cette culture la valeur moyenne des ventes est de 1.700 €/ha alors que les aides directes jouent un rôle fondamentale dans la mesure où elles sont d'environ 9000 €/ha. Les 4 variétés cultivées affichent des niveaux de valeur des ventes par unité de surface cultivée très différents. Les valeurs les plus élevées se rencontrent pour le tabac Light cured alors que les plus faibles concernent le tabac Dark cured (cf. Tab. 25).

Tab. 25 - Campanie. Variétés de tabac cultivées dans les exploitations. Poids relatif et intensité productive moyenne

	Poids relatif du tabac par rapport à			Valeur unitaire de la production (€/ha)
	superficie	quantités produites	valeur totale de la production	
	(%)			
Total régional:				
Tabac total [^]	28,5	-	41,1	1736
Quotas par rapport au tabac total:				
- flue-cured	32,5	29,0	27,2	1450
- light air-cured	50,8	59,3	62,1	2122
- dark air-cured	6,0	3,1	3,1	883
- fire cured	10,6	8,6	7,6	1251
Exploitations très petites:				
Tabac total [^]	51,6		65,5	1654
Quotas par rapport au tabac total:				
- flue-cured	24,6	21,5	21,0	1409
- light air-cured	51,9	60,3	61,3	1952
- dark air-cured	-	-	-	-
- fire cured	23,4	18,1	17,7	1251
Exploitations moyen-petites:				
Tabac total [^]	24,5		39,8	2177
Quotas par rapport au tabac total:				
- flue-cured	26,8	22,0	17,2	1397
- light air-cured	67,7	74,7	79,6	2559
- dark air-cured	5,5	3,3	3,2	1261
- fire cured	-	-	-	-
Exploitations grandes:				
Tabac total [^]	17,7		23,7	1374
Quotas par rapport au tabac total:				
- flue-cured	53,2	58,6	58,7	1515
- light air-cured	29,4	31,1	31,9	1491
- dark air-cured	17,4	10,3	9,5	746
- fire cured	-	-	-	-

[^] Par rapport à la superficie destinée aux cultures annuelles et aux recettes totales de l'exploitation.

Source: élaboration à travers modèles de PMP à partir des données EU-FADN-DG AGRI L-3

5.1.8.3.2 Impact sur les productions de tabac et sur les choix de culture

Étant donné l'absence de betteraves et l'importance relativement limitée des F&L, l'application du scénario BLRif conduit à des résultats fort semblables à ceux que l'on observe dans la situation de base (2005). Les résultats du scénario BLRif serviront de référence pour l'évaluation de l'impact des scénarios correspondant à la réforme de l'OCM tabac.

L'application du scénario de découplage partiel qui tient compte des prix et des aides de 2007 (scénario PD) détermine une réduction de la superficie et de la production de tabac respectivement de 6% et 7% par rapport aux conditions de référence. Au contraire, l'application du scénario qui tient compte des prix et des aides de 2005 entraîne une diminution moyenne de près de 32% des productions de tabac et des surfaces correspondantes (scénario PDP5A5) (Tab. 26 et Tab. 27). En particulier, la comparaison des résultats obtenus en appliquant ou non les évolutions des prix du tabac constatées entre 2005 et 2007 (scénarios PDP5A7 et PD) montre l'impact considérable de ces évolutions sur le maintien des productions de tabac (Tab. 26 et Tab. 27). L'effet exercé par l'évolution des prix semble surtout se justifier par le fait que pour les tabacs Light et Dark cured (Groupes II et III) des hausses

équivalant à 90% et à 140% ont été appliquées au niveau national. Compte tenu que, dans les exploitations RICA étudiées, près de la moitié des surfaces cultivées en tabac dans la situation de référence sont occupées par les variétés Light cured, cela a pour effet d'augmenter la rentabilité relative de la culture de tabac malgré la baisse du niveau des aides couplées unitaires. À ce propos, il convient d'ajouter que du fait de la baisse des productions de tabac enregistrée sur les deux années 2005-2007, l'aide pour les 4 variétés de tabac a atteint en 2007 un montant qui correspond en moyenne à près de 80% du niveau observé en 2005 (au lieu des 60% attendus si l'on fait abstraction de la baisse des productions enregistrée au niveau national). En particulier, c'est précisément pour les tabacs Light et Fire cured (groupes de variétés II et IV) que l'aide a été relativement élevée en raison justement de la réduction drastique des productions. En effet, dans ces deux cas l'aide s'est montée à près de 87% du niveau observé en 2005. De ce fait et grâce à l'effet conjugué de l'évolution des aides et des prix, la culture des tabacs Light et Dark cured conserve une rentabilité élevée même dans les conditions de découplage partiel représentées par le scénario PD (Tab. 26 et Tab. 27).

En plus d'expliquer l'évolution globale de la production de tabac indiquée par les modèles, ces considérations permettent d'interpréter la forte évolution du poids relatif des tabacs des 4 groupes de variétés cultivés dans les exploitations RICA campaniennes. Les résultats de cette simulation montrent notamment qu'une bonne part de la baisse des productions et des surfaces cultivées en tabac est imputable aux variétés Flue et Fire Cured (groupes I et IV) (Tab. 26 et Tab. 27). Par contre, pour les raisons que nous venons d'évoquer, les productions des groupes Light et Dark Air cured (groupes de variétés II et III) restent plus ou moins aux niveaux observés dans la situation de référence.

On notera que ces résultats sont le fruit de l'évolution particulière des prix et des aides couplées enregistrés en 2007 au niveau national. La forte et en partie inattendue évolution des prix a été surtout constatée de 2006 à 2007. Il est donc probable que ces évolutions n'aient pas été entièrement prévues par les producteurs au cours de la première année d'application de la réforme. Cela signifie probablement que la situation représentée par le scénario qui tient compte du niveau des prix de 2005 et d'un montant des aides couplées équivalant à 60% des aides attribuées en 2005 (scénario PDP5A5) devrait être retenue comme celle ressemblant le plus à ce que prévoyaient les producteurs au cours des premières années de la réforme, tandis que celle se référant aux prix et aux aides de 2007 (scénario PD) serait retenue comme celle envisagée par les producteurs pour les années suivantes⁴².

En effet, la réduction constatée à partir de l'analyse statistique dans la période 2005-2007 a une dimension intermédiaire entre les réductions de la production indiquées dans les modèles appliquant les scénarios PDP5A5 et PDP5A7, bien que, différemment des deux autres régions déjà analysées, elle est bien plus similaire à celle relevée dans le scénario PDP5A5. Dans ce cas aussi il est possible que dans la réalité les producteurs de tabac n'aient pas été capables de prévoir les augmentations de prix et des aides qui ont eu lieu entre 2005 et 2007 en phase de planification des investissements culturels : cela a réduit la stimulation à cultiver le tabac.

Ces considérations suggèrent qu'il conviendrait de mieux comprendre si ces niveaux de prix élevés sont destinés à durer ou si, étant dû à des phénomènes conjoncturels, ils sont destinés à baisser dans les prochaines années.

La surface libérée par le tabac est entièrement affectée à d'autres cultures grâce à l'extension des surfaces cultivées en céréales et en oléoprotéagineux. Avec la forte rentabilité de la production de tabac montrée par le scénario PD, toute la surface de l'exploitation est cultivée (Tab. 26).

⁴² Une simulation supplémentaire tenant compte des prix et des niveaux d'aide couplée constatés en 2006 (scénario PDP6A6) a aussi été réalisée pour les exploitations de cette région. En appliquant ce scénario, la baisse des productions totales de tabac s'élève à près de 16%, c'est-à-dire à une valeur plus élevée que celle observée avec le scénario qui tient compte des prix et des aides de 2007. Le fait important est que, dans les conditions des aides et des prix de 2006, l'impact de la réforme sur les 4 groupes de variétés de tabac est beaucoup plus homogène que ce que l'on enregistre en appliquant le scénario PD. Ceci vient du fait que l'augmentation des prix enregistrée pour les groupes de variétés de tabac Light et Dark cured en 2006 n'atteint pas des valeurs aussi élevées que celles constatées en 2007.

Tab. 26 - Campanie : Total régional. Superficies cultivées par groupes de cultures : scénarios de découplage partiel

Code scénario	BL_RIF	Scénarios de découplage partiel				Scénarios de découplage partiel			
		PDP5A5	PDP6A6 ^	PDP5A7	PD	PDP5A5	PDP6A6 ^	PDP5A7	PD
Paramètres des scénarios:									
<i>prix tabac</i>	2005	2005	2006	2005	2007	2005	2006	2005	2007
<i>aides tabac</i>	2005	2005	2006	2007	2007	2006	2006	2007	2007
<i>niveau art. 69 tabac (€/kg)</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		<i>(ha)</i>							
Tabac	10.922	7.390	9.155	9.306	10.130	-32,3	-16,2	-14,8	-7,2
- flue-cured	3.554	2.345	2.769	2.808	2.828	-34,0	-22,1	-21,0	-20,4
- light air-cured	5.552	3.805	4.809	4.929	5.561	-31,5	-13,4	-11,2	0,2
- dark air-cured	660	428	562	514	660	-35,1	-14,9	-22,1	0,0
- fire cured	1.156	812	1.015	1.055	1.081	-29,8	-12,2	-8,7	-6,5
COP	22.575	24.995	23.842	23.797	23.287	10,7	5,6	5,4	3,2
- céréales	21.263	23.529	22.445	22.400	21.934	10,7	5,6	5,3	3,2
- oleoprotéagineux	1.312	1.465	1.396	1.397	1.353	11,7	6,5	6,5	3,2
Fourragères pour la vente	4.205	4.712	4.459	4.454	4.282	12,0	6,0	5,9	1,8
Fruits & légumes	628	638	634	634	631	1,4	0,8	0,8	0,4
Set aside	0	0	0	0	0	-	-	-	-
Non cultivée (% sur sup. tot.)	0	596	241	140	0	1,6	0,6	0,4	0,0
- non cultivée avec BCAE ^^	0	224	0	0	0	0,6	0,0	0,0	0,0
Superficie totale cultivée	38.330	37.734	38.089	38.190	38.330	-1,6	-0,6	-0,4	0,0

^ Ce sous-scénario, développé seulement pour les modèles de la Campanie, considère les niveaux des prix et des aides de 2006
^^ BCAE = Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales

Source: élaboration à travers modèles de PMP à partir des données EU-FADN-DG AGR L-3

Tab. 27 - Campanie : Total régional. Production totale de tabac et par groupe de variétés : scénarios de découplage partiel

Code scénario	Baseline de référence		Scénarios de découplage partiel				Scénarios de découplage partiel			
	BL_RIF		PD2P5A5	PDP6A6 ^	PD2P5A7	PD	PD2P5A5	PDP6A6 ^	PD2P5A7	PD
Principaux paramètres des scénarios:										
<i>prix tabac</i>	2005		2005	2006	2005	2007	2005	2006	2005	2007
<i>aides tabac</i>	2005		2005	2006	2007	2007	2005	2006	2007	2007
<i>niveau art. 69 tabac</i>	-		-	-	-	-	-	-	-	-
			(tonnes)							
Tabac	42.180		28.680	35.390	36.110	39.510	-32,0	-16,1	-14,4	-6,3
- flue-cured	12.230		8.070	9.530	9.670	9.740	-34,0	-22,1	-20,9	-20,4
- light air-cured	25.010		17.210	21.550	22.100	25.070	-31,2	-13,8	-11,6	0,2
- dark air-cured	1.310		850	1.120	1.020	1.310	-35,1	-14,5	-22,1	0,0
- fire cured	3.630		2.540	3.190	3.320	3.400	-30,0	-12,1	-8,5	-6,3
			Var. % par rapport à BL_Rif							

^ Ce sous-scénario, développé seulement pour les modèles de la Campanie, considère les niveaux des prix et des aides de 2006

Source: élaboration à travers modèles de PMP à partir des données EU-FADN-DG AGRI L-3

À la différence de ce qui se passe pour les scénarios de découplage partiel, le découplage total entraîne une baisse drastique des productions et des surfaces cultivées en tabac (comme cela a déjà été constaté dans les modèles des autres régions étudiées) qui tendent à se situer à près du 1/4 des niveaux observés dans la situation base de référence (-73% par rapport à la Base de référence) (Tab. 28 et Tab. 29). Du fait de l'évolution relative des prix, les groupes de variétés relativement les plus touchés sont ici aussi le Flue et le Fire cured : en effet, ils affichent des baisses de plus de 80% alors que les deux autres groupes enregistrent des baisses de moins de 66%.

Les surfaces libérées par le tabac sont utilisées en partie pour étendre les cultures de COP (surtout les oléoprotéagineux), les cultures fourragères et, dans une moindre mesure, les cultures maraîchères. Toutefois, dans ce cas, une partie non négligeable des surfaces disponibles reste momentanément en jachère (6% environ). Ce résultat est en partie imputable à la nature de court terme des modèles de PMP. Il convient donc de considérer que les surfaces laissées en jachère par le modèle pourraient à moyen terme être utilisées pour la production. Ce résultat est confirmé par le fait que dans les modèles sur la majorité des surfaces non cultivées sont assurées les BCAE. En outre, il est probable, du moins pour les exploitations campaniennes qui recourent le plus à la location des terres, à moyen terme (la situation observée dans les conditions d'après réforme perdurant) qu'une partie des contrats signés par les exploitations ne soient pas renouvelés. Cette option permettrait de réduire l'impact de la réforme sur les résultats d'exploitation des exploitations concernées même si elle risque vraisemblablement d'exercer une pression à la baisse sur le montant des prix des contrats de location de la terre au niveau local. Dans ces nouvelles conditions, une partie de ces terres pourrait être utilisée par d'autres typologies d'exploitations.

Les résultats des simulations TD-B, TD-M et TD-E (aide art. 69 faible, moyenne et élevée) fournissent des indications sur l'impact potentiel des différentes hypothèses d'application dynamique des aides prévues par l'article 69. En présence d'une aide unitaire art. 69 de près de 0,35 €/Kg (TD-B), la baisse des productions de tabac passe de -73% à près de -60% (Tab. 28 et Tab. 29). L'augmentation du montant de l'aide unitaire art. 69 permet de limiter encore la réduction des surfaces affectées au tabac : avec un montant d'aide de 0,70 €/Kg, la réforme entraîne dans les modèles une baisse de la production de moins de 50%. On notera que l'augmentation de l'aide entraîne par ailleurs une réduction non négligeable des surfaces laissées en jachère (3% environ par rapport à 6%) (Tab. 28).

Les simulations effectuées sur les niveaux des prix du tabac montrent que dans les conditions de découplage total, les exploitations étudiées ne pourraient conserver les niveaux de production indiqués par les modèles en situation de découplage partiel que grâce à une forte augmentation des prix des tabacs (206% par rapport à la situation enregistrée en 2007). Cette augmentation est semblable à celle que nous avons constatée dans les modèles ombriens mais inférieure à celle affichée dans les modèles de l'Estrémadure. Dans tous les cas, la valeur élevée de ce paramètre de simulation montre le rôle limité que d'éventuelles augmentations des prix du tabac pourraient jouer dans le maintien de niveaux de production élevés, sauf dans le cas où des aides couplées seraient simultanément introduites ainsi que le prévoient les simulations se rapportant aux aides art. 69.

Tab. 28 - Campanie : Total régional. Superficies cultivées par groupes de cultures : scénarios de découplage total

Code scénario	Baseline de référence	Scénarios de découplage total ^				Scénarios de découplage total ^				
		Aides art.69				Aides art.69				
		TD	TD-B	TD-M	TD-A	TD	TD-B	TD-M	TD-A	
Paramètres des scénarios:										
		2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007
			0,35	0,50	0,70		0,35	0,50	0,70	
		<i>(ha)</i>								
		<i>Var. % par rapport à BL_Rif</i>								
Tabac	10.922	2.867	4.244	4.834	5.618	-73,7	-61,1	-55,7	-48,6	-48,6
- flue-cured	3.554	471	876	1.049	1.281	-86,8	-75,4	-70,5	-64,0	-64,0
- light air-cured	5.552	1.922	2.658	2.974	3.391	-65,4	-52,1	-46,4	-38,9	-38,9
- dark air-cured	660	248	338	377	428	-62,4	-48,7	-42,9	-35,1	-35,1
- fire cured	1.156	227	372	434	517	-80,4	-67,8	-62,4	-55,2	-55,2
COP	22.575	27.429	26.699	26.386	25.961	21,5	18,3	16,9	15,0	15,0
- céréales	21.263	25.784	25.108	24.819	24.425	21,3	18,1	16,7	14,9	14,9
- oleoprotéagineux	1.312	1.645	1.590	1.567	1.536	25,4	21,3	19,5	17,1	17,1
Fourragères pour la vente	4.205	5.102	4.995	4.949	4.873	21,3	18,8	17,7	15,9	15,9
Fruits & légumes	628	649	645	644	642	3,3	2,7	2,4	2,1	2,1
Set aside	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Non cultivée (% sur sup. tot.)	0	2.283	1.747	1.517	1.237	6,0	4,6	4,0	3,2	3,2
- non cultivée avec BCAE ^^	0	1.911	1.375	1.145	865	5,0	3,6	3,0	2,3	2,3
Superficie totale cultivée	38.330	36.047	36.583	36.813	37.093	-6,0	-4,6	-4,0	-3,2	-3,2

^ En Italie l'aide art. 69 n'as pas été introduite pour le tabac . Ainsi les scénarios TD-N et TD sont égaux.

^^ BCAE = Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales

Source: élaboration à travers modèles de PMP à partir des données EU-FADN-DG AGRI L-3

Tab. 29 - Campanie : Total régional. Production totale de tabac et par groupe de variétés : scénarios de découplage total ^

Code scénario	Baseline de référence	Scénarios de découplage total ^						Scénarios de découplage total ^						
		Aides art.69			Aides art.69			Aides art.69			Aides art.69			
		BL_RIF	TD	TD-B	TD-M	TD-E	TD	TD-B	TD-M	TD-E	TD	TD-B	TD-M	TD-E
Principaux paramètres des scénarios:														
		2005	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007
		2005	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007
		-	-	bas	moyen	élevé	-	bas	moyen	élevé	-	bas	moyen	élevé
			<i>(tonnes)</i>											
			<i>Var. % par rapport à BL_Rif</i>											
Tabac	42.180	11.500	16.810	19.090	22.110	-72,7	-60,1	-54,7	-47,6					
- flue-cured	12.230	1.620	3.020	3.610	4.410	-86,8	-75,3	-70,5	-63,9					
- light air-cured	25.010	8.670	11.960	13.370	15.220	-65,3	-52,2	-46,5	-39,1					
- dark air-cured	1.310	500	680	760	860	-61,8	-48,1	-42,0	-34,4					
- fire cured	3.630	700	1.160	1.350	1.620	-80,7	-68,0	-62,8	-55,4					

^ En Italie l'aide art. 69 n'as pas été introduite pour le tabac . Ainsi les scénarios TD-N et TD sont égaux.

Source: élaboration à travers modèles de PMP à partir des données EU-FADN-DG AGR L-3

L'analyse et la comparaison des résultats des simulations réalisées sur les groupes d'exploitations par classe de taille, montrent que, sur les trois groupes d'exploitations analysés (dans cette région il a été possible de subdiviser le groupe petites d'exploitations en deux sous-groupes : les très petites exploitations, SAU < 10 ha, et les petites- moyennes exploitations, SAU de 10 ha à 20 ha), les modèles d'exploitation répondent à ces simulations de manière assez semblable en ce qui concerne les choix de production⁴³.

5.1.8.4 Le cas de Lubelskie-Podlaskie-Mazowieckie-Lódzkie

5.1.8.4.1 Scénarios de simulation

Les scénarios de simulation relatifs à la réforme de l'OCM Tabac (scenarios PD et TD) et utilisés dans la région polonaise sont différents en ce qui concerne certains éléments de ceux des autres régions analysées. Cela dépend du fait qu'en Pologne le niveau et la structure du système des aides directes diffère de façon considérable de celui des régions italiennes et espagnole considérées. En effet, dans ce cas le système des aides est caractérisé par le processus de phasing-in des aides directes et par la présence des PDCN. Dans ce cas aussi, les résultats relatifs à l'application du scénario de référence qui tient en compte la mise en œuvre des réformes de l'OCM sucre et F&L (scénario BLRif), représentent la base pour évaluer l'impact des scénarios de réforme de l'OCM Tabac et, en particulier, du découplage total des aides au tabac (scénario TD). En effet, ce processus de découplage aura lieu dans un contexte dans lequel ces deux réformes seront déjà entrées en vigueur. Une synthèse des simulations utilisées dans la région polonaise est reportée ci-après.

Tab. 30 - Tableau synoptique des scénarios de simulation pour la région Lubelskie-Podlaskie-Mazowieckie-Lódzkie

Code	Prix tabac	Aides couplées [^]		Aides découplées [^]		Note:
		Tabac	Autres	Tabac	RPUS	
BL	2005	2005	2005	-	2005	Baseline - Valeurs observées dans les exploitations RICA
BLRif	2005	2005	2007	-	2007	Avec réforme OCM Sucre et autres aides en 2007
PD	2007	2007	2007	2007	2007	
Sous-scénario PD instrumental:						
PDP5A5	2005	2005	2007	2007	2007	Prix et aides couplées au niveau de 2005
PDP5A7	2005	2007	2007	2007	2007	Prix au niveau de 2005 et aides couplées au niveau de 2007
TD	2007	0	2007	5/6*2005	2007	
Sous-scénario TD instrumental:						
TD-A	2007	0	0	5/6*2005	2007	PDCN mis à zéro et transférés découplés (niveau 2007)
TD-B	2007	0	2007	114%*2005	2007	Meccanisme de découplage le plus convenient

[^] Les évolution de prix et d'aide couplée moyennes 2007 tiennent compte aussi de la modification du poids des différents types de tabac. En 2007, on considère les niveaux 2007 de toutes les aides et non seulement du tabac

^{^ ^} Les aides découplées 2007 dérivant du tabac sont celles réellement perçues au cours de cette année. Au contraire, dans les scénarios TD et TD-A, les aides 2007 représentent 50% de l'aide totale payée dans les AEM ou, en d'autres termes, de l'aide qui aurait été payé en Pologne à la fin de la période de phasing-in en l'absence de la réforme du secteur tabac. Enfin, dans le scénario TD-B, l'aide découplée est égale aux aides moyennes (couplées et découplées) réellement perçues en 2007; par conséquent, le niveau d'aide dans ce cas est plus élevé que celui utilisé pour les scénarios TD et TD-A, et environ 70% de l'aide totale octroyée dans les AEM.

⁴³ Il y a toutefois des petites différences dues à la fois aux différents degrés de spécialisation des groupes d'exploitations dans la production de tabac et à la différence de poids relatif des différentes typologies de tabac dans ces groupes. En effet, il existe une corrélation négative entre spécialisation de la production et dimensions de l'exploitation : les très petites exploitations sont plus spécialisées dans la production de tabac que ne le sont les petites-moyennes et bien plus que les grandes exploitations. Dans les très petites et petites-moyennes exploitations, le groupe de variétés des tabacs Light cured représente plus de la moitié des surfaces cultivées en tabac et plus de 60% de la production de tabac ; dans les grandes exploitations, c'est par contre le groupe des tabacs Flue cured qui occupe plus de la moitié des surfaces cultivées en tabac et 60% de la production de tabac. Que ce dernier groupe de tabacs soit précisément celui qui est le plus négativement influencé par la réforme explique le fait que la baisse des productions et des surfaces cultivées en tabac soit plus importante dans les grandes exploitations, comparée à la baisse constatée dans les deux autres typologies d'exploitations.

PD – Découplage partiel Tabac (situation transitoire)

Contrairement à ce qui se passe dans les trois autres régions, le niveau de soutien couplé est très similaire à celui observé dans la situation de base (2005). Le niveau observé au cours de cette période s'est élevé à environ 3 / 5 de la moyenne reçue par les producteurs de l'UE-15. Pour cette raison, l'impact des scénarios les PD ne modifie pas les niveaux de la production de tabac et de l'utilisation des terres par rapport à la situation de référence. Deux autres éléments de modifications apportées par rapport à la situation de 2005: l'introduction d'un découplage pour le tabac et l'augmentation du prix du tabac a observé en 2007. Ces changements conduisent au scénario PD, qui est considéré comme la principale référence dans la discussion des résultats. Encore une fois, pour isoler l'impact de ces deux éléments de changement, nous avons mis au point 2 sous-scénarios PD qui ont une nature instrumentale (PDP5A5 et PDP5A7). Ils diffèrent du scénario PD en ce qui concerne le niveaux de prix et de l'aide couplée du tabac: le premier considère le prix et l'aide en 2005, le deuxième le prix de 2005 et l'aide à 2007 (Tab. 30).

TD – Découplage total Tabac (situation de complète mise en œuvre)

Pour la région de la Pologne, les scénarios qui concernent les conditions d'un découplage total des aides pour le tabac (scénarios TD) sont articulés d'une manière différente par rapport aux trois autres régions. En fait, pour les modèles dans la région polonaise n'ont pas été élaborés ni appliqués des scénarios de simulation pour l'aide prévue à l'art. 69 du Règlement (CE) n° 1782/2003.

La principale référence pour l'analyse est le scénario TD qui part de l'hypothèse de découplage total du tabac et de maintien du prix du tabac et de l'aide couplée pour les autres cultures au niveau observé en 2007. En outre, les aides découpées du tabac sont calculées sur la base de l'objectif de définir des aides découpées dans la mesure du 50% par rapport au niveau théorique obtenu à la fin de la période de phasing-in des aides.

Dans ce cas aussi ont été développés deux sous-scénarios avec une finalité instrumental et qui diffèrent du scénario TD chacun pour un seul élément : scénarios TD-A et TD-B. Le scénario TD-A prévoit le découplage total des PDNC couplés pour les autres cultures. La comparaison des résultats de TD et TD-A permet de déterminer si le découplage des autres cultures peut rendre relativement plus rentable la culture du tabac.

Le scénario TD-B considère une modalité de définition des aides découpées dérivant du secteur du tabac différente par rapport à celle utilisée dans les deux précédents scénarios. Dans le scénario TD-B, l'hypothèse est celle d'octroyer des aides découpées d'un montant égal aux aides payées dans l'ensemble (sous forme couplée et non) en 2007. Il faut noter que cette hypothèse résulte plus avantageuse par rapport au cas précédent en termes de montant d'aides découpées perçues, car le niveau de cet aide est de 70% du niveau théorique obtenu à la fin de la période de phasing-in des aides. Ce scénario à été pris en compte car certains opérateurs polonais estiment que le transfert de 50% de l'aide au tabac au deuxième pilier de la PAC ne s'appliquera qu'à l'aide octroyée par l'Union européenne, tandis que l'aide de source nationale sera découpée mais accordée 100%. Le critère de calcul utilisé dans ce scénario TD-B est donc plus avantageux par rapport au critère utilisé dans les scénarios TD et TD-A en termes de montant total des aides découpées perçues et de marge brute des exploitations aides incluses. Toutefois, puisque le niveau des aides couplées et des prix est très semblable à celui du scénario TD, l'application du scénario TD-B détermine dans les modèles des choix productifs égaux à ceux qui sont générés en appliquant le scénario TD. Ainsi, l'analyse des résultats relatifs à ce scénario seront discutées dans la QE 3 lorsqu'on traite les impacts sur les résultats économiques.

5.1.8.4.2 Principales caractéristiques des exploitations considérées

Les exploitations représentées par les modèles développés pour la région (LUB-Plm) se répartissent en deux groupes : celui des "petites" exploitations (< 10 ha de SAU), dont la dimension moyenne est de près de 7 ha et celui des relativement "grandes" exploitations (> 10 ha de SAU), dont la dimension moyenne est de près de 16 ha.

L'organisation des cultures y est relativement peu spécialisée dans la production de tabac, puisque cette culture n'occupe que près de 23% de la superficie affectée aux cultures herbacées alors qu'elle génère près de 60% de la valeur des ventes de cultures herbacées. Ce degré moyen de spécialisation est à peu près le même pour les deux groupes d'exploitations considérées. Par contre, près de 70% de la superficie est cultivée en céréales et la seule culture qui prenne une certaine importance après les céréales et le tabac est la betterave sucrière (Tab. 31).

Dans le cas de la Pologne, les données RICA fournissent une indication pour l'ensemble du tabac cultivé : il est donc impossible de détailler ces données pour les diverses catégories de tabac cultivées : Flue cured, Light Air cured, Dark Air cured et Fire cured (Groupes I, II, III et IV).

Étant donné le faible degré de spécialisation des exploitations en production de tabac, l'intensité d'utilisation de la main-d'œuvre est très réduite. Toutefois, dans cette région encore, on enregistre un niveau d'intensité d'utilisation de la main-d'œuvre plus élevé pour les petites exploitations que pour les plus grandes.

Le niveau d'intensité de production totale de l'exploitation est assez faible, puisque la valeur moyenne des ventes et les marges brutes moyennes par unité de superficie cultivée se montent respectivement à 650 et 900 €/ha environ (Tab. 59). Dans ce cas encore, cette différence s'explique par la forte incidence des aides directes qui se montent en moyenne à près de 900 €/ha. En effet, les aides directes, presque toutes couplées, contribuent à la formation de près de 58% des recettes totales d'exploitation. Dans ce cas encore, les marges brutes hors aides s'avèrent négatives.

L'intensité de production du tabac est elle aussi plutôt faible étant donné que pour cette culture les produits moyens des ventes se montent à 1700 €/ha alors que les aides directes dépassent les 3000 €/ha (cf QE 3, § 7.1.6.4).

Les résultats des simulations réalisées en se référant à l'ensemble des modèles considérés pour la région sont présentés ci-après. Les données relatives aux deux macro-groupes d'exploitations ("petites" et "grandes") figurent dans l'appendice mais, du fait de leur extrême similitude, ne seront pas discutées.

5.1.8.4.3 Impact sur les productions de tabac et sur les choix des cultures

Étant donné la présence de la betterave, l'application du scénario BLRif détermine des résultats légèrement différents de ceux que l'on observe dans la situation de base (2005). Les résultats du scénario BLRif servent de référence pour évaluer l'impact des scénarios se rapportant à la réforme de l'OCM tabac.

L'application du scénario de découplage partiel des aides au tabac provoque une légère augmentation des productions de tabac et des superficies affectées au tabac (Scénario PD) (Tab. 31). Ce résultat est surtout imputable à l'évolution positive des niveaux des aides couplées et des prix du tabac constatés en 2007 (Scénarios PDP5A5 et PDP5A7).

Tab. 31 – Pologne : Total régional. Superficies cultivées par groupes de cultures et production de tabac :scénarios de découplage partiel

Code scénario	Baseline de référence	Scénarios de découplage partiel			Scénarios de découplage partiel		
	BL_RIF	PDP5A5	PDP5A7	PD	PDP5A5	PDP5A7	PD
Paramètres des scénarios:							
<i>prix tabac</i>	2005	2005	2005	2007	2005	2005	2007
<i>aides tabac</i>	2005	2005	2007	2007	2005	2007	2007
		<i>(ha)</i>			<i>Var. % par rapport à BL_Rif</i>		
Tabac (<i>flue-cured</i>)	6.023	6.023	6.077	6.097	0,0	0,9	1,2
COP	18.344	18.344	18.294	18.283	0,0	-0,3	-0,3
- céréales	18.156	18.156	18.106	18.097	0,0	-0,3	-0,3
- oleoprotéagineux	188	188	188	186	0,0	-0,1	-1,1
Fourragères pour la vente	387	387	383	374	0,0	-0,9	-3,3
Betterave	507	507	506	506	0,0	0,0	0,0
Cult. industrielles	287	287	286	286	0,0	0,0	0,0
Set aside	0	0	0	0	-	-	-
Non cultivée (<i>% sur sup. tot.</i>)	0	0	0	0	-	-	-
- non cultivée avec BCAE ^	0	0	0	0	-	-	-
Superficie totale cultivée	25.547	25.547	25.547	25.547	0,0	0,0	0,0
Production totale de tabac: <i>(tonnes)</i>							
- flue-cured	13.760	13.760	13.880	13.920	0,0	0,9	1,2

^ BCAE = Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales

Source: élaboration à travers modèles de PMP à partir des données EU-FADN-DG AGRI L-3

La tendance à l'augmentation de la production, indiquée par les modèles appliquant le scénario relatif à 2007, semble correspondre à l'augmentation de la production de tabac brut en feuilles relevée dans les données statistiques nationales pour la période 2005-2007. En ce sens, la comparaison de ces données semble suggérer que les modèles tendent à correspondre de façon cohérente à ce que l'on observe dans la réalité. Il convient toutefois de souligner que l'augmentation de la production indiquée par les modèles est plus limitée que dans les données statistiques. Cela peut en partie s'expliquer par le fait que, se fondant sur l'hypothèse de rendements constants, les modèles ne tiennent pas compte de la possibilité que, dans la réalité, les augmentations des aides couplées et des prix du tabac peuvent entraîner une augmentation des rendements et donc, une augmentation relative des productions plus importante que celle des superficies. Dans tous les cas, il est évidemment difficile de comparer les résultats d'un modèle de simulation calibré sur des groupes précis d'exploitations d'une région donnée avec ce que l'on peut constater dans la réalité au plan national. En particulier, il convient de rappeler que l'analyse réalisée considère que, contrairement à ce qui s'est vraisemblablement passé dans la réalité, plusieurs autres paramètres importants susceptibles de conditionner les choix d'exploitation (parmi lesquels les prix des autres produits et les coûts de production) sont restés au même niveau qu'en 2005.

À la différence de ce qui se produit avec les scénarios de découplage partiel, le découplage total entraîne une nette contraction des productions et des superficies en tabac qui (à l'instar de ce que l'on constate dans les modèles des autres régions étudiées) tend à se situer à près du 1/3 des niveaux observés dans la situation de base de référence (Scénario TD) (Tab. 32). Le découplage des aides PDCN accordés actuellement aux autres cultures n'entraîne pas d'augmentation notable des superficies cultivées en tabac : en effet, les variations observées en appliquant le scénario TD-A (avec découplage de tous les PDCN) ne diffèrent sensiblement pas de celles se rapportant au scénario TD (qui laisse les PDCN des autres cultures inchangés) (Tab. 32).

Les superficies libérées par le tabac sont majoritairement utilisées pour étendre la culture des céréales (seigle et avoine, surtout) ainsi que celle (moins importante en termes absolus) des oléagineux et des fourragères. Contrairement à ce que l'on observe dans les autres régions étudiées, malgré la forte contraction des superficies cultivées en tabac et la place importante occupée par cette culture dans la situation de base, seule une partie négligeable de la superficie disponible (inférieure à 0,5%) est laissée temporairement en jachère et cela ne se vérifie que dans un seul des modèles considérés pour cette région. Comme nous l'avons déjà indiqué, étant donné le caractère à court terme des modèles, il est probable que les superficies laissées en jachère seront à moyen terme réaffectées à la production. C'est pourquoi ces superficies ne doivent pas être considérées comme abandonnées pour la production.

Ainsi que nous l'avions prévu en parlant des scénarios de simulation, nous avons réalisé des simulations numériques dans toutes les régions étudiées afin de voir comment les modèles d'exploitation réagiraient à des augmentations du prix du tabac dans des conditions de découplage total. En particulier, afin de pouvoir comparer les différentes situations des réalités régionales étudiées, nous avons déterminé les augmentations relatives des prix qui seraient en mesure de ramener la production de tabac au niveau indiqué par les modèles suite à l'application du scénario PD. Dans le cas de la région LUB-Plm encore, on observe que pour rétablir les niveaux de production constatés avant le découplage total, il faudrait que l'augmentation des prix du tabac soit très importante (équivalente à près de 180% par rapport au niveau de prix constaté en 2007). On notera que cette augmentation est légèrement moins forte que celle observée pour les modèles de l'Ombrie et de la Campanie. Ce résultat suggère que les modèles d'exploitations de la région LUB-Plm sont plus réactifs aux éventuelles augmentations des prix du tabac que ceux des autres régions étudiées et que, dans tous les cas, il est très improbable que l'on puisse parvenir à des conditions de marché capables de ramener les exploitations aux niveaux de production d'avant le découplage total.

Tab. 32 - Pologne : Total régional. Superficies cultivées par groupes de cultures et production de tabac : scénarios de découplage total

Code scénario	Baseline de référence	Scénarios de découplage total ^			Scénarios de découplage total ^		
	BL_RIF	TD	TD-A	TD-B	TD	TD-A	TD-B
Paramètres des scénarios:							
<i>prix tabac</i>	2005	2007	2007	2007	2007	2007	2007
<i>aides tabac</i>	2005	2007	2007	2007	2007	2007	2007
		<i>(ha)</i>			<i>Var. % par rapport à BL_Rif</i>		
Tabac (<i>flue-cured</i>)	6.023	2.099	2.180	2.099	-65,1	-63,8	-65,1
COP	18.344	21.606	21.512	21.606	17,8	17,3	17,8
- céréales	18.156	21.323	21.249	21.323	17,4	17,0	17,4
- oleoprotéagineux	188	283	262	283	50,2	39,4	50,2
Fourragères pour la vente	387	1.035	931	1.035	167,7	140,8	167,7
Betterave	507	517	517	517	2,1	2,0	2,1
Cult. industrielles	287	290	290	290	1,3	1,2	1,3
Set aside	0	0	0	0	-	-	-
Non cultivée (<i>% sur sup. tot.</i>)	0	0	118	0	0,0	0,5	0,0
- non cultivée avec BCAE ^^	0	0	118	0	0,0	0,5	0,0
Superficie totale cultivée	25.547	25.547	25.430	25.547	0,0	-0,5	0,0
Production totale de tabac:							
		<i>(tonnes)</i>					
- flue-cured	13.760	4.800	4.990	4.800	-65,1	-63,7	-65,1

^ Le scénario TD-A considère aussi le découplage total des aides prévues pour les autres cultures. Le scénario TD-B considère un système de découplage des aides plus favorable pour les agriculteurs.

^^ BCAE = Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales

Source: élaboration à travers modèles de PMP à partir des données EU-FADN-DG AGRI L-3

5.1.9 Jugement évaluatif

Les résultats de l'analyse quantitative, complétés par les informations récoltées lors des études de cas, ont permis d'énoncer les conclusions suivantes.

1. Effets de la réforme sur la production de tabac en termes de quantité, répartition géographique, prix commerciaux, qualité

Deux ans après la mise en œuvre de la réforme, la production totale communautaire de tabac brut montre une réduction par rapport à 2005 d'environ -29%, malgré l'apport de derniers deux NEM, et de -45% si l'on considère seulement les AEM. Face à cette diminution, le prix moyen communautaire a connu une forte augmentation.

L'analyse de l'évolution de la production permet d'affirmer que la réforme a affecté les volumes totaux de production de tabac des AEM, et que l'effet a été diversifié en fonction de l'intensité du découplage adopté par les Etats dans la phase transitoire: plus important dans le cas du découplage total, plus limité dans le cas du découplage partiel :

- dans l'ensemble des AEM ayant adopté le découplage total déjà dans la phase transitoire (Autriche, Belgique, Grèce et la région italienne des Pouilles), la production a écroulée de -80%. L'Autriche et les Pouilles ont arrêté toute production ;
- dans l'ensemble des AEM ayant choisi le découplage partiel dans la phase transitoire (Allemagne, Espagne, France, Italie sauf Pouilles et Portugal) la diminution a été de -25% ;
- dans le groupe des NEM, la Pologne est le seul Etat membre de l'UE 25 qui augmente la production (18% de 2005 à 2007). La Pologne applique le régime de paiement unique à la surface et octroie aux producteurs de tabac des aides couplées au titre des PDNC.

Les effets de la réforme sont aussi diversifiés en relation aux groupes de variétés de tabac. Dans les AEM, les diminutions plus fortes concernent les variétés cultivées en Grèce et aux Pouilles: Sun cured (-100%), Kaba Koulak (-98,8%), Basmas (-58,2%), Katerini (-57,6%), suivis par le Light Air Cured (-31%) et le Flue Cured (-30,3%), cultivés dans tous les anciens Etats membres. La mise en œuvre de la réforme a accéléré la tendance à la baisse déjà en cours pour les variétés les moins demandées par le marché (Sun cured, Kaba Koulak, Dark cured et en moindre mesure, Fire cured): les premiers deux tabacs sont disparus et les Dark et les Fire cured, cultivés avant la réforme essentiellement en Italie, Espagne et Allemagne (seuls les Dark), ont chuté respectivement de -30% et -27%.

Concernant les Flue cured, la production grecque (de qualité faible) est disparue, tandis que dans d'autres situations (Italie, Espagne), où le tabac était de bonne qualité et bien demandé par le marché, la production a diminué légèrement. Dans ce cas, le découplage de l'aide et la suppression du système de quotas ont favorisé la sélection des producteurs: les agriculteurs qui produisaient du tabac de mauvaise qualité ont abandonné la production et sont restés en production les agriculteurs les plus professionnels.

Néanmoins, surtout en Grèce, des diminutions ont affecté, même si d'une moindre mesure, aussi les tabacs de qualité, demandés par le marché et jouissant d'un prix élevé. Dans ce cas, le découplage de l'aide a encouragé la cessation de la production dans les exploitations moins performantes.

En conclusion, l'analyse de l'évolution de la production par groupes de variétés montre que la réforme, et notamment le découplage de l'aide, a contribué à épurer le marché des variétés de plus basse qualité, probablement réalisées pour bénéficier de la prime. Dans la période analysée, le système d'aide réformé 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.

Ces changements ont engendré une mutation de la géographie productive de l'UE : la production s'est beaucoup plus concentrée en Italie, qui est, maintenant, de loin le pays producteur plus important. La concentration de la production a changée au niveau de certains EM aussi (notamment en Grèce et en

Italie) reflétant la disparition ou la forte réduction de certaines variétés et dans une moindre mesure la possibilité d'agrandir la production dans les situations plus aptes, grâce à la suppression du système de quotas.

Concernant les prix, il est à signaler que l'augmentation susmentionnée a concerné tous les groupes de variétés et que l'éventail des prix moyens dans les EM s'est élargi, par effet de plusieurs éléments: changement du poids relatif des différentes groupes de variétés ayant une valeur unitaire différente, qualité du produit et suppression de la partie variable de la prime (EM avec découplage partiel). L'élargissement de l'éventail des prix indique que la rémunération du tabac est plus liée qu'auparavant à la qualité du tabac, encourageant des comportements cohérents de la part des producteurs.

La question est d'évaluer si la réforme a joué un rôle dans l'augmentation des prix commerciaux.

Au-delà de l'influence exercée par l'évolution de facteurs exogènes (prix internationaux), l'analyse a permis d'identifier les facteurs suivants, directement ou indirectement liés à la réforme:

- L'amélioration de la qualité moyenne, engendrée par la disparition de la production de mauvaise qualité, la cessation de la production dans les exploitations les moins performantes et l'expansion de la production dans les exploitations plus performantes. Il s'agit ici d'un facteur directement lié au découplage de l'aide et à la suppression du système de quotas.
- Les transformateurs ont reconnu un prix plus élevé aux producteurs, dans le but de maintenir leur intérêt à poursuivre la production. Ce facteur semble concerner surtout l'Italie, où un processus de rationalisation de la filière a permis de réduire des coûts supplémentaires causés par des inefficiences et donc d'absorber le coût plus élevé de la matière première.

Concernant la qualité du tabac vert communautaire, l'amélioration est mise en lumière par l'augmentation de la valeur du rapport entre le prix commercial et le prix implicite calculé des tabacs d'importation, et confirmée par les opérateurs du secteur. Cette augmentation, déjà en cours dans la période précédente, montre une accélération forte depuis la mise en œuvre de la réforme.

Par contre, il faut constater que 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, ne semblent avoir produit, à l'avis des opérateurs, que des effets très limités, dans la mesure où ils ont été accordés à tous les producteurs et ils n'ont donc pas récompensé des réelles améliorations.

2. Les effets attendus de l'introduction du découplage total sur la production de tabac en feuilles dans quatre régions étude de cas : Ombrie, Campanie, Estrémadure, Lubelskie-Podlaskie-Mazowieckie-Lódzkie

L'analyse réalisée sur les modèles d'exploitations de PMP a permis d'envisager l'effet attendu du découplage total sur la production de tabac dans les groupes d'exploitations des régions étudiées.

Les modèles indiquent que le découplage total entraînera une baisse radicale de la production des quatre régions concernées. Même en tenant compte de l'évolution favorable des prix du tabac observée en 2007, la production indiquée par les modèles (variations par rapport aux conditions d'avant réforme) baisse de près de 65% en LUB-Plm, de près de 70% en Ombrie, près de 73% en Campanie, et en Estrémadure de près de 80% (avec l'aide supplémentaire de l'article 69 du même montant que celui versé en 2007) et de 83% (sans aide supplémentaire).

Les résultats des modèles sont cohérents avec les effets sur la production observés en Grèce suite au démarrage de la réforme avec l'aide totalement découplée. Les prévisions des parties prenantes rencontrées lors des missions sur le terrain sont cependant plus pessimistes.

Les surfaces libérées par le tabac seront utilisées pour étendre d'autres cultures et principalement les COP. Toutefois, l'introduction du découplage total mène aussi à la mise en jachère d'une partie importante des terres en Ombrie et en Campanie, tandis que ce phénomène est négligeable dans le cas de l'Estrémadure et de LUB-Plm.

Ces prévisions sortant de cette analyse doivent être prises avec précaution, étant donné la nature de court terme des modèles utilisés et la forte spécialisation productive des exploitations considérées. Le premier de ces éléments fait en sorte que ces terres temporairement en jachère pourront être mises en culture à moyen ou à long terme. En effet, les modèles indiquent que pour la totalité des terres non cultivées, les bonnes conditions agronomiques et environnementales imposées par la conditionnalité sont respectées. Cela corrobore l'idée que ces terres ne sont pas structurellement abandonnées, mais seulement temporairement non cultivées. La forte spécialisation de la production des exploitations tend aussi à limiter les possibilités de cultures alternatives disponibles pour les modèles et, en ce sens, à surestimer le phénomène de mise en jachère des terres.

L'analyse des résultats correspondant aux simulations portant sur les montants des aides prévues par l'article 69 a permis d'évaluer le rôle potentiel de cet instrument à freiner la chute de la production de tabac :

- un niveau d'aide de 0,35 €/Kg permet de réduire la baisse de la production de près de 10%. Un niveau d'aide de 0,50 €/Kg permet de réduire la baisse de la production de quelques 15%. Enfin, une aide de 0,70 €/Kg permet de réduire la baisse relative de la production de près de 20%.
- L'utilisation de l'article 69 entraîne aussi une nette diminution des surfaces laissées temporairement en jachère. Cet effet est particulièrement marqué en Campanie et n'est pas négligeable en Ombrie.

Enfin, les analyses de sensibilité de la production à la variation du niveau des prix ont mis en évidence que, elles seules, les augmentations des prix ne sont pas suffisantes à freiner de façon significative la baisse de la productions du tabac liée au découplage total des aides.

Ces résultats sont confirmées par les simulations effectuées dans le but de déterminer le niveau des prix du tabac susceptible de ramener la production au niveau indiqué par les modèles dans les conditions de découplage partiel. En effet, les augmentations des prix identifiées sont d'environ +181% en LUB-Plm, + 200% en Ombrie, + 240% en Campanie et + 390% en Estrémadure par rapport aux niveaux des prix constatés dans la situation de référence.

6 THEME 2: LES APPROVISIONNEMENTS DE L'INDUSTRIE DE PREMIERE TRANSFORMATION

6.1 DANS QUELLE MESURE LES MESURES DE LA PAC RELATIVES AU SECTEUR DU TABAC ONT-ELLES INFLUENCE LES NIVEAUX DES APPROVISIONNEMENTS DE L'INDUSTRIE DE PREMIERE TRANSFORMATION EN TERMES DE : QUANTITE, QUALITE, PRIX ET REPARTITION GEOGRAPHIQUE ? DANS QUELLE MESURE CES NIVEAUX D'APPROVISIONNEMENT CORRESPONDENT-ILS AUX BESOINS DES INDUSTRIES DE PREMIERE TRANSFORMATION ET PAR CONSEQUENT DES INDUSTRIES DE CIGARETTES ET CIGARES ? QUEL IMPACT PEUT ETRE ATTENDU A CET EGARD DE L'INTRODUCTION DU DECOUPLAGE TOTAL ? (Q.E. 2)

6.1.1 Compréhension de la question évaluative

Dans la plupart des cas, l'industrie de première transformation est localisée dans les EM/régions où la production agricole de tabac brut est concentrée. Par conséquent, il est envisageable que les effets de la réforme sur la production agricole de tabac peuvent avoir engendré des effets sur la disponibilité locale de matière première et, plus en général, sur la politique d'approvisionnement des industries au but de répondre aux exigences des manufactures.

La première partie de la QE 2 invite à s'interroger sur les effets de la réforme de 2004 (par rapport à la situation avant réforme) sur le niveau de l'approvisionnement des industries de première transformation, en termes de quantité, qualité et prix, mais aussi de variétés plus ou moins demandées par le marché (manufactures). La réponse à la QE1 montre une diminution de la production communautaire de tabac brut en feuilles différente dans les EM. Par conséquent, il s'agit de vérifier :

- en premier, si cette diminution (par rapport à la situation avant la réforme) a concerné tous les groupes de variétés plutôt que les groupes de variétés les moins demandés par le marché, avec une diminution des stocks ;
- deuxièmement, si la réforme 2004 a engendré des effets sur la qualité du tabac brut communautaire acheté par les industries de première transformation et sur la qualité du tabac brut transformé. Notamment, il s'agit de vérifier l'existence d'un rapport prix/qualité du tabac brut en feuilles et du tabac brut transformé, ainsi que l'existence d'un transfert entre les variations du prix commercial et le prix de vente du tabac brut transformé ;
- troisièmement, si et dans quelle mesure la réforme de 2004 a permis de rapprocher les prix (de chaque groupe de variétés) du tabac brut communautaire aux prix à l'importation et aux prix internationaux, grâce aussi à l'amélioration (éventuelle) de la qualité du tabac brut transformé communautaire.

La deuxième partie de la QE 2 invite à analyser, plus en général, les effets de la mise en œuvre de la réforme sur la politique d'approvisionnement de tabac brut de la part des opérateurs (industries de première transformation et manufactures) et en particulier sur la répartition géographique de ces approvisionnements. Il s'agit, donc, de vérifier dans quelle mesure :

- la diminution de la production agricole locale de tabac brut en feuilles a été compensée de la part des industries de première transformation par des achats dans d'autres régions/EM communautaires et/ou par des importations des pays tiers.
- la diminution de la production de tabac brut transformé a été compensée de la part des manufactures par des achats dans d'autres régions/EM communautaires et/ou par des importations des pays tiers.

La question invite aussi à s'interroger sur la dimension et sur l'évolution des importations en régime normal et en régime de trafic de perfectionnement actif (TPA), ainsi que sur les relations entre les deux vis-à-vis des élargissements de l'UE.

La troisième partie de la question d'évaluation porte à s'interroger sur les effets probables de l'introduction du découplage total après 2010 sur les approvisionnements (volumes et prix) de l'industrie de première transformation et sur les stratégies d'approvisionnement des manufactures.

6.1.2 Approche méthodologique, sources et limites

Pour répondre à la première et à la deuxième partie de la question d'évaluation, nous avons utilisé des indicateurs quantitatifs provenant de sources statistiques secondaires, notamment :

- les sources des données de production de tabac brut communautaire (et d'achat de la part des industries de 1^{ère} transformation), ainsi que les prix commerciaux, sont les mêmes déjà mentionnées à la QE1 ;
- concernant les seuils de garantie et les transferts par groupes de variétés, les données ont été tirées des règlements en vigueur au fil du temps ;
- concernant les stocks, les données ont été relevées des communications des EM, selon les règlements d'application en vigueur au fil du temps (Annexe III du Règlement (CE) n° 2095/2005, du Règlement (CE) n° 604/2004 et du Règlement (CE) n° 2639/99) ;
- les données concernant le commerce extérieur communautaire, en régime normal et en régime TPA, commerce intra-communautaire sont de source COMEXT. Les prix implicites du tabac importé ont été calculés à partir du rapport des importations en valeur et en volume. Les prix implicites du tabac importé aux Etats-Unis ont été calculés à partir des données du commerce extérieur de USDA.

Les données primaires ressortissant des enquêtes COGEA aux industries de première transformation et aux manufactures ont été utilisées (cf § 2.1.3). En outre, la réponse a été nourrie par les informations collectées auprès des personnes interrogées au cours des missions dans les régions EdC.

Les méthodologies de traitement données, ainsi que les limites de l'analyse, sont reportées ci de suite dans chaque paragraphe. Cependant, il est bien de mentionner d'avance des limites générales concernant les données utilisées. Notamment :

- l'insuffisante fiabilité des données concernant les stocks de tabac auprès des industries de première transformation ;
- la nature des prix sortant du commerce intra et extracommunautaire, ainsi que du commerce extérieur des États-Unis : comme déjà explicité, il s'agit de prix implicites calculés, et donc il ne s'agit pas des prix de marché effectivement payés par les opérateurs. Dans ce sens, il faut les prendre uniquement comme une approximation des prix réels.

Pour la troisième partie de la question (analyse en perspective), nous avons effectué des estimations à partir des modèles PMP sur les régions concernées par l'analyse, élargies au niveau national. En ce qui concerne la méthodologie utilisée dans les calculs, elle est expliquée en détail dans le paragraphe spécifique. L'analyse prend également en compte les informations obtenues par le biais de l'enquête COGEA aux industries de première transformation et aux manufactures.

6.1.3 Critères de jugement et indicateurs

La méthode d'évaluation se base sur les critères de jugement suivants:

Critères et indicateurs
<p>Critère de jugement n° 1</p> <p>Depuis la réforme, dans les divers EM/régions ayant opté pour le découplage total/partiel/RPUS, les mesures de la PAC relatives au secteur du tabac ont (n'ont pas) engendré des variations des quantités de tabac communautaire acheté par les industries de première transformation, d'une façon différenciée et cohérente par rapport aux variétés les plus/les moins demandées par les manufactures.</p>
La demande des divers groupes de variétés de tabac brut de la part des manufactures (facteurs stratégiques d'approvisionnement et tendances de la demande)
Evolution de la production communautaire de tabac acheté par les industries de 1 ^{ère} transformation, par groupe de variétés, et les facteurs d'adaptation à la demande de marché
Evolution du taux d'utilisation des équipements des industries de 1 ^{ère} transformation
Evolution des stocks et du rapport stocks /production de tabac brut vert par groupe de variétés
Existence d'un phénomène d'importation et de réexportation de tabac brut transformé (emballé) de et vers les pays tiers
Evolution des importations communautaires de tabac brut emballé en régime de Trafic de Perfectionnement Actif (TPA)
<p>Critère de jugement n° 2</p> <p>Depuis la réforme, dans les divers EM/régions ayant opté pour le découplage total/partiel/RPUS, les mesures de la PAC relatives au secteur du tabac ont (n'ont pas) engendré une augmentation des prix commerciaux du tabac en feuilles acheté par les industries de 1^{ère} transformation, et ces prix se sont transférés sur les prix de vente du tabac brut transformé dans la même proportion</p>
Evolution et variation des prix commerciaux moyens de tabac brut en feuilles (par groupe de variétés) dans les EM/régions (QE1)
Evolution du rapport entre les prix commerciaux de tabac brut en feuilles et les prix implicites calculés (valeur/quantité) du tabac brut transformé (sortant du commerce intracommunautaire : Pays bas, Allemagne, Royaume-Uni) par groupe de variétés
<p>Critère de jugement n° 3</p> <p>Depuis la réforme, les mesures de la PAC relatives au secteur du tabac ont (n'ont pas) permis de rapprocher les prix moyens (de chaque groupes de variétés) du tabac communautaire aux prix à l'importation et aux prix mondiaux</p>
Evolution du rapport entre les prix implicites calculés du tabac brut communautaire transformé (prix du tabac communautaire transféré en Allemagne, aux Pays Bas et au Royaume-Uni) et le prix implicite calculé du tabac brut transformé d'importation, par groupe de variétés
Evolution du rapport entre les prix implicites calculés du tabac communautaire transformé (prix du tabac communautaire transféré en Allemagne, aux Pays Bas et au Royaume-Uni) et les prix implicites calculés du tabac brut transformé importé aux Etats-Unis (compte tenu des variations EURO/Dollar), par groupe de variétés
<p>Critère de jugement n° 4</p> <p>Dans les divers EM/régions ayant opté pour le découplage total/partiel/RPUS, les mesures de la PAC relatives au secteur du tabac ont (n'ont pas) permis d'améliorer la qualité commerciale (technique et du service) du tabac communautaire acheté par les industries de première transformation</p>
Vérification de la mise en œuvre de systèmes d'évaluation de la qualité (facteurs de la qualité commerciale et des éléments qui la favorisent)
Evolution, avant et après la réforme, du degré de satisfaction des transformateurs, par rapport à leurs attentes, concernant la qualité commerciale du tabac brut en feuille acheté

Critères et indicateurs
Evolution, avant et après la réforme, du degré de satisfaction des manufactures, par rapport à leurs attentes, concernant la qualité du tabac transformé communautaire acheté
Avis des opérateurs sur le rôle joué par la qualité commerciale sur les prix d'achat du tabac brut
Critère de jugement n° 5
Les mesures de la PAC relatives au secteur du tabac ont (n'ont pas) induit les industries de 1 ^{ère} transformation à diversifier la provenance géographique du tabac acheté
L'état des approvisionnements de tabac en feuilles des industries de 1 ^{ère} transformation, en 2005 et en 2008
Evolution, entre 2005 et 2008, de la proportion des approvisionnements de tabac brut en feuilles des industries de 1 ^{ère} transformation par provenance géographique
Critère de jugement n° 6
Les mesures de la PAC relatives au secteur du tabac ont (n'ont pas) induit les manufactures à diversifier la provenance géographique du tabac brut acheté
Evolution de la provenance des approvisionnements de tabac brut de la part des manufactures (origines des tabacs constituant l'utilisation interne apparente de l'ensemble « Allemagne, Pays Bas et Royaume-Uni »)
Les changements, entre 2005 et 2008, des zones d'approvisionnements de tabac brut communautaire de la part des manufactures à la suite de la mise en œuvre de la réforme
Critère de jugement n° 7
Les effets probables de l'introduction du découplage total depuis 2010 sur les approvisionnements de l'industrie de première transformation des EM concernés
Estimation des quantités théoriques disponibles pour les industries de 1 ^{ère} transformation sur la base de l'extrapolation des résultats des scénarios des modèles PMP dans les régions EdC (QE 1)
Avis des industries de 1 ^{ère} transformation concernant leurs stratégies d'approvisionnements depuis l'introduction du découplage total, notamment en termes de provenance de tabac brut en feuilles
Critère de jugement n° 8
Les effets probables de l'introduction du découplage total depuis 2010 sur les approvisionnements des manufactures
Avis des industries de 1 ^{ère} transformation ET des manufactures concernant leurs stratégies d'approvisionnements depuis l'introduction du découplage total, notamment en termes de provenance de tabac brut transformé

6.1.4 Les effets des mesures de la PAC relatives au secteur du tabac sur les variations des quantités de tabac communautaire acheté par les industries de première transformation et cohérence par rapport aux variétés demandées par les manufactures, dans les divers EM/régions ayant opté pour le découplage total/partiel/RPUS

L'analyse des effets de la réforme de 2004 sur les quantités de tabac communautaire achetées par les industries de première transformation a comporté une démarche en trois étapes :

- préliminairement, nous avons dressé un cadre de la tendance de demande de tabac brut de la part des manufactures ;
- ensuite, nous avons étudié l'évolution de la production communautaire achetée par les industries de première transformation, et notamment: l'évolution des seuils de garantie après transfert (avant la réforme) et de la production UE de tabac brut en feuilles, le taux d'utilisation des établissements de première transformation, l'évolution des stocks des industries de première transformation et du rapport stocks/production ;
- finalement, nous avons analysé l'évolution des proportions de tabac communautaire transformé commercialisé dans la UE et exporté, ce qui a comporté aussi l'analyse du flux d'importation et de réexportation de tabac transformé de et vers les pays tiers et du flux des importations en TPA.

6.1.4.1 La demande de tabac brut de la part des manufactures

Avant d'aborder la réponse à cette question, il est opportun de rappeler et de synthétiser ici les facteurs (synergiques entre eux) qui influencent les stratégies d'approvisionnement en tabac brut de la part des manufactures installées dans l'UE et, par conséquent, des industries de première transformation⁴⁴. Il s'agit, notamment, de :

- Facteurs technologiques: les diverses variétés de tabac sont rapportables à trois fonctions d'utilisation principales : la fonction de caractérisation du goût et de l'arôme, remplie par les tabacs orientaux classiques, (surtout le Basmas) et par des variétés particulières de Flue Cured (Virginia); la fonction de remplissage (tabacs « filler »), remplie par des tabacs de goût neutre (le reste des Flue Cured, les Light Cured, notamment le Burley) ; la fonction d'abaissement du contenu d'éléments nocifs (nicotine et goudron en premier lieu), remplie par les tabacs « filler ». La demande des diverses variétés de tabac est donc influencée par les choix de positionnement stratégique des entreprises manufacturières sur le marché des produits finis (cigarettes avec un goût plus ou moins accentué et cigarettes light).
- Facteurs qualitatifs: on peut rapporter à ces facteurs tous les éléments distinctifs du tabac appartenant à chaque variété. En outre, est en progression l'attention vers les méthodes de production, notamment celles permettant une plus basse utilisation de produits phytosanitaires (et donc vers les tabacs ayant moins de résidus de pesticides). Ces facteurs jouent un rôle important dans les politiques d'approvisionnement des manufactures, et donc sur l'équilibre entre l'offre et la demande de tabac brut communautaire.
- Facteurs économiques et politiques: on peut rapporter à ces facteurs tous les éléments qui ont une incidence sur les politiques d'approvisionnement, indépendamment de la qualité technique du produit. On se réfère notamment à l'évolution du rapport d'échange Euro/Dollar (ce qui peut porter à préférer des tabacs bruts d'importation plutôt que des tabacs communautaires et vice-versa), et à l'ensemble de variables politico-économiques qui définissent le concept de «risque pays»⁴⁵.
- Facteurs de marché: dans un cadre de diminution de la consommation par tête dans la plupart des EM de l'UE⁴⁶, ces facteurs sont liés à l'évolution des préférences des consommateurs et des dynamiques relatives aux différentes cibles de consommation.

Concernant les cigarettes :

- orientation et homogénéisation des préférences vers les cigarettes du type “american blend”, et vers un niveau prix/qualité plus élevé⁴⁷.
- diminution de la consommation de cigarettes au goût “traditionnel”. Notamment, les cigarettes qui sont produites avec des tabacs Dark Cured et Sun Cured, mais de même avec des orientaux classiques (Kaba-Koulak) ;

⁴⁴ Voir aussi les résultats de l'évaluation de l'OCM tabac brut réalisée par Cogea en 2003, déjà mentionnée à la QE1.

⁴⁵ Par exemple, les changements politiques au Zimbabwe ont mis à zéro les exportations de tabac brut de ce pays, qui était, dans les années '90 l'un des principaux pays exportateurs.

⁴⁶ D'après les entretiens avec l'industrie de première transformation, la consommation communautaire de tabac manufacturé est en baisse à cause de plusieurs facteurs, notamment le changement du style de vie des citoyens, l'interdiction de fumer dans les lieux publics, la plus forte perception des effets nuisibles sur la santé. Par contre, la consommation de tabac semble augmenter dans les pays en développement.

⁴⁷ Cette évolution a des implications sur les politiques d'approvisionnement en tabac brut. La première concerne les formules de fabrication des cigarettes : la production de cigarettes blondes implique l'utilisation de plusieurs variétés/qualités de tabacs, nécessaires pour donner au produit le goût et l'arôme voulu. Seulement une partie de ces variétés/qualités est produite dans les EM de l'UE, la partie restante provenant des pays tiers. Il s'ensuit que les importations de certaines variétés de tabac des pays tiers représentent un choix stratégique obligé. La deuxième concerne la qualité technique du produit demandé : la tendance de la consommation vers des niveaux de qualité/prix plus élevés implique la chute de la demande de tabacs qui étaient considérés auparavant de bonne qualité. Cela vaut, évidemment, à la fois pour le tabac communautaire et pour le tabac d'importation.

- croissance de la demande de cigarettes à faible contenu en nicotine et en goudron (Light et Medium), liée à la croissance de la composante féminine de la consommation ;

Concernant les autres produits du tabac :

- croissance de la demande de tabacs “hand rolling”, notamment dans le cible des jeunes (facteur prix) ;
- diminution de la demande de cigares et de tabacs de pipe, plus faible dans le cible de consommation de cigares produits avec des tabacs Fire Cured⁴⁸.

Au niveau global, et encore plus au niveau européen, le secteur a assisté à un processus de concentration (surtout dans le secteur des cigarettes, et moins dans les secteurs des autres produits) dans un nombre limité d’entreprises multinationales. Plusieurs manufactures indépendantes ayant le domaine national de marché, ainsi que des manufactures publiques (monopoles d’Etat), produisant des cigarettes traditionnelles ont arrêté l’activité et/ou ont été achetées par les multinationales. Cela s’est avéré dans quelques AEM, mais ce processus a été encore plus dynamique dans les NEM, où les multinationales se sont installées avec leurs propres installations (ou font produire sur licence les manufactures existantes) en produisant avec les mêmes standards qualitatifs que les pays d’origine.

Sur la base de l’ensemble des dynamiques, on peut rédiger un cadre des tendances de la demande communautaire pour les divers groupes de variétés de tabac.

Groups de variétés	Tendance de la demande communautaire
Flue cured	Stable ou légère diminution. En croissance la meilleure qualité
Light cured	Stable ou légère diminution. En croissance la meilleure qualité
Dark Cured	Diminution accentuée
Fire Cured	En diminution
Sun Cured	Demande mise a zéro
Basmas	Légère augmentation
Katerini	Légère augmentation
Kaba Koulak	Très forte diminution

6.1.4.2 L’évolution de la production communautaire achetée par les industries de première transformation

L’évolution de la production de tabac brut en feuilles a déjà été discutée dans la réponse à la QE1. Etant donné qu’il s’agit de la production livrée aux transformateurs sur la base de contrats, il y a une correspondance avec le produit acheté par les industries de première transformation.

Il s’agit ici de vérifier la cohérence entre la production achetée et les tendances de la demande du marché communautaire.

A la QE1 nous avons mentionné l’existence, avant la mise en œuvre de la réforme de 2004, de plusieurs instruments visant la maîtrise et une meilleure orientation de la production communautaire vers les groupes de variétés les plus demandés par le marché (système de seuils de garantie, système de transfert de quotas entre groupes de variétés, etc.).

Pour la période 2000-2005, les données tirées des règlements communautaires montrent qu’au fil du temps les seuils de garantie ont été augmentés pour les Flue et les Light Cured, ont été maintenus plus ou moins stables pour le Basmas et le Katerini, et ont été réduits pour les autres groupes de variétés.

En même temps, la mise en œuvre du système de transfert de quotas a permis de renforcer ces décisions : l’analyse des données au niveau d’EM et au niveau global montre un déplacement de quotas des groupes de variétés en déclin sur le marché vers les groupes de variétés plus demandées. Notamment :

⁴⁸ Notamment les cigares « Toscano », produits avec du Kentucky.

- en Grèce, un transfert très fort des Sun Cured, du Kaba Koulak et (en moindre mesure) du Katerini et des Light cured surtout vers les Flue cured et le Basmas ;
- en Italie, un transfert important des Sun Cured, des Dark cured et (en moindre mesure) des Fire cured et de Katerini vers les Light et les Flue cured ;
- en Espagne et en France, un transfert fort du groupe des Dark vers les Light et les Flue cured ;
- en Allemagne, un transfert fort des Dark vers les Flue cured.

Entre 2000 et 2005, au niveau de l'UE 15 le résultat des variations des seuils de garantie (pilotes par la Commission) et de la mise en œuvre du système de transfert (demandé par les EM) a mené à une situation plus conforme à la demande de marché, à l'exception des Flue cured : pour ce groupe, le seuil après transfert était (probablement) surdimensionné par rapport à la tendance de la demande communautaire des dernières années⁴⁹

En outre, par effet du mécanisme de maîtrise de la dépense, le niveau du seuil de garantie au niveau national a baissé pour presque tous les AEM, et d'une proportion significative en Grèce.

De toute façon, la production de tabac vert acheté par les industries s'est maintenue constamment au dessous des seuils de garantie après transfert, même depuis l'entrée des 10 NEM en 2004. Les écarts en pourcentage ont été particulièrement négatifs dans le cas surtout des Sun Cured et du Kaba-Koulak (justement les groupes de variétés les moins demandés par le marché).

Tab. 33 - Evolution des seuils de garantie après transfert et de la production de tabac brut en feuilles (2000-2007, UE 15 et UE 25 avant et après réforme, tonnes)

		UE 15				UE 25		UE 25 après réforme		Var% 2003/00	Var % 2005/03	Var% 2007/05
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007			
Flue Cured	Seuil	131.004	135.897	141.563	145.167	178.822	181.283			10,81	24,88	
	Production	129.405	132.714	139.706	143.219	166.465	172.579	120.264	116.398	10,67	20,50	-32,55
	Difference %	-1,2	-2,3	-1,3	-1,3	-6,9	-4,8					
Light Air Cured	Seuil	80.145	82.388	85.847	83.775	102.930	101.567			4,53	21,24	
	Production	78.010	79.737	83.024	79.731	91.784	90.127	62.186	56.435	2,21	13,04	-37,38
	Difference %	-2,7	-3,2	-3,3	-4,8	-10,8	-11,3					
Dark Air Cured	Seuil	37.637	34.204	28.481	25.098	26.033	26.034			-33,32	3,73	
	Production	35.888	32.745	27.837	24.758	22.761	22.633	23.869	15.425	-31,01	-8,58	-31,85
	Difference %	-4,6	-4,3	-2,3	-1,4	-12,6	-13,1					
Fire Cured	Seuil	6.327	6.319	5.859	5.321	5.973	5.825			-15,90	9,46	
	Production	6.019	6.152	4.736	4.937	5.327	5.281	4.672	4.880	-17,97	6,97	-7,59
	Difference %	-4,9	-2,7	-19,2	-7,2	-10,8	-9,3					
Sun Cured	Seuil	21.106	16.760	10.981	8.213	7.169	6.107			-61,09	-25,65	
	Production	19.290	13.298	8.257	4.007	2.444	1.882	0	0	-79,23	-53,03	-100,00
	Difference %	-8,6	-20,7	-24,8	-51,2	-65,9	-69,2					
Basmas	Seuil	27.100	27.250	28.224	28.630	29.055	30.307			5,65	5,86	
	Production	26.632	26.659	27.585	26.270	27.776	27.376	11.589	11.159	-1,36	4,21	-59,24
	Difference %	-1,7	-2,2	-2,3	-8,2	-4,4	-9,7					
Katerini	Seuil	23.895	24.635	24.117	23.202	22.845	23.927			-2,90	3,12	
	Production	23.340	23.405	23.512	22.152	21.789	22.988	9.757	10.540	-5,09	3,77	-54,15
	Difference %	-2,3	-5,0	-2,5	-4,5	-4,6	-3,9					
Kaba Koulak	Seuil	18.631	16.780	12.900	10.440	8.460	4.160			-43,96	-60,15	
	Production	16.905	13.215	9.768	7.800	5.871	2.750	32	37	-53,86	-64,74	-98,65
	Difference %	-9,3	-21,2	-24,3	-25,3	-30,6	-33,9					
TOTAL	Seuil	345.844	344.233	337.972	329.847	381.287	379.210			-4,63	14,97	
	Production	335.489	327.924	324.424	312.873	344.217	345.617	232.369	214.874	-6,74	10,47	-37,83
	Difference %	-3,0	-4,7	-4,0	-5,1	-9,7	-8,9					

Source: à partir de règlements communautaires, Annexe II ex règlement (CE) n°2636/99

Depuis la mise en œuvre de la réforme de 2004, la production de matière première (et les achats des industries) ont baissé dans les proportions (différenciées par groupes de variétés et par groupes d'EM ayant choisi les divers types de mise en œuvre) et pour les motifs déjà mis en évidence à la QE1. Etant donné le processus d'une meilleure adaptation de l'offre à la demande de marché engendré par les mécanismes du régime avant la réforme, il s'agit ici de vérifier si et dans quelle mesure cette baisse a permis:

⁴⁹ Comme nous l'avons déjà mentionné à la QE1, une partie importante du seuil après transfert de Flue cured a été remplie par la Grèce, dont la plupart de la production, de basse qualité, était écoulée sur les marchés des pays tiers.

- l'approvisionnement des industries de première transformation dans les proportions demandées ;
- l'adaptation encore plus efficace de l'offre à la demande de marché (en termes de volumes).

Pour répondre au premier point, l'évolution et la variation en pourcentage, du taux d'utilisation des équipements des industries de 1^{ère} transformation entre 2005 et 2008⁵⁰ à été utilisé⁵¹. Etant donné que le taux d'utilisation de départ (2005) et final (2008) est spécifique pour chaque établissement, les résultats de l'enquête, mis en évidence dans le tableau suivant, sont reportés en détail.

Tab. 34 - Niveau et variation % du taux d'utilisation des équipements des industries de 1^{ère} transformation (2000 et 2008)

Industrie	Région	EM	Taux d'utilisation des équipements (%)		
			2005	2008	Δ % 2005-2008
1	Ombrie	Italie	88	72	-18,2
2	Ombrie	Italie	100	100	0,0
3	Vénétie	Italie	60	60	0,0
4	Campanie	Italie	50	40	-20,0
5	Vénétie	Italie	80	60	-25,0
6	Estrémadure	Espagne	70	75	7,1
7	Estrémadure	Espagne	78	57	-26,9
8	Ile de France	France	88	65	-26,1
9		Allemagne	80	80	0,0
10	Rheinland	Allemagne	100	70	-30,0
11	Macédonie Orientale	Grèce	55	25	-54,5
12	Xanthi	Grèce	60	25	-58,3
13	Kilkis	Grèce	88	33	-62,5
14	Thessaloniki	Grèce	19	7	-63,2
15		Polonie	55	75	36,4
16	Malopolskie	Polonie	53	78	47,2
17		Hongrie	35	42	20,0
18	Sud-est	Bulgarie	85	65	-23,5

Source : Enquête Cogea

Les résultats de l'enquête mettent en lumière les éléments suivants :

- en Grèce (découplage total), le taux d'utilisation des équipements a fortement baissé pour toutes les industries depuis la mise en œuvre de la réforme (-59% en moyenne). Il est bien de souligner qu'il s'agit d'industries opérant en 2008 surtout dans le secteur des tabacs orientaux classiques, notamment Basmis et Katerini. Toutes les autres industries opérant dans le secteur des Flue cured, des Light cured et de Sun cured ont arrêté la production ;
- dans les EM ayant choisi le découplage partiel, le taux d'utilisation a baissé, mais d'une proportion beaucoup moins forte (-14% en moyenne). Cependant, dans ce cas, on observe des différences au niveau de chaque industrie : pour certaines, la diminution a été beaucoup plus forte (entre -20% et -26%), pour d'autres aucune variation ne s'est avérée, pour une industrie le taux a augmenté (+7%). Dans quelques cas, cela peut être expliqué par des dynamiques qui ont intéressé entre 2005 et 2008 le système compétitif (concentration), notamment des opérations d'achat/fusion d'industries, l'arrêt de certaines industries et augmentation des achats de la part des industries restées en activité, etc⁵² ;
- dans les NEM, le taux d'utilisation a augmenté, en cohérence avec l'augmentation de la production dans l'ensemble de ces pays.

En outre, il est bien d'observer que, pour quelques industries, le taux d'utilisation était bas déjà en 2005, ce qui porte à envisager l'existence d'une surcapacité et, par conséquent, d'un niveau d'inefficacité du système.

⁵⁰ Le taux d'utilisation en 2005 et en 2008 se réfère à la production achetée dans l'année précédente.

⁵¹ Concernant cet indicateur, les résultats sortent de l'enquête aux industries de première transformation actives en 2008.

⁵² Les dynamiques structurelles concernant l'industrie de première transformation feront l'objet de la QE4.

Malgré cela, l'analyse permet d'affirmer que pour la plupart des industries, notamment en Grèce, la réforme n'a pas permis un approvisionnement dans les proportions demandées. En outre, il est légitime de penser que, pour les industries ayant diminué leurs taux d'utilisation, la situation économique-financière s'est aggravée, outre que pour la diminution de la chiffre d'affaires, à cause des plus fortes charges financières découlant de l'augmentation de l'incidence des coûts fixes sur la structure des coûts totaux de l'entreprise, ce qui porte à retenir l'existence de difficultés à poursuivre l'activité.

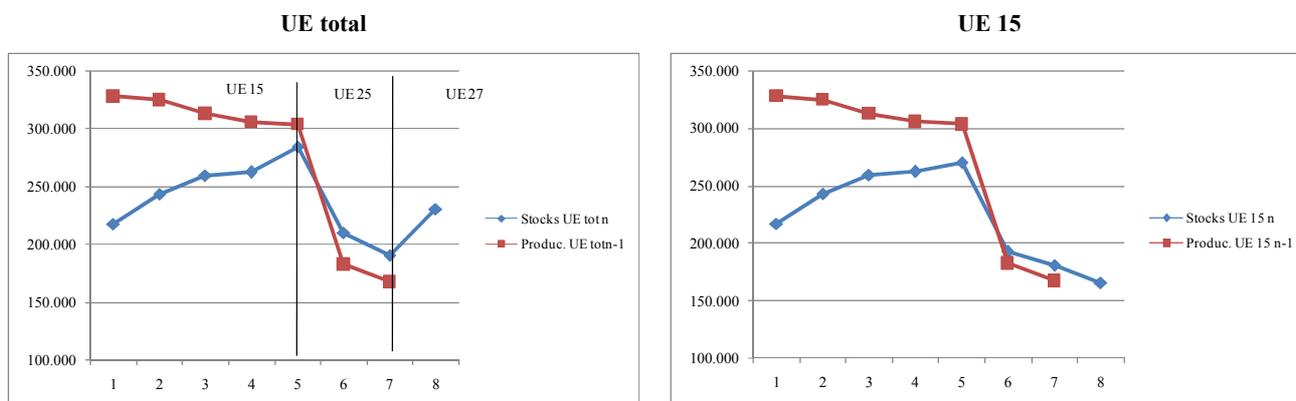
Pour répondre au deuxième point, c'est-à-dire vérifier si l'évolution de la production a permis une adaptation plus efficace de l'offre à la demande de marché, nous avons analysé l'évolution des stocks et du rapport entre les stocks des industries de première transformation et la production achetée, ainsi que l'évolution des proportions de tabac transformé commercialisé dans la UE et exporté.

6.1.4.3 L'évolution des stocks et du rapport stocks/production

En principe, l'évolution des stocks, par rapport à l'évolution de la production achetée devrait être un indicateur de la facilité/difficulté d'écoulement du produit sur le marché et donc du niveau d'adaptation à la demande de marché.

Pour l'analyse au niveau global (tous les groupes de variétés), l'évolution des volumes de stocks (sortant de l'annexe III du Règlement (CE) n°2636/99⁵³) a été comparée à l'évolution de la production achetée. Cependant, les données des stocks de l'année n ont été comparées avec la production achetée à l'année $n-1$, pour tenir compte des temps nécessaires pour l'usinage et pour la vente du produit transformé.

Fig. 28 - Evolution des stocks dans l'année n et de la production de tabac brut en feuilles dans l'année $n-1$ (total UE et UE 15 2000-2007, tonnes)



Source: Annexe II et Annexe III ex règlement (CE) n°2636/99

La comparaison des évolutions montre que le volume total des stocks de tabac a toujours augmenté au fil du temps dans toute la période avant la réforme, vis-à-vis de la tendance à la baisse de la production achetée. Cela est indicatif d'une difficulté croissante à écouler le produit sur le marché.

L'analyse de la composition des stocks par groupes de variétés montre en outre qu'une part importante de l'augmentation des stocks était imputable aux Flue cured, ce qui porte à confirmer l'existence d'une production excédentaire par rapport à la demande de marché⁵⁴.

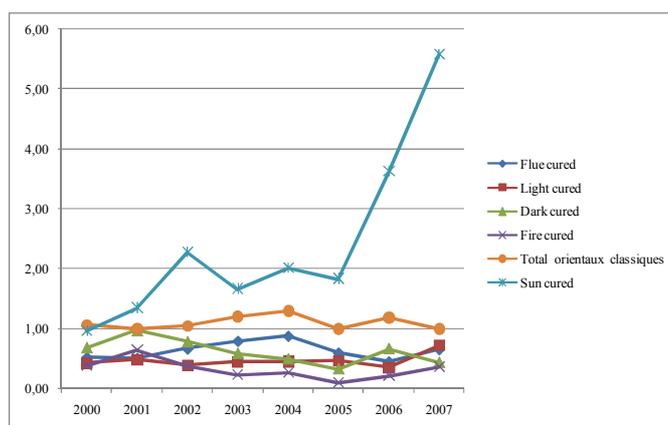
⁵³ Il s'agit des volumes des stocks totaux (en strips et/ou en feuilles) à la fin de l'année. Concernant ces données, il faut prendre en considération qu'il s'agit des déclarations des industries qui ne sont pas contrôlées. Par conséquent, les résultats doivent être pris avec beaucoup de prudence.

⁵⁴ On rappelle ici la forte croissance de la production grecque, de basse qualité (voir QE1).

Après la mise en œuvre de la réforme, le niveau des stocks totaux a fortement baissé, même si d'une proportion inférieure par rapport à la diminution de la production. Pour mieux comprendre le motif, nous avons calculé (d'une façon limitée à l'UE 15) le rapport entre le niveau des stocks et le niveau de la production. En particulier, pour cette analyse, les données des stocks de l'année n ont été rapportées à la production achetée à l'année $n-1$ pour les Flue, les Light, les Dark et les Fire cured, et à l'année $n-2$ pour les tabacs orientaux (Sun cured et orientaux classiques), pour tenir compte de la différence des temps d'usinage entre ces groupes.

Les résultats de l'analyse mettent en évidence une accumulation des stocks: la dernière production de 2004 et 2005 de Sun Cured, reste non vendue dans les centres de stockage des industries de 1ère transformation, et affecte par conséquent le niveau total des stocks.

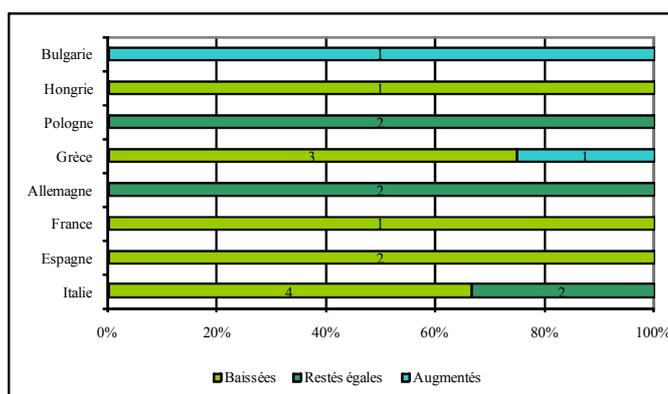
Fig. 29 - UE 15 : Evolution du rapport entre les stocks de l'année n et la production de l'année $n-1$ (année $n-2$ pour les Sun cured et les orientaux classiques)



Source: Annexe II et Annexe III ex Règlement (CE) n°2636/99

En outre, concernant les stocks, nous avons posé la question aux industries sur les variations des stocks entre 2005 et 2008. Les résultats portent, grosso modo, à confirmer ce qui est ressorti de l'analyse statistique, c'est-à-dire une baisse des niveaux pour la plupart des interviewés (11 industries), à l'exception de deux industries (en Grèce et en Bulgarie) pour lesquelles les stocks ont augmentés et six industries pour lesquelles aucune variation a été relevée.

Fig. 30 - Variation des stocks de tabac brut transformé entre 2005 et 2008 dans les industries de transformation



Source : Enquête Cogea

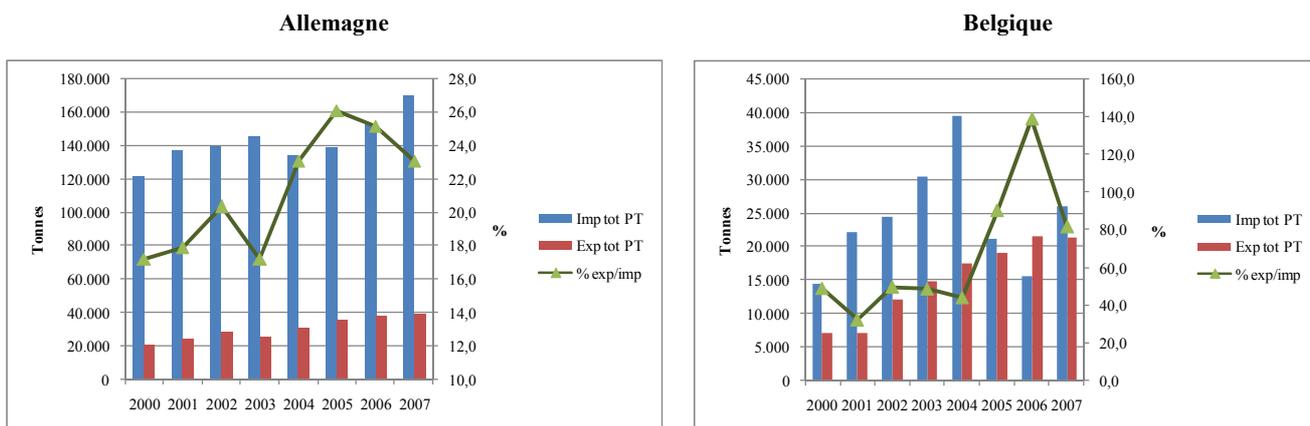
6.1.4.4 Existence d'un flux d'importation et de réexportation de tabac transformé de et vers les pays tiers

Nous avons essayé de calculer l'évolution de la demande apparente des manufactures localisées dans l'UE. Cependant, le manque de fiabilité des données des stocks, ainsi que l'existence de phénomènes cachés dans les données d'exportation n'ont pas permis d'aboutir à des résultats crédibles.

Néanmoins, l'analyse des données Comext au niveau des EM montre l'existence d'un flux d'importation et de réexportation de tabac transformé de et vers les pays tiers concernant surtout la Belgique et l'Allemagne. Dans ces deux EM, des volumes très importants d'importation des pays tiers sont accompagnés par des volumes d'exportation vers les pays tiers de même importants. En particulier en Belgique les volumes exportés sont très proches aux volumes importés, et, en 2006, plus élevés. En plus, ces deux EM font l'objet d'une activité très forte de transferts de et vers les autres EM.

Il en sort que ces deux EM opèrent comme une sorte de « plateforme logistique » des manufactures et/ou des grands *traders* internationaux, qui importent et stockent le tabac dans les centres des grands ports maritimes, et ensuite le distribuent aux établissements des manufactures installées dans les autres EM et dans des pays tiers (i.e. en Ukraine et en Russie) ⁵⁵.

Fig. 31 - Evolution des importations et des exportations de tabac brut transformé (en feuilles et en strips) vers les Pays tiers de l'Allemagne et de la Belgique (2000-2003 UE 15 ; 2004-2006 UE 25 ; 2007 UE 27)



Source : Comext

Il n'est pas possible de mesurer quelle proportion de tabac exporté par ces deux EM est constituée par du tabac communautaire. Cependant, les chiffres en jeu donnent l'impression qu'une bonne partie de ces exportations sont constituées par du tabac importé, dédouané et ensuite réexporté.

En définitive, il est légitime de penser qu'une partie des volumes des exportations figurant comme communautaires est de fait constituée par des tabacs non communautaires. En supposant, par hypothèse, que seulement 50% des exportations de ces deux EM dérive du produit importé, en 2007 cela correspond à environ 30.000 tonnes, soit quelques 21% de la production communautaire (UE27) de tabac brut transformé.

L'analyse du bilan d'approvisionnement des manufactures installées dans la UE est, donc, fortement influencé, si non altéré, par l'existence de ce flux.

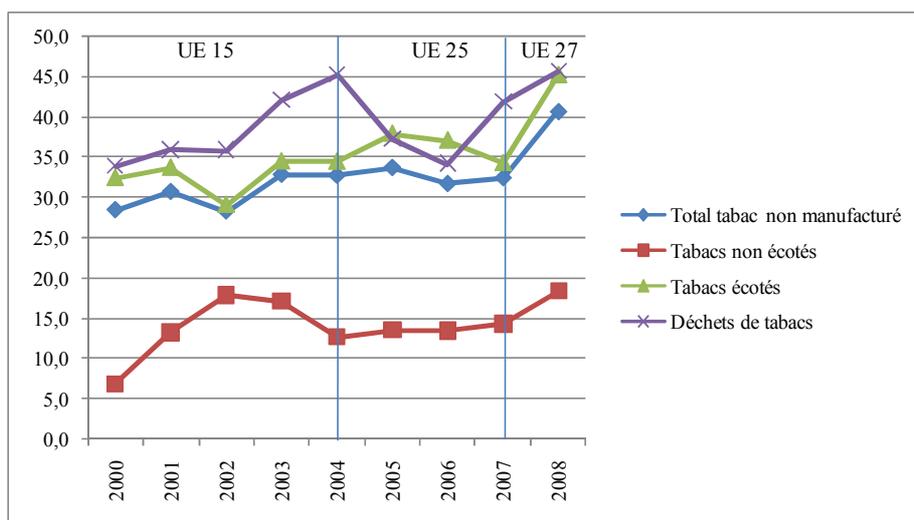
⁵⁵ Cette activité concerne aussi d'autres EM non producteurs, notamment les Pays Bas et le Royaume Uni, mais d'une dimension beaucoup plus limitée

6.1.4.5 Les importations en TPA

Le fait qu'une partie des importations soit réexportée dans les pays tiers semble être confirmée par les proportions importantes des importations communautaires en régime de perfectionnement actif (TPA).

L'évolution du rapport en pourcentage entre les importations communautaires en TPA et les importations de tabacs non manufacturés (en total et par type de tabac), compte tenu des deux élargissements de la UE en 2004 et en 2007, sont mis en évidence dans la figure suivante.

Fig. 32 - Rapport en % des importations en TPA sur total des importations (en volume)



Source : Comext

De l'analyse de cette évolution on observe que la proportion des importations en TPA du total du tabac importé (y compris les déchets) a basculé, de 2000 à 2007, autour d'une moyenne de 32%, pour augmenter jusqu'à 41% en 2008.

Cette augmentation, qui a concerné tous les types de tabac (écotés, non écotés, déchets), porte à envisager une corrélation entre elle et la diminution de la disponibilité de tabac communautaire utilisé par les manufactures pour la fabrication de produits d'exportation. En autres mots, la nécessité de garder les marchés à l'export aurait sollicité les manufactures (et/ou les traders) à s'approvisionner dans une mesure plus importante par des importations en TPA, face à la chute de la production communautaire de tabacs transformés (et de déchets de tabac aussi).

6.1.5 Effets des mesures de la PAC relatives au secteur du tabac sur les prix commerciaux du tabac en feuilles acheté par les industries de 1ère transformation et transfert sur les prix de vente du tabac brut transformé, dans les divers EM/régions ayant opté pour le découplage total/partiel/RPUS

Concernant le rôle joué par la réforme sur les prix commerciaux dans les divers groupes d'EM ayant adopté le découplage total, le découplage partiel et le RPUS, l'analyse a déjà été menée dans la réponse à la QE1.

En plus, il s'agit ici de vérifier si et dans quelle mesure l'augmentation (presque généralisée) des prix de la matière première s'est transférée sur les prix de vente du tabac brut transformé aux manufactures. Ainsi, nous avons calculé le rapport entre les prix commerciaux du tabac vert (prix d'achat de la matière première de la part des industries de première transformation) réalisés dans les plus importants EM producteurs et les prix implicites calculés des approvisionnements de tabac communautaire

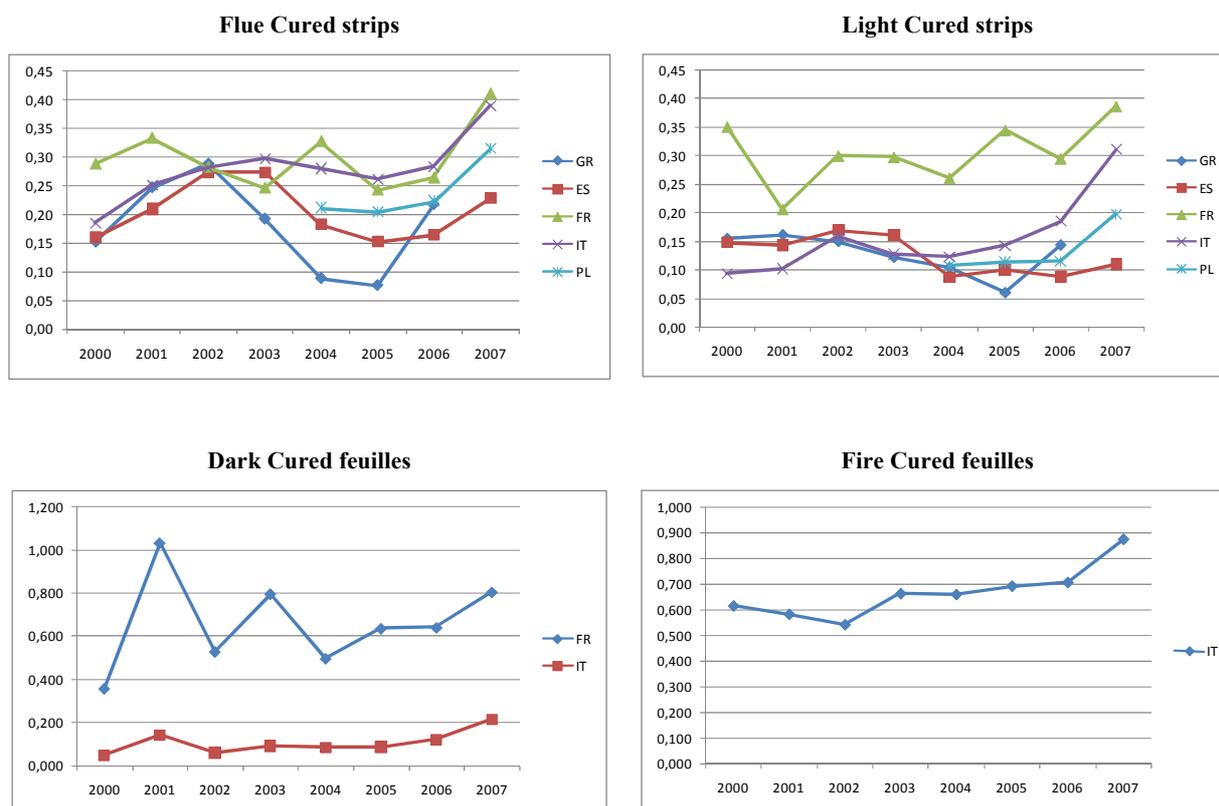
(transfères des autres EM de l'UE 15) des plus importantes EM où les manufactures sont installées (notamment Royaume-Uni, Allemagne, Pays Bas)⁵⁶.

Le prix implicite calculé, découlant du rapport entre la somme de la valeur et la somme des quantités des transferts dans ces trois EM peut être considéré une approximation de la valeur unitaire du tabac transformé communautaire livré par les industries de première transformation aux manufactures de l'UE.

En particulier nous avons rapporté les prix commerciaux aux prix implicites calculés du tabac transformé en strips pour les groupes de variétés Flue Cured et Light Cured, et en feuilles pour les autres groupes de variétés⁵⁷.

En théorie, dans le cas d'un transfert immédiat entre le prix de la matière première et le prix du produit transformé, la valeur du rapport devrait être constant au fil du temps. Les résultats de l'analyse mettent en évidence que ce n'est pas le cas. Au contraire, la valeur de ce rapport est très variable, ce qui signifie que le prix commercial du tabac brut et le prix du tabac vendu aux manufactures ne suivent pas la même évolution. Par conséquent, il est possible d'affirmer qu'il n'y a pas de transfert automatique.

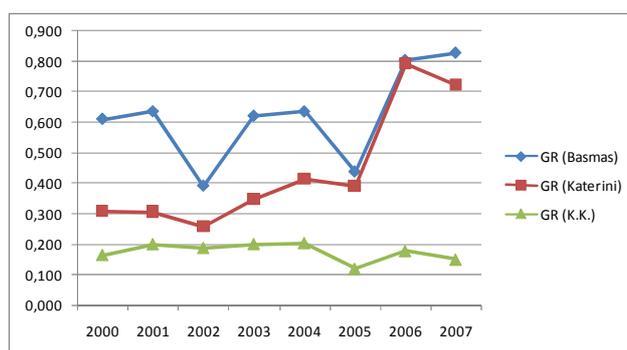
Fig. 33 - Evolution du rapport des prix commerciaux réalisées dans les EM producteurs et les prix implicites calculés des tabacs communautaires transformés transférés en Allemagne, Pays Bas, Royaume-Uni des autres EM (2000-'07)



⁵⁶ Comme déjà mentionné, il faut tenir en compte que la banque de donnée Comext (commerce intra communautaire), dont les informations concernant les transferts ont été tirées, ne distingue pas les groupes de variétés des tabacs orientaux (tous agrégés dans la voix « Sun Cured »). En outre, une part de tabacs transférés concerne les « autres tabacs », pour lesquels il n'est pas possible de distinguer les groupes de variétés.

⁵⁷ Ce choix découle de l'importance des volumes en jeu. Pour les Dark, les Fire et les Orientaux il y a des volumes de transfert, bien que limités, vice versa pour les autres groupes de variété, il y en a pas. A cause de ça, les prix implicites sortant du rapport valeur/volume ne sont pas fiables, et dans certains cas illogiques.

Orientaux feuilles



Source: Annexe II ex Règlement (CE) n° 2636/99 et Comext

En particulier, on observe une augmentation de la valeur du rapport depuis la mise en œuvre de la réforme, à la suite de laquelle (voir QE1) les prix commerciaux moyens ont augmenté d'une façon presque généralisée.

En d'autres mots, cela signifie que ces augmentations ont été supportées par les industrie de première transformation, incapables de les transférer sur leurs prix de vente. En définitive, les résultats de l'analyse statistique confirment ce qui a été déclaré par les opérateurs du secteur (déjà mentionné à la QE1). De toute façon, ce qui s'est vérifié après la réforme ne serait pas un phénomène nouveau, étant donnée, justement, la forte variabilité de la valeur du rapport des prix au cours du temps.

6.1.6 Effets des mesures de la PAC relatives au secteur du tabac sur le rapprochement des prix moyens (de chaque groupe de variétés) du tabac communautaire aux prix à l'importation et aux prix mondiaux

Au but de vérifier si et dans quelle mesure la réforme a permis de rapprocher les prix moyens du tabac transformé communautaire aux prix à l'importation des tabacs du même type, nous avons étudié le rapport entre les prix implicites calculés des approvisionnements de tabac communautaire (transferts des autres EM de l'UE 15) du Royaume-Uni, de l'Allemagne et des Pays Bas (rapport entre les transferts intracommunautaires des autres EM de l'UE 15 en valeur et en quantité), et les prix implicites calculés moyen des tabacs importés des pays tiers dans la UE 15 (rapport entre les importations en valeur et en quantité)⁵⁸.

En particulier nous avons rapporté ces prix, concernant le tabac en strips pour les groupes de variétés Flue Cured et Light Cured, et le tabac en feuilles pour les autres groupes de variétés. En outre, les mêmes prix implicites calculés du tabac transformé ont été rapportés aux prix implicites calculés des importations des tabacs aux Etats-Unis (exprimés en Euros/Kg), pris comme approximation du prix mondial⁵⁹.

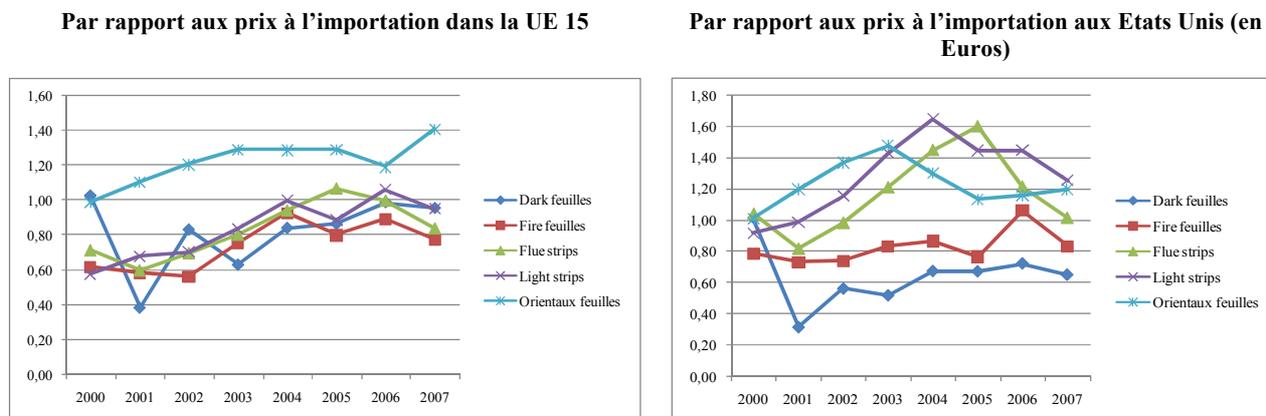
Quand la valeur de l'indicateur est <1, le prix implicite calculé du tabac communautaire est inférieur au prix implicite calculé du tabac d'importation et vice-versa. On observe que cet indicateur peut être considéré aussi une approximation de l'éventuelle amélioration (et vice-versa) de la qualité du tabac transformé communautaire par rapport à la qualité du tabac importé dans l'UE (et donc, du niveau de satisfaction des manufactures concernant le tabac communautaire).

Les graphiques suivants mettent en évidence les résultats de l'analyse.

⁵⁸ Le prix implicites ne sont pas des prix de marchés réels, mais des prix CIF calculés

⁵⁹ Il faut souligner que les statistiques USDA reportent les données du commerce extérieur à un degré différent de détail par rapport à Comext, ce qui a exigé un travail d'agrégation des données pour ramener les diverses variétés de tabac dans les mêmes groupes de variétés. On ne peut pas exclure que certaines variétés particulières aient été incluses dans un groupe erroné.

Fig. 34 - Evolution du rapport des prix implicites calculés des tabacs transformés transférés en Allemagne, Pays Bas, Royaume-Uni des autres EM et les prix implicites calculés à l'importation (2000-2007)



Source : Comext et USDA

Concernant le rapport des prix entre le tabac transformé « communautaire » et le tabac d'importation dans l'UE 15, on observe une tendance à l'amélioration très marquée dans la période 2000 à 2004-2005 pour tous les groupes de variétés. A partir de cette date, le rapport de prix du Dark cured et du Light cured continue la tendance des années précédentes tandis que pour le Fire cured l'évolution est plutôt stable. Par contre, le rapport des prix du Flue cured semble inverser un peu la tendance positive de la période précédente.

En tout cas, au fil du temps, le rapprochement des prix du produit communautaire aux prix du produit d'importation est évident, et actuellement les deux prix ont presque le même niveau. Un cas particulier concerne les orientaux, pour lesquels le prix moyen du produit communautaire est toujours plus élevé (environ 20%) de celui du produit d'importation.

Cependant, l'analyse ne permet pas d'envisager les effets de la réforme, car en 2006 et en 2007 les écoulements du produit transformé communautaire sur le marché (notamment des trois EM analysés) concernent aussi une partie du produit stocké des années précédentes.

Concernant le rapport des prix (prix exprimés en Euros) entre le tabac transformé « communautaire » et le tabac d'importation aux Etats-Unis, même si l'évolution est plus ou moins similaire, des différences sont observées surtout au niveau des Flue et des Light cured, où le rapport des prix est supérieur à 1 pour la plupart des années de la période.

Cela peut être expliqué par le fait qu'une part importante des importations communautaires de ces deux groupes de variétés provient des Etats Unis, dont le prix est significativement plus élevé par rapport au produit d'autres origines. Cela porte donc à conclure que, au moins pour certaines années, le prix du tabac communautaire de Flue et de Light cured est plus élevé du prix moyen mondial (en Euros), à l'exception du prix du produit américain⁶⁰.

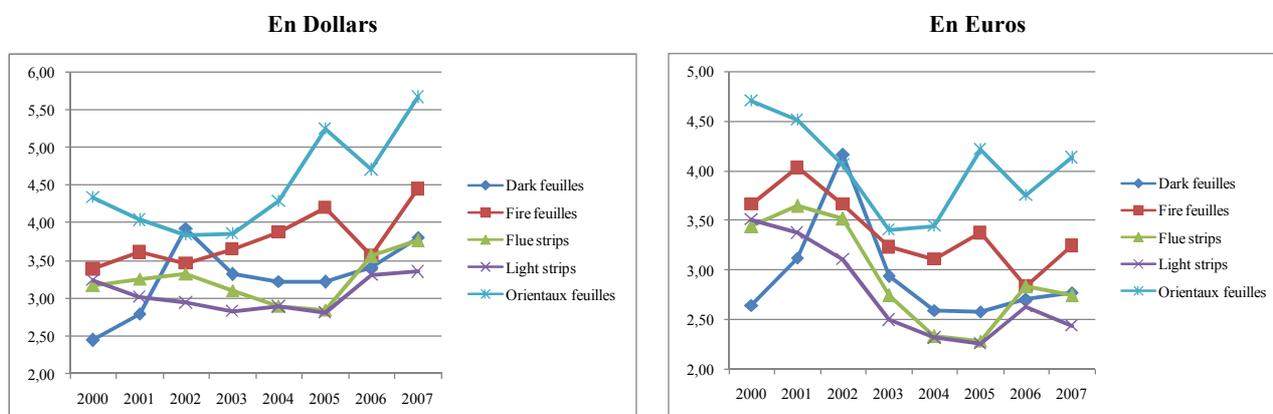
En outre, une différence est observée pour les orientaux (situation inverse aux deux précédents). Cela peut être expliqué par le fait que les prix d'importations des Etats-Unis des tabacs orientaux est fortement influencé par le produit originaire de l'UE (Grèce).

En tout cas, pour compléter l'analyse, il ne faut pas négliger le rôle joué par l'évolution du taux d'échange €/S sur le prix à l'importation, et donc sur le processus de rapprochement des prix du tabac

⁶⁰ Par exemple, en 2007, environ 15% des importations (en tonnes) du Flue cured provienne des Etats-Unis, à un prix moyen de 5,08€/Kg, ainsi qu'environ 16% du Light cured, à un prix moyen de 5,78€/Kg. Par contre, environ 41,5% du Flue provient du Brésil, à un prix moyen de 3,31 €/kg, ainsi que 16% du light, à un prix de 3,29 €/kg.

communautaire aux prix mondiaux. Ce rôle est bien mis en évidence dans les graphiques suivants, où l'évolution des prix des tabacs à l'importations aux Etats-Unis exprimés en Dollars sont comparés aux mêmes prix exprimés en Euros.

Fig. 35 - Evolution des prix à l'importation aux Etats-Unis, en Dollars et en Euros (2000-2007)



Source : Comext et USDA

6.1.7 Effets des mesures de la PAC relatives au secteur du tabac sur l'amélioration de la qualité commerciale du tabac communautaire acheté par les industries de première transformation dans les divers EM/régions ayant opté pour le découplage total/partiel/RPUS

Comme déjà mentionné dans la réponse à la QE1 (§ 5.1), la qualité technique de tabac vert détermine le prix qui est attribué à l'agriculteur. Les prix à la production du tabac sont décidés sur la base de grilles qui traduisent les facteurs de la qualité en classes (jusqu'à 15)⁶¹, en tenant compte, entre autres, de:

- la position des feuilles sur la plante (les feuilles meilleures sont en position centrale)
- la couleur, la structure et la compacité des feuilles ;
- le degré de maturation ;
- l'uniformité des feuilles ;
- la quantité % de tabac négatif (éléments non nécessaires, nervures des feuilles), etc.

Les grilles d'évaluation sont définies à travers un accord contractuel entre les transformateurs et les producteurs et par conséquent ne sont pas standardisées au niveau communautaire ou national. En plus, ces grilles varient selon le groupe de variété, du moment que certaines caractéristiques diffèrent, comme par exemple la longueur de la feuille, et dans quelques cas (pour les tabacs orientaux, en particulier) selon les phases de la récolte⁶².

La qualité du tabac en feuilles résulte aussi d'éléments tiers à la qualité technique (c'est-à-dire des éléments qui ne sont pas contenus dans les grilles d'évaluation mais que résultent importants pour l'achat de la part de l'industrie de première transformation): en particulier, les résidus des produits phytosanitaires, la présence de substances étrangères (plastiques, fils) et le degré d'humidité. Dans la suite, nous entendons donc pour qualité la qualité commerciale, donnée par la qualité technique (paramètres des grilles) et les autres éléments suscités.

⁶¹ Les grilles adoptées par les manufactures sont encore plus complexes et atteignent jusqu'à 90 scores.

⁶² Pour ces tabacs, les agriculteurs récoltent les feuilles chaque 10 jours pour 5/6 fois; les feuilles recueillies dans les phases ont une valeur commerciale différente, les meilleurs étant celles de la troisième et quatrième phase.

L'analyse de l'évolution de la qualité du tabac communautaire s'appuie sur les renseignements récoltés par les enquêtes COGEA aux industries de première transformation et aux manufactures et sur les indications ressortissant de l'ensemble des interviews dans les régions EdC.

Au niveau communautaire, le degré de satisfaction des industries de première transformation concernant la qualité du tabac communautaire en feuilles a augmenté dans la période qui suit la mise en œuvre de la réforme. Il existe cependant des différences importantes au niveau de groupes d'Etats membres. En particulier:

- il est augmenté en Italie, en Espagne et en Grèce ;
- il est resté inchangé en France et en Allemagne ;
- il est diminué, en quelques cas aussi de manière significative, dans les NEM.

Tab. 35 - Degré de satisfaction des entreprises de 1^{ère} transformation concernant la qualité commerciale du tabac communautaire en feuilles acheté (valeurs moyennes par EM)

	2000-05	2006-08
Italie	3,0	3,8
Espagne	3,0	4,0
France	4,0	4,0
Allemagne	4,0	4,0
Grèce	3,0	3,5
Pologne	4,0	3,5
Hongrie	4,0	2,0
Bulgarie	4,0	2,0
Total	3,4	3,6

Echelle: 1= Très bas, 2=Bas, 3=Moyen, 4=Haut, 5=Très haut

Source: enquête COGEA

L'amélioration de la qualité du tabac en feuilles espagnol et italien, dans les années post-réforme, est confirmée par les interviews réalisées au cours des études de cas. Les points d'amélioration soulignés par la filière se concentrent sur la qualité intrinsèque du tabac et en particulier:

- la traçabilité du produit est augmentée;
- l'utilisation des pesticides a été minimisée ;
- à travers l'utilisation d'énergies renouvelables, on a amélioré le procès de séchage, qui est devenu plus lent et par conséquent le produit est plus homogène (Estrémadure) ;
- la teneur en nitrosamines s'est réduite (Ombrie)⁶³ ;
- on a amélioré les techniques de récolte mécanisée du tabac Virginia (Estrémadure) ;
- la présence de matériel étranger dans le tabac livrée a été éliminée/fortement réduite.

Concernant l'Espagne en particulier, les éléments qui ont déterminé l'amélioration de la qualité du tabac en feuilles sont principalement de nature agricole (mais aussi climatiques, les dernières années ont joui de conditions météorologiques favorables): le développement des techniques de production, notamment la rationalisation de l'utilisation des engrais et l'amélioration des méthodes d'irrigation, et surtout un procès général de mécanisation. Tels changements se sont concentrés dans les exploitations agricoles de plus grande taille et ils ont été véhiculés par l'industrie, à travers l'élaboration, en 2005, de nouvelles grilles d'évaluation de la qualité et l'activation d'un service d'assistance technique aux producteurs.

⁶³ Pour le Bright, grâce à des investissements sur les fours (financés aussi par le PDR 2000-2006). En Campanie, pour le Burley, est en cours un projet de recherche visant l'individuation des éléments qui causent un plus fort développement des nitrosamines dans les feuilles.

La poussée enregistrée en Italie et en Espagne vers l'amélioration de la qualité est également un effet de la mise en œuvre de la réforme en 2006:

- comme déjà mis en évidence dans la QE1, le découplage de l'aide, soit partiel que total, a favorisé la sélection des producteurs: les agriculteurs qui produisaient tabac de qualité inférieure ont été poussés à abandonner la production et sont restés en production les agriculteurs les plus professionnels. Il en résulte donc une augmentation de la qualité moyenne du tabac;
- un autre effet de la réforme qui a encouragé la qualité du tabac en feuilles a été l'élargissement de l'éventail des prix dû à la suppression de la prime variable;
- une autre motivation est une plus grande attention de la part des producteurs à la mise en œuvre des BCAE, ce qui est lié aux mécanismes d'octroi de l'aide et aussi aux politiques adoptées par l'industrie pour l'élimination de résidus et de substances étrangères dans le tabac

En ce qui concerne la Grèce, l'amélioration de la qualité se reflète dans une augmentation de la qualité moyenne du tabac produit, tandis que l'augmentation de la qualité objective de la production post-réforme est marginale: les agriculteurs restés en production sont ceux qui assuraient déjà une production de qualité et pour les variétés demandées par le marché.

Les industries de première transformation de la Pologne, de l'Hongrie et de la Bulgarie affirment que la qualité du tabac en feuilles a diminué dans les derniers trois ans⁶⁴. Tel phénomène semblerait lié à l'application du système PDCN. Vis-à-vis d'une augmentation des coûts de production, les agriculteurs ont perçu une aide couplée plus basse qu'auparavant, et moins différenciée par groupes de variétés et par qualité. Il en résulterait un plus fort intérêt, de la part des exploitants, à adopter des méthodes de production visant la réduction des coûts de production (i.e. : récolte plus rapide, séchage plus bref), mais au désavantage de la qualité du tabac (maturation, grain, intégrité des feuilles, etc.).

Tels jugements confirment substantiellement les résultats de l'analyse sur les prix menée dans la QE 1.

En ce qui concerne l'appréciation de la qualité du tabac communautaire exprimée par les quatre manufactures ayant répondu à l'enquête COGEA, elles ne signalent aucune variation de la qualité du tabac communautaire acheté dans la période 2006-2008 par rapport les années précédentes.

6.1.8 Effets des mesures de la PAC relatives au secteur du tabac sur la diversification de la provenance géographique du tabac acheté par les industries de première transformation

Au but d'envisager les différences (éventuelles) de la provenance géographique des approvisionnements des industries de première transformation nous avons posé une question spécifique aux transformateurs auxquels a été adressé l'enquête, qui concernait les pourcentages des approvisionnements en tabac brut vert en 2005 et en 2008.

Avant de discuter les résultats de l'enquête à ce sujet, pour mieux encadrer la situation, il est opportun de présenter l'évolution des volumes de tabac vert acheté par les mêmes industries.

⁶⁴ L'étude de cas réalisé en Pologne permet d'ajouter certains éléments d'analyse. Le procès d'amélioration dans le secteur du tabac a démarré dans la première moitié des ans '90, quand deux industries multinationales sont entrées sur le marché national en intervenant aussi dans la phase agricole, en particulier sur le choix des variétés (substitution des Dark avec des tabacs Virginia et Burley) et sur les techniques de production. L'entrée dans l'UE a demandé d'autres investissements pour le respect des règles environnementales, de tutelle de la santé des travailleurs et sociaux. La qualité du tabac polonais a donc amélioré dans le temps, progressivement, surtout en ce qui concerne la présence de substances étrangères et la qualité des engrais et des agents chimiques utilisés, grâce aussi à la croissance de la capacité technique des producteurs.

Tab. 36 - Evolution entre 2005 et 2008 des achats de tabac brut en feuilles des industries de 1ère transformation ayant répondu à l'enquête Cogea (tonnes)

Industrie	Région	EM	2005	2008
1	Ombrie	Italie	39.281	35.962
2	Ombrie	Italie	6.727	4.167
3	Vénétie	Italie	2.950	n.d.
4	Campanie	Italie	10.663	6.273
5	Vénétie	Italie	3.530	2.370
6	Toscane	Italie	0	1.466
7	Estrémadure	Espagne	7.571	8.100
8	Estrémadure	Espagne	29.079	24.955
9	Ile de France	France	15.536	11.462
10		Allemagne	11.300	6.700
11	Rheinland Pfalz	Allemagne	2.400	1.680
12	Macédoine Orientale	Grèce	7.732	4.372
13	Xanthi	Grèce	17.207	6.056
14	Kilkis	Grèce	7.573	4.600
15	Thessaloniki	Grèce	4.172	885
16		Polonie	8.925	11.256
17	Malopolskie	Polonie	9.896	14.272
18		Hongrie	5.532	6.783
19	Sud-est	Bulgarie	5.841	4.200

Source: Enquête Cogea

Compte tenu des nouvelles entreprises créées entre temps, résultant de fusions (notamment une industrie en Vénétie et une en Toscane) les résultats de l'enquête sont présentés dans le tableau suivant.

Tab. 37 - Evolution entre 2005 et 2008 de la proportion des approvisionnements de tabac brut en feuilles des industries de 1ère transformation par provenance géographique

Industrie	Région	EM	2005				2008			
			Régional	National	Autres EM	Extra-UE	Régional	National	Autres EM	Extra-UE
1	Ombrie	Italie	51	49	0	0	58	42	0	0
2	Ombrie	Italie	78	22	0	0	98	2	0	0
3	Vénétie	Italie	0	0	0	0	52	48	0	0
4	Campanie	Italie	60	40	0	0	65	35	0	0
5	Vénétie	Italie	0	100	0	0	0	100	0	0
6	Toscane	Italie	0	0	0	0	80	20	0	0
7	Estrémadure	Espagne	95	5	0	0	94	5	1	0
8	Estrémadure	Espagne	86	14	0	0	93	7	0	0
9	Ile de France	France	30	70	0	0	30	70	0	0
10		Allemagne	66	0	34	0	78	0	22	0
11	Rheinland Pfalz	Allemagne	44	51	6	0	(*)	(*)	(*)	(*)
12	Macédoine Orientale	Grèce	25	75	0	0	20	80	0	0
13	Xanthi	Grèce	48	52	0	0	74	26	0	0
14	Kilkis	Grèce	5	95	0	0	5	95	0	0
15	Thessaloniki	Grèce	0	100	0	0	0	100	0	0
16		Polonie	11	89	0	0	10	90	0	0
17	Malopolskie	Polonie	70	30	0	0	55	40	5	0
18		Hongrie	100	0	0	0	100	0	0	0
19	Sud-est	Bulgarie	50	50	0	0	30	70	0	0

(*) Pas indiqué pour 2008

Source: Enquête Cogea

La comparaison de ces résultats met en évidence les éléments suivants, rapportables grosso modo aux variations de la géographie productive (voir QE1):

- pour quelques industries (6 sur 19), les approvisionnements se sont concentrés de plus dans les régions où l'établissement est installé. Dans quelques cas, notamment une industrie en Ombrie, une industrie en Allemagne et une industrie en Grèce (Xanthi), la proportion des approvisionnements dans la région a augmenté d'une façon très importante (respectivement, +20, +12 et +26 points de pourcentage). On observe que pour ces industries, une partie des approvisionnements hors région est effectuée exclusivement dans d'autres régions de l'EM où les

établissements sont installés, à l'exception d'une industrie allemande pour laquelle une partie est (ou était) effectuée auprès d'autres EM (notamment France et Autriche) ;

- pour d'autres industries, les approvisionnements ont été maintenus dans la même proportion au niveau régional (4 sur 19) ou au niveau d'autres régions de l'EM (1 industrie de la Vénétie) ;
- pour les restantes industries déjà actives en 2005 (5 sur 19) , la proportion des approvisionnements dans la région a baissé. C'est le cas, notamment, d'une industrie de l'Estrémadure, de la Macédoine Orientale, de la Bulgarie et des deux industries polonaises. En outre, en 2008, l'industrie de l'Estrémadure et une industrie polonaise ont diversifié leurs approvisionnements (bien que d'une façon limitée) auprès d'autres EM⁶⁵. Dans les deux cas, il s'agit d'approvisionnements effectués au Portugal, suite à la cession de l'activité de la part de la seule industrie précédemment active dans ce pays;
- enfin, on observe qu'aucune industrie effectue les approvisionnements dans les Pays tiers.

Au delà des résultats de l'enquête, d'autres informations intéressantes ont été collectées en occasion des missions dans les régions EDC.

Concernant l'Italie, une industrie italienne a commencé, après la mise en œuvre de la réforme⁶⁶, à s'approvisionner de matière première (bien que dans une proportion marginale) en Espagne.

Concernant la Grèce, les industries demeurant en activité depuis la réforme opèrent dans le secteur des tabacs orientaux; pour répondre à la chute de la production grecque, certaines de ces industries ont ouvert des établissements de transformation en Bulgarie et en ARYM et/ou auraient augmenté les achats de tabac transformé de pays limitrophes pour maintenir l'activité commerciale et donc leurs clients. Il faut souligner que cette dernière opération est facilitée du fait que le bassin européen de production des tabacs orientaux classiques est fortement concentré en Grèce, en Bulgarie et dans les régions extra-UE limitrophes (Albanie, ARYM, Turquie) .

6.1.9 Effets des mesures de la PAC relatives au secteur du tabac sur la diversification de la provenance géographique de tabac acheté par les manufactures

6.1.9.1 Evolution de la provenance des approvisionnements de tabac de la part des manufactures

Au but de vérifier l'existence d'une modification de la provenance des fournitures des manufactures (notamment de tabac brut emballé d'origine communautaire et de tabac brut d'importation) à la suite de la mise en œuvre de la réforme en 2006, nous avons calculé le bilan d'approvisionnement (utilisation apparente interne) des trois EM où il y a la plus forte proportion de tout le tabac manufacturé dans l'UE, c'est-à-dire l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays Bas. A l'exception de l'Allemagne, Etat producteur de tabac vert même si d'une manière limitée (par rapport au total des utilisations), il s'agit de pays utilisateurs. Par conséquent, le bilan d'approvisionnement de l'ensemble de ces EM peut être une bonne approximation de la demande de tabac de la part des manufactures.

Pour l'ensemble de ces EM, l'utilisation interne est le résultat de la somme algébrique de la production estimée de tabac brut transformé de l'année $n-1$ ⁶⁷ plus les transferts d'autres EM et les importations des pays tiers moins les transferts vers les autres EM et les exportations vers les pays tiers.

⁶⁵ D'après les entretiens au cours des EdC, il est ressorti qu'une autre industrie polonaise s'approvisionne de tabac produit dans d'autres EM, mais transformé et commercialisé par les autres industries appartenant au même group.

⁶⁶ Le motif devrait être surtout le plus bas prix du tabac espagnol par rapport au tabac italien.

⁶⁷ Pour ces EM, la production est réalisée en Allemagne. L'estimation du volume de tabac transformé a été faite multipliant la production de tabac vert par le coefficient 0,84.

Cependant, il faut prendre en considération que, comme déjà mentionné, les transferts des EM de l'année n concernent au moins la production agricole de l'année $n-1$. Par conséquent, la seule année pour vérifier les effets de la réforme est le 2007.

Il faut aussi prendre en considération que les transferts d'autres EM, ainsi que les transferts vers les autres EM, peuvent comprendre aussi une partie des importations des pays tiers et pas nécessairement uniquement le tabac communautaire. De même, une partie des exportations peut être constituée d'importations réexportées (voir, à ce sujet, le 6.1.4.4)

Tenu compte de ces limites, les résultats de l'exercice sont synthétisés dans le tableau suivant. En outre, pour envisager les effets de la réforme, la différence entre les résultats de 2007 (production communautaire de 2006) et la moyenne 2000-2006 a été calculée.

Tab. 38 - Evolution de l'utilisation interne apparente de tabac brut de la part des manufactures (Royaume-Uni+Allemagne+Pays Bas), (2000-2007, 1.000 tonnes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Moyenne 2000-06	Diff. 2007-moyenne 2000/06
Production	9,5	9,4	9,1	9,0	10,2	8,7	9,3	7,2	9,3	-2,2
Transferts d'autres EM	70,2	72,2	61,6	68,6	73,4	57,2	63,3	64,9	66,6	-1,7
Importations PT	272,8	289,0	251,0	272,9	252,8	275,4	275,8	292,5	269,9	22,6
Transferts vers autres EM	45,2	48,7	46,7	36,8	37,9	37,3	36,7	34,4	41,3	-7,0
Exportations PT	26,7	21,6	26,0	25,7	36,2	33,8	36,8	40,7	29,5	11,2
Utilisation interne	280,5	300,2	249,1	288,0	262,3	270,2	274,8	289,5	275,0	14,5

Source: Comext, Annexe II ex Règlement (CE) n°2636/99

De l'analyse des résultats on peut observer, avant tout, que, l'utilisation apparente interne est assez stable au fil du temps : en moyenne, l'écart-type est de 16,6 mille tonnes par rapport à une moyenne de 277 mille tonnes, autour d'un *trend* en très légère diminution⁶⁸.

Concernant 2007, l'utilisation apparente interne a légèrement augmenté (+14,5 mille tonnes, soit +5,3%) par rapport à la moyenne 2000/2006. Cela a été permis par l'augmentation des importations nettes (importations – exportations) d'environ 11,4 mille tonnes et par l'augmentation des transferts nets des autres EM (5,3 mille tonnes), face à une diminution de la production interne de 2,2 mille tonnes.

Cependant, il est intéressant d'observer que l'augmentation des transferts nets des autres EM ressort de la diminution significative des transferts vers les autres EM par rapport à la faible diminution des transferts des autres EM. Cela peut être considéré comme un indicateur de la plus basse disponibilité de tabac communautaire, et d'un plus bas rôle de « plateforme logistique » de ces pays (notamment l'Allemagne), au moins en ce qui concerne le tabac communautaire⁶⁹.

6.1.9.2 Les changements des zones d'approvisionnements de tabac brut communautaire de la part des manufactures à la suite de la mise en œuvre de la réforme

L'enquête COGEA aux manufactures visait entre autres à vérifier s'il y a eu des changements, entre 2005 et 2008, des politiques d'approvisionnement de tabac brut emballé auprès les EM/Régions.

⁶⁸ Comme toujours, les oscillations de l'utilisation apparente peuvent être ultérieurement aplaties par le recours aux stocks des manufactures, dont la dimension n'est pas connue. D'après des entretiens, il semble que les volumes des stocks « stratégiques » des manufactures sont égales à 1-2 fois le volume de tabac effectivement manufacturé. Cette dimension des stocks est nécessaire pour se mettre à l'abri des oscillations conjoncturelles (volumes et prix) de l'offre mondiale de tabac brut (événements climatiques, etc.).

⁶⁹ Une proportion relativement plus importante des volumes transférés des autres EM est, donc, directement utilisée par les manufactures des trois pays considérés.

Comme déjà mentionné, seules quatre manufactures ont répondu, dont trois spécialisées dans la production de cigares et une ayant un portefeuille très large de produits (cigarettes, cigares, tabac de pipe, autres tabacs). Les résultats de l'enquête sont synthétisés dans le tableau suivant.

Tab. 39 - Changements des zones d'approvisionnements de tabac brut communautaire des manufactures entre 2005-08

Manufacture	Nombre d'établissements et localisation	Produits	Provenance des approvisionnements du tabac communautaire (en ordre d'importance)	
			En 2005	En 2008
1	1 en Belgique	Cigares	1 - Italie, 2 -Allemagne	1 - Italie, 2 -Allemagne
2	2 en Italie	Cigares et tabac de pipe	1- Italie: a- Toscane b - Campanie	1- Italie: a- Toscane b - Campanie
3	15 en: Allemagne, Pologne, Royaume-Uni, France, Espagne)	Cigarettes, cigares, tabac de pipe, autres tabacs	1 - Grèce 2 - Espagne 3 - Italie 4 - France 5 - Pologne	1 - Espagne 2 - Italie 3 - Pologne 4 - France 5 - Grèce
4	5 en: Belgique, Danemark, Pays Bas	Cigares	1 - Italie : a - Venetie b- Campanie	1 - Italie : a - Venetie b- Campanie

Source : Enquête Cogea aux manufactures

On peut observer que pour les trois manufactures spécialisées en cigares, aucune modification de l'origine de leurs approvisionnement s'est passée à la suite de la mise en œuvre de la réforme. Pour ce type de manufactures, très spécialisées dans un secteur particulier, à la fois dans un secteur de niche, on peut envisager que la possibilité de substitution des origines de leurs approvisionnement soit limitée.

A l'inverse, les effets de la réforme ont beaucoup influencé la politique d'approvisionnement de la manufacture ayant le mix productif le plus articulé et disposant d'un nombre élevé d'établissements dans plusieurs EM. Dans ce cas, en effet, la plus basse disponibilité de tabac brut transformé dans certains EM (notamment la Grèce) et la plus forte disponibilité dans d'autres EM (Pologne) a fait ressortir un changement significatif de l'origine des tabacs achetés. En outre, il faut souligner que, à cause de la diminution généralisée de la production communautaire, cette manufacture déclare d'avoir augmenté les achats de tabac brut sur le marché international. Bien que il ne s'agit que d'un cas individuel, on peut de toute façon envisager que le même comportement a été suivi par les autres grandes manufactures les plus diversifiées.

6.1.10 Les effets probables de l'introduction du découplage total depuis 2010 sur les approvisionnements de l'industrie de première transformation des EM concernés.

Pour envisager les effets probables de l'introduction de découplage total sur les approvisionnements des industries de première transformation des AEM ayant choisi le découplage partiel dans la période transitoire et des NEM, l'estimation de la production de tabac vert en 2010 dans ces EM a été nécessaire. Cette estimation a été faite par l'extension des résultats des modèles PMP concernant la production dans les régions EDC (voir QE1) aux EM concernés, sous certaines hypothèses. En particulier :

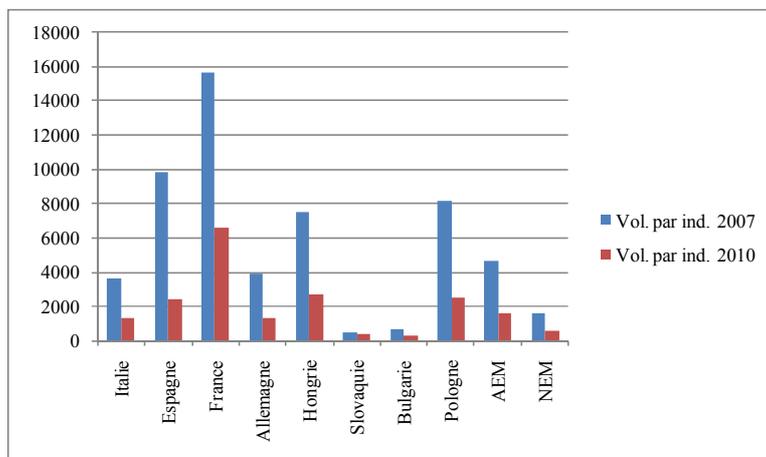
- La production de l'Espagne a été estimée par l'application à la production de 2005 de la diminution en % entre la situation de base (2005) et la situation au 2010 résultant des modèles PMP pour l'Estrémadure (-82,1%). Le même coefficient de réduction a été appliqué au Portugal.
- La production de l'Italie (Pouilles exclues) a été calculée par la somme de la production estimée de la Campanie et de l'Ombrie (à leurs fois calculées par l'application des respectifs pourcentages de réduction sortants des modèles PMP pour ces régions, c'est-à-dire -72,7% et -70,4%) et de l'estimation de la production de l'ensemble des autres régions italiennes, pour lesquelles nous avons appliqué à la production de 2005 le même pourcentage de réduction de l'Ombrie. Le pourcentage de réduction de l'Ombrie a été retenu comme une bonne moyenne entre une probable diminution inférieure en Vénétie (production de Bright de haute qualité) et une plus forte diminution dans les autres régions.
- Pour le même motif, et compte tenu des similitudes structurelles, le pourcentage de l'Ombrie a été utilisé aussi pour l'estimation de la production française.
- La production de l'Allemagne a été calculée en utilisant la moyenne des pourcentages de réduction de l'Ombrie et de l'Estremadura (-76,3%).
- La production des NEM a été calculée en appliquant le même pourcentage résultant des modèles PMP pour la Pologne (-65,1%), à l'exception de la Bulgarie. Pour ce NEM, compte tenu de la forte composante de tabacs orientaux classiques, la production totale au 2010 a été calculée en appliquant le pourcentage de réduction de la Pologne aux variétés Flue et Light cured, et le pourcentage de réduction de la production de Basmas entre 2005 et 2007 réalisé en Grèce (découplage total). Pour la Bulgarie, donc, la valeur du pourcentage de réduction est résulté -61,3%.

Compte tenu de tous les limites de ces estimations, nous avons calculé le volume moyen d'approvisionnement par industrie en 2007 et en 2010, en supposant qu'entre les deux dates le nombre des industries ne change pas⁷⁰.

Les résultats de l'analyse, à prendre avec beaucoup de prudence, sont synthétisés dans le graphique suivant.

⁷⁰ En ce qui concerne l'évolution du nombre d'industries et les effets probables de la mise en œuvre du découplage total en 2010 sur la structure industrielle, voir QE4.

Fig. 36 - Approvisionnement moyen des industries de première transformation, en 2007 et en 2010 (tonnes de tabac vert par industrie)



Sources: Calculs à partir de données Annexe II ex règ. (CE) n. 2636/99 pour la production de tabac en 2005 et en 2007, Des résultats des simulations des modèles PMP à partir de données RICA. Pour la production 2010, Annexe IA ex règ. (CE)n.2636/99, Organismes de paiement des Etats membres et syndicats des industries pour le nombre d'industries

Il est à observer que , en total, les effets de la mise en œuvre du découplage total sur la production des EM concernés pourra mener à une diminution des approvisionnements moyens par industrie d'environ 65% par rapport à la situation de 2007.

Il est évident que cette estimation est effectuée aux prix constants 2007⁷¹. Par conséquent, les volumes réels de production (et des approvisionnements aux industries) seront influencés par le niveaux des prix que les industriels seront disposés à payer aux producteurs, ce qui dépendra aussi du niveau des prix du produit transformé que les manufactures seront disposées à payer aux transformateurs.

Sur ce thème nous avons interrogé les opérateurs : dans tous les cas, les réponses n'ont pas été encourageantes, car il sera bien difficile que les manufactures puissent accepter un prix du tabac transformé communautaire bien plus élevé par rapport au prix du tabac d'importation.

D'ailleurs, pour compenser le découplage de la partie restante de l'aide couplée, le prix commercial payé aux producteurs devrait augmenter (cf § 5.1.8) , et, bien que cette augmentation se reflète dans une proportion plus limitée sur le prix du produit transformé, l'écart par rapport au prix du tabac d'importation serait trop haut.

Vis-à-vis de la diminution des volumes d'approvisionnement, on peut prévoir que la continuation de l'activité de transformation sera possible seulement pour un nombre plus limité d'industries (par rapport au nombre actuel) vers lesquelles se concentrera l'offre de matière première des exploitations agricoles qui continueront à produire.

L'estimation des effets du découplage total sur la structure du système industriel fait objet de la réponse à la QE4, ainsi que l'analyse des stratégies qui pourront être mises en œuvre par les industries pour faire face au changement du scénario productif. De toute façon il est opportun d'anticiper ici que, d'après les résultats de l'enquête aux industries de première transformation, aucune industrie pense de pouvoir substituer la production communautaire par du tabac vert d'importation.

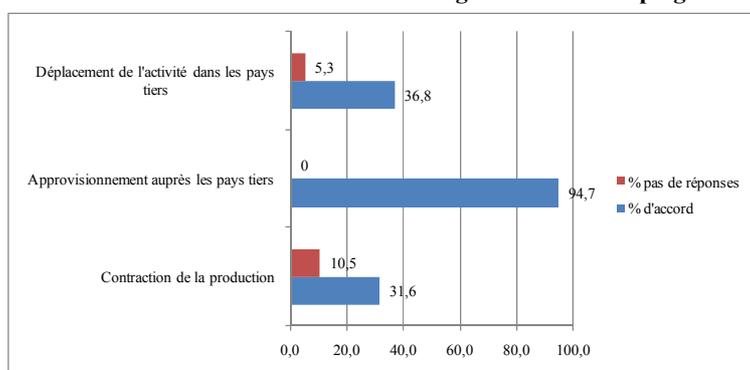
⁷¹ Voir QE 1.

6.1.11 Les effets de l'introduction du découplage total depuis 2010 sur les approvisionnements des manufactures

Au paragraphe 6.1.9 l'absence de corrélation entre la production communautaire de tabac et l'utilisation de tabacs transformés de la part des manufactures a été mise en évidence. Par conséquent, on peut envisager que la diminution de la production communautaire, à la suite de la mise en œuvre du découplage total, sera remplacée par une augmentation parallèle des importations des pays tiers.

Cela a été *grosso modo* confirmée par les résultats de l'enquête aux industries de première transformation. Dans cette enquête nous avons demandé aux industriels d'exprimer leur accord ou désaccord⁷² sur certains effets possibles de l'introduction du découplage total sur le comportement des manufactures. Les résultats synthétiques, rapportés aux 19 industries ayant répondu, sont exprimés dans le graphique suivant, qui présente la somme des fréquence (en %) des interviewés qui ont déclaré d'être tout à fait d'accord ou pas d'accord, ainsi que le pourcentage d'interviewés qui n'ont pas su ou voulu répondre⁷³.

Fig. 37 - Avis des transformateurs concernant les effets envisageables du découplage total sur les manufactures



Source: Enquête COGEA

Presque la totalité des industries pense que, depuis 2010, les manufactures s'approvisionneront auprès de pays tiers. Cependant, une proportion pas négligeable de transformateurs pense que la diminution de la production communautaire aura certains effets sur le niveau de la production des produits finis des manufactures, et donc qu'une partie de celles-ci pourra décider de quitter l'Union pour continuer l'activité dans les pays tiers (et donc, exporter en Europe les produits finis).

Les quatre manufactures qui ont répondu au questionnaire confirment que la diminution de la production communautaire sera substituée par le tabac d'importation. Pour ce motif (ce qui ne correspond pas à l'avis que d'une partie des transformateurs), elles ne subiront pas des contractions de leur production.

⁷² Pour une série d'effets proposés, les interviewés ont été sollicités à exprimer leurs niveau d'accord (Tout à fait d'accord; D'accord; Pas d'accord ; Pas tout à fait d'accord).

⁷³ Le solde à 100% est représenté par le pourcentage d'interviewés ayant déclaré de n'être pas d'accord.

6.1.12 Jugement évaluatif

La question a invité à s'interroger sur impacts de la mise en œuvre de la réforme de 2004 sur les approvisionnements de l'industrie de première transformation et termes de quantité, de qualité et de prix vis-à-vis des leurs besoins et des besoins des manufactures. En outre, la question invitait à vérifier l'existence de changements concernant la répartition géographique des approvisionnements. Enfin, la question évaluative demandait d'envisager les impacts possibles de l'introduction du découplage total sur le thème des approvisionnements.

Les résultats de l'analyse permettent de formuler les conclusions suivantes :

1. Les effets de la réforme sur les niveaux des approvisionnements de l'industrie de première transformation et sur l'adaptation des approvisionnements aux besoins des industries de première transformation

- a. Concernant les approvisionnements en quantité, la diminution de la production communautaire après la mise en œuvre de la réforme a entraîné une diminution du taux d'utilisation de la capacité de transformation des industries. Cette diminution s'est avérée d'une façon différenciée : plus forte dans les industries demeurées en activité en Grèce (découplage total), et moins forte dans les autres AEM (découplage partiel).

On en déduit que, en général, les industries de première transformation n'ont pas compensé la chute du tabac communautaire par du tabac vert d'importation. En Grèce, certaines industries pour répondre à la chute de la production des tabacs orientaux ont ouvert des établissements de transformation en Bulgarie et en ARYM et/ou auraient augmenté les achats de tabac transformé de pays limitrophes pour maintenir l'activité commerciale et donc leurs clients.

Par conséquent, on peut affirmer que la réforme n'a pas permis un approvisionnement de matière première dans les proportions demandées par les industries.

- b. Concernant l'efficacité de la réforme sur une meilleure adaptation de l'offre à la demande de marché (interne et à l'exportation), l'analyse a mis en évidence une forte diminution des stocks, mais d'une proportion moins importante par rapport à la chute de la production. Cela porte à supposer l'existence de difficultés d'écoulement des stocks cumulés du tabac produit avant la réforme, au moins pour certaines variétés (i.e le Sun cured). Par contre, aucune difficulté d'écoulement devrait concerner le produit réalisé après la réforme, ce qui a été confirmé par la plupart des industries interviewées. Par conséquent, les effets de la réforme sur l'adaptation de l'offre à la demande de marché (en termes de variétés demandés) ont été positifs.
- c. Dans le but de vérifier l'adaptation de la production communautaire de tabac au marché interne, on a essayé de rédiger un bilan de la demande interne de tabac transformé. Cependant, le manque de fiabilité de certains données ainsi que l'existence de phénomènes cachés dans les données concernant le commerce extérieur (importations et exportations de tabac transformé) ont amené à des résultats peu plausibles.

L'analyse des données du commerce extérieur et du commerce intracommunautaire ont mis, néanmoins, en évidence le rôle de « plateforme logistique » des tabacs communautaires et d'importation (flux d'importations et de réexportations) de la part de certains EM, notamment la Belgique et l'Allemagne. Ceci a porté à supposer qu'une partie des volumes d'exportations de tabac transformé figurant comme communautaire est au fait constituée par des tabacs importés des pays tiers.

Cette conclusion a été confirmée par la proportion importante des importations en régime TPA par rapport aux importations totales. En outre, cette proportion est augmentée en 2008, vis-à-vis de la chute de la production communautaire depuis la mise en œuvre de la réforme.

- d. Concernant les effets de la réforme sur les prix commerciaux et sur les prix du tabac transformé, l'analyse a mis en évidence une plus forte difficulté, par rapport au passé, de la part des industries à transférer l'augmentation des prix d'achat aux producteurs sur les prix de vente aux manufactures. Ceci a été confirmé par les opérateurs du secteur au cours des missions sur le terrain. Par conséquent, on peut conclure que l'augmentation des prix commerciaux a été pour la plupart supportées par les transformateurs, dans le but d'encourager la production de tabac vert et d'assurer le plus possible leurs approvisionnements.
- e. Concernant l'évolution des prix du tabac transformé communautaire par rapport au tabac d'importation, l'analyse a mis en évidence un rapprochement entre les deux au fil du temps. Bien que le rôle joué par l'évolution du taux d'échange €/€ sur le prix à l'importation (en euros) ne peut pas être négligé, cela peut être considéré comme un signal de l'amélioration progressive de la qualité du tabac brut communautaire par rapport au tabac d'importation. Cependant, l'analyse n'a pas permis d'envisager les effets de la réforme, car en 2006 et en 2007 les écoulements du produit transformé communautaire sur le marché concernent aussi une partie du produit stocké des années précédentes.

D'ailleurs, aucune amélioration de la qualité du tabac transformé communautaire a été signalée depuis la réforme de la part des peu de manufactures ayant répondu à l'enquête Cogea.

- f. Concernant la qualité moyenne du tabac communautaire, selon l'avis des personnes interviewés, les effets de la réforme ont été positifs, à cause :
 - de la sélection des producteurs : seulement les producteurs les plus professionnels sont restés en activité, tandis que les agriculteurs produisant du tabac de moindre qualité ont quitté le secteur ;
 - de l'élargissement de l'éventail des prix ;
 - de la mise en œuvre, de la part des producteurs, des BCAE nécessaires pour bénéficier de l'aide (couplée et découplée).

Au-delà d'une amélioration générale de la qualité moyenne, les résultats de l'enquête aux transformateurs ont mis en évidence une faible amélioration du degré de satisfaction concernant la qualité commerciale, par ailleurs déjà acceptable au cours de la période précédente la réforme.

En tout cas, une amélioration est déclarée par les transformateurs en Italie, en Espagne et en Grèce, tandis qu'en France et en Allemagne le degré de satisfaction (déjà plutôt élevé) n'a pas changé. Par contre, les transformateurs des NEM dénoncent une baisse de la qualité du tabac vert de ces pays. Ce phénomène semblerait lié (à leurs avis) à l'application du système PDCN ; les agriculteurs ont perçu une aide couplée plus basse qu'auparavant, et moins différenciée par groupes de variétés et par qualité : il en résulterait un plus fort intérêt à adopter des méthodes de production visant la réduction des coûts de production au désavantage de la qualité.

2. Les effets de la réforme sur les politiques d'approvisionnement des manufactures

- a. Afin de vérifier le rôle joué par la réforme sur la provenance (communautaire et importation) du tabac brut transformé demandé par les manufactures, on a calculé le bilan d'approvisionnement (utilisation apparente interne) des trois EM où il y a la plus forte proportion de tout le tabac manufacturé dans la UE (Allemagne, Royaume-Uni et Pays Bas). Compte tenu des limites liés aux phénomènes mentionnés, les résultats de l'analyse ont mis en évidence une évolution assez stable des utilisations totale de tabacs bruts au fil du temps.
- b. Cependant, les résultats de l'enquête ont mis en évidence que la réforme a influencé la politique d'approvisionnement des grandes manufactures, car la plus basse disponibilité de tabac brut transformé dans quelques EM (notamment la Grèce) et la plus forte disponibilité dans d'autres EM (Pologne) a fait ressortir un changement significatif de l'origine des tabacs

achetés. En outre, la diminution généralisée de la production communautaire, a été substituée par une augmentation des achats de tabac brut sur le marché international.

3. Les effets attendus du découplage total sur les niveaux des approvisionnements de l'industrie de première transformation

- a. Concernant les effets probables de l'introduction du découplage total sur les approvisionnements des industries de première transformation, les estimations effectuées à partir des résultats des modèles PMP envisagent une chute de la production des AEM ayant choisi le découplage partiel et des NEM de presque 65% (aux prix 2007), ce qui se traduit par une chute des volumes moyens de tabac vert usiné par industrie.
- b. Cette chute pourra être limitée par l'augmentation des prix aux producteurs. Toutefois, cette augmentation est liée au niveau des prix du tabac transformé que les manufactures seront disposées à payer aux transformateurs, compte tenu des prix du produit d'importation du tabac de la même qualité.

4. Les effets attendus du découplage total sur les niveaux des approvisionnements des manufactures

Les manufactures compenseront la chute de la production communautaire par une augmentation parallèle des importations des pays tiers de tabac transformé, ce qui a été confirmé par les transformateurs et les manufactures interrogées au cours de l'enquête.

7 THEME 3: LA COMPETITIVITE ET LE DEVELOPPEMENT STRUCTUREL

7.1 QUEL A ETE L'IMPACT DES MESURES DE LA PAC RELATIVES AU SECTEUR DU TABAC BRUT SUR LES DECISIONS DE PRODUCTION DES AGRICULTEURS? DANS QUELLE MESURE LES MESURES DE LA PAC RELATIVES AU SECTEUR DU TABAC BRUT ONT-ELLES CONTRIBUE A UNE MEILLEURE ORIENTATION DES AGRICULTEURS VERS LE MARCHE ET LA COMPETITIVITE? QUEL IMPACT PEUT ETRE ATTENDU A CET EGARD DE L'INTRODUCTION DU DECOUPLAGE TOTAL ? (Q.E. 3)

7.1.1 Compréhension de la question évaluative

Poursuivant le processus de réforme de la PAC de 2003, le Règlement (CE) n° 864/2004 du Conseil a intégré le soutien au tabac dans le régime du paiement unique à l'exploitation (RPU), au but d'assurer l'égalité de traitement entre les agriculteurs et éviter des distorsions du marché et de la concurrence.

La suppression du régime de quotas et des primes, et la réintroduction d'un système d'incitations cohérent avec les conditions du marché devraient permettre une allocation optimale des ressources. En outre, dans un marché libre, les coûts tendent à se réduire au minimum possible assurant au même temps l'efficacité productive et la compétitivité du secteur. Dans ce sens, concurrence et compétitivité sont strictement liées : la concurrence est une condition nécessaire pour promouvoir la compétitivité du secteur.

En effet, dans un scénario de marché parfaitement libre, une exploitation est compétitive sur le marché des facteurs de production et sur celui des produits si, aux prix de marché non perturbés par des distorsions engendrées par des politiques, elle réussit à rémunérer ses propres facteurs de production à un niveau qui ne soit pas inférieur à leur coût d'opportunité (c'est-à-dire, à réaliser un surplus de profit positif ou nul). Dans ces conditions de marché, en théorie, les exploitations les moins compétitives (ayant les coûts les plus élevés et/ou le rapport prix/qualité le plus bas) sont incitées à poursuivre des stratégies d'adaptation à travers un changement de leur structure et de leur organisation et/ou des choix de production (orientation vers des produits où l'allocation des ressources est plus efficace, ou l'arrêt de la production dans le respect de la conditionnalité). Ces processus d'adaptation imposés par la concurrence contribuent, de cette façon, à renforcer la compétitivité du secteur.

Le RPU (RPUS) a réinstauré une structure d'incitation (et donc une compétitivité relative) qui devrait être plus proche aux conditions réelles du marché. Toutefois, les modalités laissées au choix des EM pendant la période transitoire (découplage partiel, art. 69 et paiements directs nationaux complémentaires) pourraient théoriquement influencer la concurrence, en modifiant la compétitivité relative des cultures (structure des incitations). Dans une certaine mesure, elles pourraient contribuer à rétablir artificiellement les mêmes types de distorsions sur les conditions de compétitivité relative que celles existantes sous le régime précédent au RPU (RPUS).

La première partie de la question évaluative invite, donc, à vérifier si et dans quelle mesure les choix de production des agriculteurs (orientations productives) ont été influencés par la mise en œuvre de la réforme (découplage total et exemptions, RPUS+PDNC). Il s'agit d'identifier et interpréter un (éventuel) processus de substitution du tabac par d'autres cultures (et vice-versa), sur la base des variations de l'utilisation des sols avant et après la mise en œuvre de la réforme.

La deuxième partie de la question invite à analyser si et dans quelle mesure la mise en œuvre de la réforme de 2004, dans les EM et dans les régions concernés, a engendré une modification du niveau de compétitivité de la culture du tabac par rapport aux cultures alternatives (compétitivité relative) et dans quelle mesure cette modification a permis une meilleure orientation des producteurs vers le marché. Il s'agit de comparer la rentabilité de la culture du tabac et des autres cultures dans deux cas :

- la situation réelle, c'est-à-dire, la rentabilité relative en présence d'aide couplée au secteur du tabac et aux cultures alternatives ;
- la situation contrefactuelle, c'est-à-dire, la rentabilité relative en absence d'aide couplée au secteur du tabac et aux cultures alternatives.

La troisième partie de la question évaluative vise à envisager les effets probables de l'introduction en 2010 du découplage total dans les EM ayant opté en 2004 pour un régime d'aide partiellement découplée et dans les NEM (RPUS + PDNC).

7.1.2 Approche méthodologique, sources et limites

Pour répondre à la première partie de la question d'évaluation (effets de la réforme sur l'orientation productive des producteurs de tabac), l'analyse a été effectuée à partir des données relatives à un échantillon constant d'exploitations RICA pour les régions de l'Espagne, de la Grèce, de l'Italie et de la Pologne. Il est connu que les échantillons RICA sont variables au fil du temps: en général, le nombre des exploitations varie d'une année à l'autre, et chaque année un certain nombre d'exploitations sort de l'échantillon et des autres exploitations sont prises en charge. Pour créer un échantillon constant d'exploitations, nous avons extrait des échantillons 2004 et de 2006, les exploitations ayant une surface en tabac en 2004 (avant réforme) présentes aussi dans l'échantillon de 2006 (année de la mise en œuvre de la réforme)⁷⁴. Il s'agit, donc, d'un échantillon représenté par les mêmes exploitations en 2004 et en 2006. L'avantage de cette méthodologie est la possibilité de vérifier, pour les mêmes exploitations, les effets du changement de la politique sur les décisions effectives des exploitants, notamment en ce qui concerne l'utilisation des sols et de la main d'œuvre (familiale et salariée).

En ce qui concerne l'échantillon utilisé, il faut préciser qu'une partie significative des exploitations tabacoles présentes en 2004 n'a pas été enregistrée en 2006. Cela peut signifier qu'une partie des exploitations de l'échantillon de 2004 est sortie du système de récolte du RICA ou bien qu'elles ont arrêté l'activité agricole. Puisqu'il n'est pas possible de vérifier laquelle (et dans quelles proportions) de ces deux possibilités se soit effectivement avérée, nous avons considéré uniquement les exploitations actives aussi bien en 2004 qu'en 2006. Ainsi, l'analyse des changements dans l'utilisation des sols concerne seulement les exploitations restées en activité, tandis que rien ne peut être dit sur les choix des exploitations présentes en 2004 et non plus en 2006. Le cadre de l'échantillon total originaire et de l'échantillon reconstruit est synthétisé dans le tableau suivant:

Consistance de l'échantillon originaire en 2004 et utilisé en 2004 et 2006

	A	B	C	Diff. A-B
	2004	2004 utilisé	2006	
GRECE	572	384	384	-188
Etolo-Akarnania	78	58	58	-20
Macédoine Centrale	363	221	221	-142
Macédoine-Thrace autres	52	41	41	-11
Thessalie	68	53	53	-15
Autres régions	11	11	11	0
ESPAGNE	74	55	55	-19
Estrémadure	71	52	52	-19
Autres régions	3	3	3	0
ITALIE	161	102	102	-59
Vénétie	17	16	16	-1
Ombrie	52	23	23	-29
Campanie	42	33	33	-9
Autres régions	50	30	30	-20
POLOGNE	112	93	93	-19
Mazowsze et Podlasie	75	63	63	-12
Autres régions	37	30	30	-7

Source: à partir de données EU-FADN-DG AGRI L-3

⁷⁴ Comme on le sait, chaque exploitation de l'échantillon RICA est identifiée par un code spécifique. Pour construire l'échantillon constant, nous avons donc utilisé uniquement les exploitations tabacoles ayant le même code en 2004 et en 2006. Cela, indépendamment du fait que en 2006 ces exploitations aient ou pas une surface en tabac.

Pour la Grèce et pour l'Espagne (et pour les relatives régions tabacoles), la numérosité de l'échantillon constant a permis de construire deux sous-échantillons distincts : le premier est composé par des exploitations qui, après la réforme, ont continué la production de tabac, le deuxième est constitué par des exploitations qui ont arrêté cette culture.

Enfin, dans l'analyse des changements dans l'utilisation des sols, il faut considérer que les décisions des producteurs sont l'effet non seulement de la réforme du secteur du tabac, mais aussi de la réforme de la PAC en générale.

Pour répondre à la deuxième partie de la question (meilleure orientation vers le marché liée à la modification de la rentabilité relative des cultures) la base des données RICA a aussi été utilisée.

Il est important de souligner que les données du RICA s'arrêtent à 2006, alors que la réforme du tabac n'a été mise en œuvre qu'à partir de cette année-là. Dans ces circonstances, vu la variabilité des conditions climatiques et du marché, l'analyse de la compétitivité relative du tabac après la réforme n'aurait été suffisamment fiable. Par conséquent, nous avons adopté une approche contrefactuelle qui prévoit une situation sans soutien. Cependant, ceci engendre une limite de l'analyse. En effet, le scénario contrefactuel reproduit la structure des incitations de la PAC post découplage, mais ne tient pas compte des ajustements que le passage au découplage devrait vraisemblablement engendrer sur les équilibres de marché. Il s'agit, en d'autres termes, d'une analyse à prix constants.

La banque de données RICA ne fournit pas d'informations concernant l'attribution des coûts à chaque activité productive. Par conséquent, les données sur le revenu se réfèrent aux exploitations de l'échantillon et pas à chacune des cultures réalisées dans ces exploitations. La solution adoptée a donc été celle d'extraire du RICA des échantillons d'exploitations spécialisées dans les diverses cultures (tabac et cultures alternatives). Nous avons considérées comme « spécialisées » les exploitations où au moins 60% de la valeur de la production brute totale est générée par une culture spécifique⁷⁵.

Il en découle que l'analyse de la rentabilité des cultures a été approximée par la rentabilité des exploitations spécialisées dans les cultures concernées présentes dans l'échantillon. Par conséquent lorsqu'on se réfère à la rentabilité d'une culture spécifique, en réalité, on entend la rentabilité des exploitations spécialisées dans la culture étudiée. La principale limite de cette approche concerne le fait que, pour obtenir un échantillon consistant, il a fallu, dans certains cas, construire des échantillons en agrégeant les résultats des exploitations spécialisées dans différentes cultures considérées homogènes⁷⁶.

La rentabilité des cultures (tabac et cultures alternatives) a été calculée sur la base de la valeur ajoutée nette d'exploitation (VANE). La VANE s'obtient par la différence entre la valeur de la production brute totale (production + aides - les taxes et les impôts) et les dépenses concernant les consommations intermédiaires (dépenses spécifiques de la production + dépenses générales), déduites des amortissements⁷⁷. La VANE a été ensuite rapportée à la SAU et aux unités de travail annuelles (UTA) de façon à étudier des indicateurs de revenu indépendants de la dimension de l'exploitation.

L'analyse de la rentabilité des cultures a été menée au niveau des régions ayant adopté le découplage total (Macédoine et Etolie-Acarnanie), des régions ayant adopté des règles d'exemptions (Campanie,

⁷⁵ Cependant, pour Campanie on a considéré comme spécialisées les exploitations tabacoles où au moins 50% de la valeur de la production brute totale est générée par le tabac (aides comprises). Cela pour obtenir un échantillon consistant.

⁷⁶ Le niveau d'homogénéité a été établi, tout d'abord sur la base de l'OCM de référence et deuxièmement sur la base des caractéristiques techniques des cultures.

⁷⁷ La VANE rémunère, donc, le capital foncier, le capital d'exercice, le travail et l'activité entrepreneuriale. Elle fournit, par conséquent, une mesure de la contribution de l'activité productive de l'exploitation agricole à la formation de richesses globales dans le système économique. En ce sens, elle devient une mesure de la rentabilité particulièrement utile pour les analyses de politique économique où l'on tient compte des revenus de tous les acteurs impliqués dans l'activité et non seulement de l'entrepreneur et de sa famille. En outre, il est utile de noter que la VANE est indépendante du type d'exploitation: en effet, l'importance des facteurs productifs internes et externes à l'exploitation et leur type n'influencent pas la valeur de l'indicateur.

Ombrie, Estrémadure), et des régions ayant adopté le RPUS + les paiements directs nationaux complémentaires (Pologne).

La variabilité de l'échantillon⁷⁸ constitue une limite importante de l'analyse, surtout lorsque l'analyse concerne une longue période. En effet, l'évolution des données RICA dans le temps est fortement influencée par l'instabilité de l'échantillon de référence et il ne fournit pas des indications qui puissent être attribuables de façon univoque à la dynamique réelle des variables étudiées.

La réponse à la troisième partie de la question évaluative (analyse en perspective des effets probables du découplage total du soutien au secteur tabac en 2010) se base sur les résultats des simulations effectuées par le biais de modèles de programmation mathématique positive (PMP) dans les quatre régions objet d'étude, déjà étudiées pour répondre à la QE 1. Les sources des données utilisées et les limites de l'analyse ont déjà été présentées dans la QE 1. Dans ce cas il s'agit d'étudier les résultats économiques, liés, évidemment, aux décisions de production déjà discutés dans la première question d'évaluation.

Concernant l'orientation au marché, les modèles, à travers le calcul des marges brutes « de marché » (hors aides couplées ou découplées⁷⁹), indiquent l'effet des réformes en termes de variation des revenus imputables au marché (leur accroissement éventuel indique une meilleure orientation au marché). En outre, les modèles permettent de mettre en évidence le poids de l'aide sur les marges brutes totales (avec les aides, couplées ou découplées). Une augmentation éventuelle du poids des aides directes dans la formation des marges brutes totales indique une plus forte dépendance des exploitations vis-à-vis du soutien communautaire.

7.1.3 Critères de jugement et indicateurs

La méthode d'évaluation utilisée se base sur les critères de jugement suivants:

Critères et indicateurs
<p>Critère de jugement n° 1</p> <p>Dans les EM/régions adoptant le découplage total/le découplage partiel/le RPUS, la mise en œuvre de la réforme de 2004 a (ou non) influencé les orientations de production des producteurs de tabac</p> <p>Identification de la (éventuelle) substitution de la culture du tabac dans les exploitations tabacoles, sur la base des variations % des utilisations des sols, avant et après la mise en œuvre de la réforme</p>
<p>Critère de jugement n° 2</p> <p>Dans les EM/régions adoptant le découplage total/le découplage partiel/le RPUS, la mise en œuvre de la réforme dans le secteur du tabac a engendré (ou non) une modification de la compétitivité relative du tabac par rapport aux cultures alternatives</p> <p>Evolution de la différence entre la VANE/SAU dans les exploitations spécialisées en tabac et dans les exploitations spécialisées en cultures alternatives (avec soutiens couplé et en absence de soutien): comparaison des résultats dans les sous périodes, avant et après la mise en œuvre de la réforme de 2004.</p> <p>Evolution de la différence entre la VANE/UTA dans les exploitations spécialisées en tabac et dans les exploitations spécialisées en cultures alternatives (avec soutiens couplé et en absence de soutien): comparaison des résultats dans les sous périodes, avant et après la mise en œuvre de la réforme de 2004.</p>

⁷⁸ Il s'agit, notamment, de la variabilité du nombre et de la taille des exploitations de l'échantillon, ainsi que de la variabilité des proportions des surfaces concernées par les diverses cultures.

⁷⁹ Concernant les produits dont le soutien est via prix, il est possible de calculer aussi la marge brute sans soutien. Dans ce cas la valeur des ventes des produits est calculée par le niveau des prix avant soutien (Monke, Pearson). Toutefois, dans les exploitations considérées, le poids du soutien via prix (lié surtout au secteur du sucre) est très limité et les deux marges brutes (sans aides directes et tout soutien) sont presque coïncidentes. Pour cette raison dans le texte nous faisons référence seulement à la marge brute sans aides directes.

Critères et indicateurs
Critère de jugement n° 3
La coexistence de plusieurs options de mise en œuvre de la réforme de la PAC a (ou non) engendré des distorsions de concurrence.
Comparaison des résultats des indicateurs précédents dans les diverses régions
Critère de jugement n° 4
Dans les régions adoptant le découplage partiel/le RPUS, le découplage total du tabac pourra (ne pourra pas) favoriser une meilleure orientation des producteurs au marché
Comparaison des scénarios du modèle PMP sur les variations de la marge brute d'exploitation hors aides (marge brute de marché) dans les régions EdC
Comparaison des scénarios du modèle PMP sur les variations de la valeur de vente par hectare dans les régions EdC
Comparaison des scénarios du modèle PMP sur les variations de l'incidence des aides directes sur la valeur de la production et sur la marge brute totale dans les régions EdC

7.1.4 Les effets de la réforme de 2004 sur les orientations productives des producteurs de tabac dans les EM/régions adoptant le découplage total/le découplage partiel/le RPUS

Pour évaluer les effets de la réforme sur les décisions des producteurs concernant les orientations productives, nous avons analysé les changements dans l'utilisation des sols (pour les différentes cultures) pour les exploitations de l'échantillon constant RICA dans la période 2004-2006. Comme déjà mentionné, pour la Grèce et pour l'Espagne (et relatives régions), la numérosité de l'échantillon total a permis de construire deux sous-échantillons séparés : celles qui après la réforme ont continué à produire le tabac, celles qui ont abandonné la culture.

Pour mieux interpréter les résultats de l'analyse de l'impact de la réforme sur les décisions concernant l'utilisation des sols, il faut tenir en compte que:

- a. En général, une plus ou moins importante partie des exploitations de l'échantillon qu'en 2004 produisaient du tabac, ont abandonné la culture après la mise en œuvre de la réforme.

Tab. 40 - Exploitations de l'échantillon constant RICA ayant abandonné la culture du tabac entre 2004 et 2006

	Total exploit.	Expl ayant abandonné le tabac	%
GRECE	384	188	49,0
Etolo-Akarnania	58	56	96,6
Macédoine Centrale	221	80	36,2
Macédoine-Thrace autres	41	9	22,0
Thessalie	53	32	60,4
Autres régions	11	11	100,0
ESPAGNE	55	14	25,5
Estrémadure	52	12	23,1
Autres régions	3	2	66,7
ITALIE	102	16	15,7
Vénétie	16	2	12,5
Ombrie	23	4	17,4
Campanie	33	4	12,1
Autres régions	30	6	20,0
POLOGNE	93	5	5,4
Mazowsze et Podlasie	63	4	6,3
Autres régions	30	1	3,3

Source : élaborations Cogea à partir de données EU-FADN-DG AGR L-3

- b. La superficie à tabac en 2004 représentait seulement une partie de la SAU disponible, bien que dans une mesure différente parmi les régions et entre les différentes classes de taille. Dans toutes les exploitations de l'échantillon, en fait, étaient déjà présentes d'autres cultures agricoles (COP, d'autres cultures annuelles, cultures permanentes et des fourragères).

Tab. 41 - Pourcentage de la SAU en tabac sur la SAU totale des exploitations de l'échantillon constant RICA en 2004 et en 2006 (par classe de taille et en moyenne)

EM/Régions	En 2004				En 2006				Var. % Moyenne 2006-2004
	< 10 ha	10-30 ha	> 30 ha	Moyenne	< 10 ha	10-30 ha	> 30 ha	Moyenne	
GRECE	31,9	11,0	3,6	15,5	14,5	4,3	1,3	6,3	-59,5
Grèce ayant abandonné	26,9	10,6	3,8	13,5					
Grèce ayant continué	36,6	11,5	3,3	17,7	28,9	9,2	2,9	13,3	-24,7
Etolo-Akarnania	29,2	10,7		25,2	0,8	0,0		0,6	-97,8
E-A ayant abandonné	29,7	10,7		25,3					
Macédoine Centrale	33,4	11,8	4,2	15,7	19,9	5,2	1,5	8,0	-49,2
M C ayant abandonné	27,7	11,9	4,7	12,7					
M C ayant continué	36,0	11,7	3,6	17,9	29,0	9,1	3,3	14,0	-21,6
Macédoine-Thrace autres	31,7	8,0	2,7	8,5	25,7	3,8	1,1	4,7	-44,8
M-T ayant abandonné	10,7	6,2	2,5	4,2					
M-T ayant continué	38,0	9,7	2,8	12,0	31,7	7,7	2,3	8,8	-26,2
Thessalie	31,7	10,1	1,4	19,5	9,4	2,6	0,8	4,8	-75,6
Thess. ayant abandonné	26,2	9,7	1,4	15,4					
Thess. ayant continué	41,2	11,8	0,0	31,0	26,2	15,8	2,3	17,6	-43,2
Autres régions	21,6	7,6		14,2	0,0	0,0		0,0	-100,0
ESPAGNE	48,5	31,0	5,8	22,6	24,2	14,2	3,8	12,0	-47,1
Espagne ayant abandonné	76,7	68,7	1,3	52,3					
Espagne ayant continué	35,0	11,8	6,5	15,2	34,5	18,6	4,3	15,1	-0,8
Estrémadure	50,6	32,9	6,5	24,5	25,7	14,6	4,3	12,9	-47,4
Estrém. ayant abandonné	91,1	68,7	0,0	75,2					
Estrém. ayant continué	35,0	20,8	6,5	15,6	34,5	19,3	4,3	15,3	-1,9
Autres régions	16,1	3,8	1,3	3,6	0,0	4,6	0,0	0,9	-73,4
ITALIE	27,2	23,3	55,8	52,2	14,4	25,4	52,2	48,2	-7,6
Vénétie	22,4	21,9	69,7	69,2	0,0	19,3	67,8	66,8	-3,4
Ombrie	59,5	31,2	48,6	46,8	24,8	34,3	44,9	43,3	-7,3
Campanie	28,3	13,1		24,6	15,3	15,5		15,4	-37,5
Autres régions	20,2	18,9	13,9	15,1	11,6	23,6	11,4	12,8	-15,3
POLOGNE	16,6	13,0	3,4	12,6	18,3	13,5	4,6	14,0	10,5
Mazowsze et Podlasie	15,5	12,6	6,0	12,8	17,0	12,6	5,9	13,2	3,2
Autres régions	18,2	14,5	2,2	12,3	20,3	15,9	3,4	15,6	26,5

Source : élaborations Cogea à partir de données EU-FADN-DG AGRIL L-3

- c. Entre 2004 et 2006, les exploitations de l'échantillon ont adopté des stratégies d'ajustement structurel, augmentant (ex : en Grèce, en Pologne et en Campanie), ou bien diminuant (en Espagne, en Vénétie et en Ombrie) la disponibilité de la SAU (par le biais de l'acquisition ou la cession de terres, à la fois en location ou en propriété). Cela a des implications pour la lecture de l'évolution de la distribution (en pourcentage) de l'utilisation des terres entre les différentes cultures.
- d. Les décisions de changement dans l'utilisation des sols sont l'effet non seulement de la réforme du secteur du tabac, mais aussi, plus en général de la réforme de la PAC.

Tenant en considération ces aspects, les résultats de l'analyse sont décrits ci de suite au niveau d'EM/région.

Dans les exploitations de l'échantillon total de la **Grèce** (application découplage total) qui ont abandonné la culture du tabac, la plus grande partie des superficies libérées par le tabac et la nouvelle superficie acquise (+10,4% de la SAU précédemment disponible) a été destinée aux céréales (+18% de la superficie cultivée en 2004⁸⁰) et aux fourragères non sarclées (+96%). En outre, une augmentation importante a concerné les terres mises en jachère (+157%). Dans la distribution de l'utilisation des sols, donc, les céréales ont renforcé leur incidence sur la SAU disponible (de 44,5 à 47,6%), les fourragères ont presque doublé (de 6,8% à 12,1%) et les jachères ont plus que doublé (de 3 à 6,9%).

⁸⁰ L'augmentation a concerné tous les céréales, à l'exception du blé dur, dont la superficie est diminuée de 16%.

Dans les autres cultures nous avons observé des variations moins importantes. Parmi celles-ci, le coton (+12,4% de la superficie cultivée en 2004), dont l'incidence est passé de 15 à 15,3%, les vergers (+19% de la superficie cultivée en 2004) dont l'incidence est passé de 3,5% à 3,8% ; les oliviers (+12% de la superficie cultivée en 2004) dont l'incidence est passé de 6,3% à 6,5%. Par contre les légumes, déjà peu présents dans le mix culturel des exploitations de l'échantillon, n'ont pas montré des changements significatifs.

En général, donc, la mise à zéro de la superficie à tabac (plus la nouvelle superficie acquise) a induit les producteurs qui ont abandonné le tabac à orienter leur propre activité vers des cultures plus extensives. Cela a concerné les exploitations de toutes les classes de taille même si de façon différenciée⁸¹. En outre, l'augmentation des superficies en jachère (face à une augmentation de la SAU disponible totale) porte à penser que (en 2006) les producteurs ont été impliqués dans une phase d'incertitude sur quelles cultures s'orienter, probablement en attente de mieux comprendre les signaux du marché, tels que les effets réels de la mise en œuvre du RPU sur l'économie de la propre exploitation.

Cette situation générale si reflète au niveau des principales régions tabacoles de la Grèce, bien qu'avec quelques différences imputables (aussi) à l'ampleur de la gamme de cultures traditionnellement effectuées, à la mesure de leur proportion relative (sur la SAU) dans la période pré-réforme et à la différente augmentation de la superficie acquise entre 2004 et 2006. En particulier, les choix des producteurs se sont orientés notamment vers :

- les céréales en Etolie-Acarmanie (+71% de la superficie cultivée en 2004), en Thessalie (+ 45%) et en Macédoine Centrale (+12%). Par contre, la superficie en céréales est diminuée dans les autres régions de la Macédoine-Thrace (- 4,3%).
- les fourragères non sarclées in Etolie-Acarmanie (+198% de la superficie cultivée en 2004) et en Thessalie (+171%). Dans les autres régions les augmentations ont été moins fortes, mais autant significatives : en Macédoine Centrale +80%, dans les autres régions de la Macédoine-Thrace +44%.
- les jachères en Thessalie (+320%) et dans les autres régions de la Macédoine- Thrace (+175%), et en moindre mesure en Macédoine Centrale (+84%). En outre, en Etolie-Acarmanie il apparaît pour la première fois une portion de superficie en jachère, bien qu'avec une incidence marginale sur la SAU totale (1,4%).
- En ce qui concerne les autres principales cultures, une majeure orientation (par rapport à la moyenne générale) s'est observée pour le coton en Etolie-Acarmanie (+66%) et en Thessalie (+16%); pour les oliviers en Etolie-Acarmanie (+29%)⁸².

⁸¹ L'incidence des céréales, fourragères, oliviers et jachères sur le total de la SAU est augmenté surtout dans les exploitations jusqu'à 10 Ha, tandis que le coton dans les exploitations > 30 Ha.

⁸² Dans ce cas, toutefois, l'incidence sur la SAU de la superficie à oliviers est diminuée (de 34 à 33,6%) par l'effet de la forte acquisition de nouvelle SAU.

Tab. 42 - Grèce et régions: utilisation du sol dans les exploitations de l'échantillon constant RICA ayant abandonné la culture du tabac, en 2004 et 2006 (SAU=100)

	Grèce total			Etolo Akarmania			Macédoine Centrale			Macéd.-Thrace autres			Thessalie			Autres régions		
	2004	2006	Différ.	2004	2006	Différ.	2004	2006	Différ.	2004	2006	Différ.	2004	2006	Différ.	2004	2006	Différ.
Céréales totales	44,5	47,6	3,0	12,0	19,0	7,0	52,4	57,5	5,0	55,3	43,9	-11,4	40,3	50,4	10,1	18,5	22,1	3,6
Betterave sucrières	0,8	0,7	-0,1				0,9	0,8	-0,1				2,0	1,9	-0,1			
Protéagineux	1,4	1,5	0,2					0,1	0,1	9,5	9,1	-0,4	0,0	0,3	0,3			
Tabac	13,5	-13,5	-25,3	25,3	-25,3	-12,7	12,7	-12,7	-4,2	4,2	-4,2	-15,4	15,4	-15,4	-14,2	14,2	-14,2	-14,2
Coton	15,0	15,3	0,3	2,5	3,1	0,7	16,1	16,6	0,5	4,1	4,4	0,2	32,4	32,7	0,2	5,9	7,9	2,0
Autres industrielles	1,1	0,9	-0,2				2,1	1,7	-0,3									
Pommes de terre	0,3	0,3	0,0				0,4	0,3	0,0				0,4	0,7	0,3	0,1	0,3	0,3
Légumes de plein champs	1,3	1,3	0,0	0,5		-0,5	2,0	2,2	0,2				0,7	0,7	-0,1	0,5	1,3	0,8
Légumes maraichères		0,2	0,2					0,4	0,4									
Légumes sous abri	0,1		-0,1				0,1		-0,1							0,3	0,0	-0,3
Semences d'herbe		0,1	0,1					0,2	0,2							0,0	1,1	1,1
Plantes sarclées fourragères		0,2	0,2					0,4	0,4									
Autres plantes fourragères	6,8	12,1	5,3	12,4	28,3	15,9	5,0	8,6	3,7	13,9	16,6	2,7	1,8	4,2	2,4	9,7	16,0	6,3
Prairies temporaires	0,5	0,3	-0,1				0,5	0,4	-0,1							4,7	3,7	-1,0
Vergers	3,5	3,8	0,3	1,0	1,6	0,6	4,6	5,5	0,9				3,7	3,1	-0,5	7,7	8,2	0,5
Oliveraies	6,3	6,5	0,1	34,0	33,6	-0,5	0,5	0,7	0,2	0,4	0,3	-0,1	1,5	1,1	-0,4	37,6	34,4	-3,2
Vignes	0,6	0,6	0,0	0,1	0,3	0,2	0,4	0,4	0,0	1,9	1,8	-0,1	0,5	0,5	0,0	0,5	0,5	0,0
Jachères	3,0	6,9	3,9	0,0	1,4	1,4	2,3	4,1	1,8	10,5	24,0	13,4	1,2	4,4	3,2	0,4	4,5	4,0
SAU totale	100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0	

Source : élaborations Cogea à partir de données EU-FADN-DG AGRI L-3

Dans l'échantillon total des exploitation de la Grèce qui ont continué la culture du tabac nous observons, tout d'abord, que la superficie destinée à cette culture est diminuée de 22%. Donc, bien que en moindre mesure par rapport aux exploitations qui ont abandonné, une partie de la superficie précédemment cultivée à tabac a été destinée à d'autres cultures, ainsi que la part de la SAU acquise (+3,5% de la SAU disponible en 2004).

Toutefois, la distribution de l'utilisation des sols montre que les céréales ont diminué leur incidence sur la SAU disponible (de 67,3 à 59,4%), ainsi que la superficie à tabac (de 17,7% à 13,3%) et que à telle diminution correspond une augmentation (de proportions légèrement inférieures) de l'incidence des jachères (de 4,2% à 14,3%). En outre, nous observons une augmentation de l'incidence des fourragères non sarclées que, bien que doublée (de 1,3% à 2,3%), représente (et donc continue à représenter) une culture marginale dans les exploitations de cet échantillon⁸³. En ce qui concerne les autres cultures, on observe une augmentation très limité du poids des cultures permanentes et des oléoprotéagineuses.

Cette situation générale se vérifie dans les différentes régions tabacoles: en effet, la diminution de l'incidence des superficies en céréales est observée dans toutes les régions, avec un accent plus fort en Macédoine-Thrace (de 67% à 50,5% de la SAU), ainsi comme la diminution du poids de la culture du tabac, plus significative en Thessalie (de 31% à 17,6%). Cette dernière région voit par contre la plus grande augmentation des jachères (de 0,4% à 15%), ensemble avec la Macédoine-Thrace 8de 9,1% à 24,8%). En Thessalie on observe une croissance plus forte de l'incidence des fourragères (de 4,6% à 7,1%).

⁸³ A ce propos il est utile de souligner que la forte différence dans l'incidence des fourragères (aussi avant la réforme) dans l'échantillon qui ont abandonné le tabac par rapport aux exploitations qui ont continué la culture du tabac. Dans le premier cas il est probable (déjà avant la réforme) une présence plus importante d'élevages, ce qui pourrait plus facilement avoir permis d'abandon du tabac et l'élargissement de l'élevage. Dans le deuxième cas (présence marginal d'élevages) la réduction des superficies à tabac et de céréales aurait induit les producteurs à mettre en jachère une partie plus significative des terres.

Tab. 43 - Grèce et régions: utilisation du sol dans les exploitations de l'échantillon constant RICA ayant continué la culture du tabac, en 2004 et 2006 (SAU=100)

	Grèce total			Macédoine Centrale			Macéd.-Thrace autres			Thessalie		
	2004	2006	Différ.	2004	2006	Différ.	2004	2006	Différ.	2004	2006	Différ.
Céréales totales	67,3	59,4	-7,8	68,7	62,8	-5,9	67,1	50,5	-16,6	53,6	50,5	-3,1
Betterave sucrières	0,2	0,2	0,0	0,3	0,3	0,0						
Protéagineux	0,2	0,6	0,4	0,2		-0,2		2,9	2,9			
Oléagineux	0,1	0,3	0,2	0,2	0,4	0,3		0,0	0,0			
Tabac	17,7	13,3	-4,4	17,9	14,0	-3,9	12,0	8,8	-3,1	31,0	17,6	-13,4
Coton	5,4	5,2	-0,2	4,8	4,9	0,1	9,7	8,4	-1,3			
Autres industrielles	0,4	0,3	-0,1	0,5	0,4	-0,1						
Légumes de plein champs	0,2	0,2	0,0	0,3	0,2	0,0					0,8	0,8
Légumes maraichères		0,1	0,1	0,0	0,1	0,1						
Autres plantes fourragères	1,3	2,3	1,0	1,0	1,7	0,7	0,7	2,4	1,7	4,6	7,1	2,4
Prairies temporaires	0,1		-0,1	0,1		-0,1						
Vergers	1,3	1,6	0,3	1,5	1,9	0,5	0,2	0,2	0,0	3,0	2,8	-0,2
Oliveraies	1,5	1,8	0,4	1,0	1,4	0,4	0,7	1,5	0,9	7,2	5,6	-1,6
Vignes	0,3	0,4	0,1	0,2	0,3	0,1	0,6	0,5	-0,1	0,2	0,7	0,5
Jachères	4,2	14,3	10,1	3,3	11,4	8,1	9,1	24,8	15,6	0,4	14,9	14,5
SAU totale	100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0	

Source : élaborations Cogea à partir de données EU-FADN-DG AGR I L-3

Dans l'échantillon total des exploitations de l'Espagne (application du découplage partiel et de l'art. 69) qui ont abandonné la culture du tabac, la SAU disponible est diminuée, entre 2004 et 2006, de 4,3%. Tenant en compte cette dynamique structurelle, nous observons que, outre le tabac (dont l'incidence sur la SAU était de 52,3%), d'autres cultures ont été aussi abandonnées, notamment les protéagineuses, les oléagineuses et les légumes de plein champs que, dans l'ensemble, occupaient en 2004 le 16,5% de la SAU (la culture des légumes de plein champ a été quasiment substituée par les légumes maraichères). Les céréales (surtout le maïs) sont pratiquement la seule culture dans la quelle l'activité des exploitations s'est concentrée (+328% de la superficie cultivée en 2004).

Dans la distribution de l'utilisation des sols, donc, les céréales ont vu fortement augmenter leur incidence sur la SAU disponible (de 17,6% à 80,5%), face à une stabilité des superficies en légumes (de 5,3% à 4,9) et des oliviers (de 2,5 à 2,6%), mais avec une réduction de la superficie totale destinée à cette culture d'environ 13%. En plus, une légère flexion a intéressé les prairies permanentes (de 8,8 à 8%) et les jachères, que déjà en 2004 occupaient une partie marginale de la SAU (de 1 à 0,8%) tandis qu'une augmentation s'est vérifiée pour les autres cultures industrielles (de 0,8 à 3,2%)⁸⁴

Puisque l'échantillon constant est constitué en prévalence par des exploitations de l'Estrémadure, il est évident que dans cette région les changements dans les orientations productives reflètent les dynamiques décrites ci-dessus, bien qu'avec quelques différences aussi face à la diminution plus limitée de la SAU (-1,2%) et à la plus grande incidence (en 2004) du tabac sur la SAU (75,2%). Aussi en Estrémadure, donc, à l'abandon du tabac et des protéagineuses est correspondue une croissance encore plus forte des céréales, dont l'incidence sur la SAU est passé de 2,6% à 83,3%. En outre, une partie plus limitée des superficies libérées a été destinée à la production d'autres cultures industrielles (de 1,1% à 4,5%). Il faut quand même observer l'apparition, bien que limitée, en 2006 de surfaces cultivées en légumes maraichères qui compte pour le 0,8% de la SAU disponible.

⁸⁴ Cultures industrielles à l'exception du tabac, protéagineuses, oléagineuses et coton.

Tab. 44 - Espagne et Estrémadure: utilisation du sol dans les exploitations de l'échantillon constant RICA ayant abandonné et ayant continué la culture du tabac, en 2004 et 2006 (SAU=100)

	Exploitations ayant abandonné le tabac						Exploitations ayant continué le tabac					
	Espagne total			Estrémadure			Espagne total			Estrémadure		
	2004	2006	Différ.	2004	2006	Différ.	2004	2006	Différ.	2004	2006	Différ.
Céréales totales	17,6	80,5	62,9	2,6	83,3	80,7	24,7	26,5	1,8	23,3	25,1	1,8
Protéagineux	5,6		-5,6	8,2		-8,2	14,4	1,5	-12,8	14,8	1,5	-13,3
Oléagineux	5,6		-5,6				1,5	0,3	-1,2	1,5	0,3	-1,2
Tabac	52,3		-52,3	75,2		-75,2	15,2	15,1	-0,1	15,6	15,3	-0,3
Autres industrielles	0,8	3,2	2,4	1,1	4,5	3,4	9,6	9,5	-0,1	9,9	9,7	-0,3
Légumes de plein champs	5,3		-5,3									
Légumes maraichères	0,5	4,9	4,4		0,8	0,8	0,4	2,2	1,9	0,4	2,3	1,9
Autres plantes fourragères							0,7	1,2	0,4	0,8	1,2	0,4
Prairies permanentes	8,8	8,0	-0,8	12,9	11,4	-1,5	28,7	37,8	9,1	29,7	38,6	8,9
Oliveraies	2,5	2,6	0,1				0,4	0,4	0,0	0,4	0,4	0,0
Jachères	1,0	0,8	-0,2				4,5	5,6	1,1	3,7	5,7	2,0
SAU totale	100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0	

Source : élaborations Cogea à partir de données EU-FADN-DG AGR L-3

Dans l'échantillon total des exploitations de l'**Espagne** qui ont continué la culture du tabac, nous observons que la superficie adressée à cette culture est quand même diminuée de 8,7%⁸⁵. Nous observons en plus que pour l'ensemble de ces exploitations, la SAU disponible est diminuée en mesure plus importante par rapport à l'échantillon d'exploitations qui ont abandonné le tabac (-7,9%). Dans ce cas, les choix des producteurs concernant l'utilisation des sols présentent des différences significatives, en partie motivées par l'importante portion de SAU destinée à prairies permanentes (ce qui suppose l'existence d'élevages de type extensif) déjà en 2004. Telle portion s'est renforcée en 2006 (de 28,7% à 37,8% de la SAU disponible), en substitution, outre que d'une partie des précédentes surfaces à tabac, surtout par la mise à zéro des oléoprotéagineuses (dans l'ensemble, de 15,9% à 1,8% de la SAU disponible). Par contre, à différence des exploitations qui ont abandonné le tabac, l'incidence de la superficie à céréales sur la SAU est augmentée de façon marginale (de 24,7% à 26,5%), ainsi que l'incidence des autres cultures industrielles qui sont restées plus au moins sur les mêmes niveaux (environ 9,5%). Nous observons enfin, une croissance de la superficies en légumes maraichères (bien que limitée, de 0,4% à 2,2% de la SAU, dans les exploitations de 10 à 30 Ha), ainsi que des superficies en jachère, augmentées de 14% (de 4,5 à 5,6% de la SAU).

En ce qui concerne l'**Italie** (application du découplage partiel), la consistance de l'échantillon n'as pas permis une répartition entre les exploitations qui ont abandonné la culture du tabac et celles qui ont continué. Ainsi, les dynamiques qui se sont vérifiées suite à la réforme représentent la situation générale.

En tenant en considération cette limite, nous observons que dans l'échantillon total, la superficie à tabac est diminuée de 14,3% accompagnée aussi par une diminution de la SAU disponible (-7,2%) ce qui a mené à une incidence moyenne du tabac sur la SAU de 55,2% à 48,2%.

Face à une diminution des superficies à tabac et de la SAU, les dynamiques de l'orientation productive suite à la réforme sont particulièrement articulées, puisque les cultures effectuées par l'échantillon dans son ensemble sont nombreuses: en général, outre le tabac, les superficies à céréales ont subi une diminution (-19%), ainsi que la betterave à sucre (-92%), les légumes de plein champ (-57%) et les légumes sous abri (-100%). En parallèle, sont sensiblement augmentées les superficies en oléagineuses (+86%), en protéagineuses (+57%), et en général, les superficies destinées à la production d'aliments pour animaux (prairies temporaires +197%⁸⁶, prairies permanentes +325%, fourragères non sarclées +77%). En outre, sont augmentées les superficies en jachère (+57%). Les autres cultures montrent une

⁸⁵ La quasi totalité des exploitations espagnoles qui ont continué sont localisées en Estrémadure. Donc, ce qui s'est passé dans cette région reflète pratiquement ce qui s'est observé en Espagne.

⁸⁶ Les superficies des prairies permanentes sont augmentées de 432% dans les exploitations > 30 Ha.

augmentation plus modeste, les vergers (+13%), les oliviers (+6,6%) notamment dans les classes de taille moyenne et grandes.

Par rapport à ces dynamiques générales, au-delà du tabac et des céréales (qui, ensemble, représentaient 82% de la SAU en 2004, baissé à 74,2% en 2006), la distribution de l'utilisation des sols dans l'ensemble de l'échantillon Italie montre des changements peu lisibles. Il est donc opportun d'effectuer l'analyse au niveau des régions.

Tab. 45 - Italie et régions: utilisation du sol dans les exploitations de l'échantillon constant RICA, en 2004 et 2006 (SAU=100)

	Italie total			Vénétie			Ombrie			Campanie			Autres régions		
	2004	2006	Différ.	2004	2006	Différ.	2004	2006	Différ.	2004	2006	Var %	2004	2006	Différ.
Céréales totales	29,8	26,0	-3,8	20,6	20,3	-0,3	34,2	27,7	-6,5	49,8	48,0	-1,8	47,0	33,9	-13,1
Betterave sucrières	1,2	0,1	-1,1				3,0	0,0	-3,0				2,6	0,5	-2,2
Protéagineux	1,1	1,9	0,8	1,4	2,1	0,7	0,2	0,7	0,5	0,2	2,0	1,8	1,8	2,8	1,0
Oléagineux	2,9	5,9	2,9	3,6	5,7	2,1	3,3	8,5	5,2				1,2	4,7	3,4
Tabac	52,2	48,2	-4,0	69,2	66,8	-2,3	46,8	43,3	-3,4	24,6	15,4	-9,2	15,1	12,8	-2,3
Légumes de plein champs	2,8	1,3	-1,5	2,6	1,2	-1,5	1,6	1,3	-0,3	1,4	1,2	-0,1	5,5	1,8	-3,7
Légumes sous abri	0,3	0,0	-0,3	0,6	0,0	-0,6									
Autres plantes fourragères	0,5	1,0	0,5	0,8	1,3	0,6				2,0	5,3	3,3	0,0	0,1	0,1
Prairies temporaires	1,9	5,9	4,1				1,0	6,4	5,3	11,2	9,5	-1,7	6,3	20,1	13,8
Prairies permanentes	0,1	0,4	0,3				0,3	0,4	0,0	0,0	6,0	6,0			
Vergers	1,4	1,7	0,3				0,4	0,2	-0,1	1,9	2,0	0,2	6,7	7,7	1,1
Oliveraies	0,6	0,7	0,0				0,5	0,3	-0,2	5,7	5,7	0,1	1,7	1,7	0,0
Vignes	1,4	1,6	0,2				3,1	3,3	0,1	3,4	3,7	0,3	2,9	3,5	0,5
Autres cultures permanentes	0,4	0,4	0,0				0,6	0,6	0,0				1,6	1,6	0,0
Jachères	2,9	4,9	2,0	1,2	2,5	1,3	5,0	7,3	2,3	0,0	1,1	1,1	5,6	8,9	3,3
SAU (%)	100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0		100,0	100,0	
SAU moyenne exploit. (ha)	54,7	50,8	-3,9	188,7	168,0	-20,7	57,2	53,5	-3,8	6,9	7,2	0,3	33,8	34,0	0,2

Source : élaborations Cogea à partir de données EU-FADN-DG AGRI L-3

Ombrie: dans cette région face à une diminution des superficies à tabac (-13,4%) et tenant en compte la diminution de la SAU des exploitations de l'échantillon (-6,6%, les superficies d'autres cultures ont aussi subi une diminution. En particulier les céréales (-24,3%), les légumes de plein champ (-25%), l'ensemble des cultures permanentes (-10%), ainsi que la complète disparition des superficies à betterave à sucre. Par contre, on assiste à une croissance des superficies en oléagineuses (+143%), en prairies temporaires (+469%) et en jachères (+37%). Dans la distribution de l'utilisation des sols, donc, le tabac a subi seulement une petite diminution (de 46,8% à 43,3% de la SAU disponible), contrairement aux céréales qui diminuent leur incidence de 34,2% à 27,7% seulement en partie compensée par l'augmentation du poids des oléoprotéagineux (de 3,5 à 9,2% de la SAU). On observe en outre une augmentation de l'incidence des prairies temporaires (de 1,0 à 6,4%) et des superficies en jachère (de 5,0 à 7,3%) qui apparaît imputable aussi à la complète disparition des superficies à betterave à sucre. Par contre, on observe une stabilité de la proportion des superficies à cultures permanentes (environ 4,5% de la SAU) et des légumes de plein champ (environ 1,5%). Dans cette région la réforme du tabac et plus en général la réforme de la PAC a porté les producteurs à adopter des stratégies de plus forte extensification de l'agriculture.

Vénétie: dans cette région aussi, face à la diminution des superficies à tabac (-14%), et tenu compte de la plus forte diminution de la SAU des exploitations de l'échantillon (-11%), on assiste à une diminution des superficies à céréales (-12%), en légumes de plein champ (-61%) et sous abri (-100%). Par contre, une augmentation significative des superficies en oléoprotéagineux (environ +40%), en fourragères non sarclées (+53%) et en jachères (+86% surtout dans les grandes exploitations). Il faut observer que, dans l'ensemble de l'échantillon des exploitations, le tabac occupait en 2004 environ le 70% de la SAU, avec une légère contraction en 2006 (environ 67%). Par contre, les céréales ont maintenu presque inchangée leur proportion (un peu plus de 20% de la SAU disponible), et donc les variations dans l'utilisation des sols pour les autres cultures sont marginales.

Campanie: dans cette région, face à une forte diminution des superficies à tabac (-34,5%) e à une augmentation pondérée de la disponibilité de SAU des exploitations de l'échantillon (+4,8%), on observe surtout une croissance (+66%) de l'ensemble des superficies destinées à la production de fourrages (fourragères, prairies temporaires et permanentes⁸⁷), tandis que les superficies à céréales restent pratiquement stables. Par contre, les superficies en jachères, absentes en 2004, apparaissent de façon limitée en 2006. Dans le cadre de ces dynamiques, la distribution de l'utilisation des sols voit une chute de l'incidence des surfaces à tabac (de 24,6% de la SAU totale en 2004 à 15,4% en 2006), et une légère diminution de l'incidence des céréales (de 50% à 48%), accompagnée par une croissance de l'incidence de l'ensemble des superficies destinées à la production de fourrages (de 13,2 à 20,9%). Reste stable l'incidence des cultures permanentes (de 11,0 à 11,4%), ainsi que les superficies à légumes de plein champs (de 1,4 à 1,2%). En général, donc la réforme du tabac a induit les producteurs à s'orienter vers une majeure extensification de l'agriculture, probablement accompagnée par une croissance des activités de l'élevage.

En ce qui concerne la **Pologne** (RPUS + PDNC), les choix des producteurs sont opposés à ceux des autres EM/régions. En effet les superficies à tabac sont augmentées (+14,8%) grâce aussi à une augmentation de la SAU disponible (+3,9%). En outre, on observe une croissance de l'ensemble des superficies destinées à la production de fourragères (+17%), bien que à l'interne de celles-ci nous observons une substitution des fourragères sarclées avec les prairies permanentes. La croissance de ces cultures (tabac et superficies pour fourrages) est accompagnée par une diminution des superficies précédemment destinées à d'autres cultures, en particulier les céréales (-3,4%). Par contre, les superficies en jachère étaient et sont restées pratiquement inexistantes.

Ainsi, face à ces dynamiques, la distribution de l'utilisation des sols voit une augmentation de l'incidence des superficies à tabac sur la SAU disponible (de 12,6% à 14%) ainsi que des superficies à fourragères (de 20,9 à 24,7%) tandis que les céréales diminuent leur poids (de 53,8 à 50%) comme les pommes de terre et les légumes de plein champs (de 7,2 à 6,8%), les oléagineux (de 2,8 à 1,4%) et la betterave à sucre (de 1,8% à 1,5%).

Tab. 46 - Pologne et régions: utilisation du sol dans les exploitations de l'échantillon constant RICA, en 2004 et 2006 (SAU=100)

	Pologne total			Mazowsze et Podlasie			Autres régions		
	2004	2006	Différ.	2004	2006	Différ.	2004	2006	Différ.
Céréales totales	53,8	50,0	-3,8	52,5	48,5	-4,0	56,2	53,1	-3,1
Betterave sucrières	1,8	1,5	-0,3	1,8	1,5	-0,3	1,8	1,5	-0,3
Protéagineux	0,5	0,8	0,3	0,4	1,1	0,7	0,6	0,2	-0,4
Oléagineux	2,3	0,6	-1,7	0,1	0,5	0,5	6,6	0,8	-5,7
Tabac	12,6	14,0	1,3	12,8	13,2	0,4	12,3	15,6	3,3
Autres industrielles	0,3	1,0	0,6	0,5	1,4	0,9	0,0	0,0	0,0
Pommes de terre	3,7	3,0	-0,7	3,2	2,3	-0,9	4,8	4,6	-0,3
Légumes de plein champs	3,5	3,8	0,3	1,3	1,0	-0,3	7,6	9,9	2,3
Plantes sarclées fourragères	19,2	0,2	-19,0	25,0	0,1	-24,9	8,3	0,3	-8,0
Autres plantes fourragères	0,8	2,0	1,2	0,5	1,6	1,1	1,2	2,6	1,4
Prairies temporaires	0,0	4,3	4,3	0,0	5,7	5,7	0,0	1,0	1,0
Prairies permanentes	1,0	17,3	16,4	1,2	21,5	20,3	0,5	8,3	7,8
Vergers	0,6	0,5	0,0	0,9	0,8	-0,1	0,1	0,1	0,0
Jachères	0,0	0,5	0,5	0,0	0,8	0,8	0,0	2,0	2,0
SAU (%)	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
SAU moyenne exploit. (ha)	13,0	13,5	0,5	12,5	13,6	1,1	14,0	13,2	-0,8

Source : élaborations Cogea à partir de données EU-FADN-DG AGR L-3

Au niveau des régions, les dynamiques sont plus au moins les mêmes que celles observées au niveau National. En particulier dans la région Mazowsze et Podlasie, on observe une croissance un peu plus limitée de l'incidence des superficies à tabac (de 12,8% à 13,2%) imputable aussi à la forte augmentation de la SAU disponible (+9,1%), utilisée surtout pour le développement des cultures fourragères (de 26,7% à 29%).

⁸⁷ En particulier, en 2006 on vérifie l'apparition des prairies permanentes, absentes en 2004.

En conclusion, la réforme du tabac, et plus en général la réforme de la PAC, semble avoir induit des stratégies diversifiées de la part des producteurs, en fonction des différentes formes de mise en œuvre de la réforme (découplage total, découplage partiel, RPUS+PDCN), mais aussi en fonction des différents contextes économique-productifs qui caractérisent les EM/régions. Cela est particulièrement évident en ce qui concerne (outre le tabac), les choix de donner un plus grand ou mineur poids aux céréales plutôt qu'aux fourragères, ainsi comme la mise en jachère de partie des superficies disponibles.

Toutefois, il faut noter que les producteurs qui ont abandonné ou réduit les superficies à tabac se sont limités à modifier la dimension des superficies des cultures déjà présentes dans l'exploitation avant la réforme. Seulement dans un nombre limité de cas, et pour des superficies extrêmement limitées, les producteurs ont commencé des nouvelles activités (légumes maraîchères et semences d'herbe en Macédoine Centrale; légumes maraîchères en Estrémadure). Cela porte à penser que, au-delà de la convenance économique rapportée à la rentabilité relative des cultures, des barrières à l'entrée dans les nouveaux secteurs existent, ce qui représente un facteur contraignant aux possibilités effectives de reconversion à court terme vers des nouvelles activités.

7.1.5 Les effets de la mise en œuvre de la réforme dans le secteur du tabac sur la modification de la compétitivité relative du tabac par rapport aux cultures alternatives dans les EM/régions adoptant le découplage total/le découplage partiel/le RPUS

Dans le chapitre précédent, la modification des choix de production des exploitations tabacoles au changement de la politique ont été analysés. Dans ce chapitre, le but est de vérifier dans quelle mesure ces choix ont été influencés par la modification de la compétitivité relative du tabac par rapport aux principales cultures alternatives, mesurée par la comparaison de la rentabilité des diverses cultures. L'intention est, donc, d'avoir des indications sur l'évolution de la structure des incitations qui a orienté les choix de production des agriculteurs des régions tabacoles objet d'étude. En d'autres mots, l'analyse vise à envisager si des variations significatives de la rentabilité relative du tabac peuvent justifier l'expansion tout aussi significative des cultures alternatives.

Pour répondre au critère, nous avons comparé la rentabilité du tabac et des principales cultures potentiellement alternatives dans deux cas :

- la situation réelle, c'est-à-dire la rentabilité relative en présence d'aide couplée au secteur du tabac et aux autres cultures;
- la situation contrefactuelle, c'est-à-dire la rentabilité relative en absence d'aide couplée au secteur du tabac et aux autres cultures.

Comme déjà mentionné, la rentabilité des cultures (tabac et cultures/activités alternatives) a été calculée sur la base de la valeur ajoutée nette d'exploitation (VANE) à partir d'échantillons (variables) d'exploitations spécialisées dans les diverses cultures extraits de la banque de données RICA. La VANE a été ensuite rapportée à la SAU et aux unités de travail annuelles (UTA⁸⁸) de façon à étudier des indicateurs de revenu indépendants de la dimension de l'exploitation. Une attention particulière a été accordée au second indicateur (VANE/UTA), surtout lorsqu'il s'est agit de comparer la rentabilité des cultures ayant des besoins de main d'œuvre à l'hectare très différents. Dans ce cas, en effet, l'indicateur VANE/SAU est systématiquement faussé au profit des cultures qui utilisent plus intensivement le travail.

Pour les EM/régions qui ont choisi le découplage partiel des aides de certaines cultures, l'analyse contrefactuelle du VANE/SAU et du VANE/UTA a été effectuée compte tenu de ces aides. En outre,

⁸⁸ Les UTA concernent le travail familial et le travail salarié.

au but de comparer les résultats d'exploitations différemment dotées en termes de travail et de capital, l'intensité de main d'œuvre (UTA/SAU) et de capital d'exercice (Kex/SAU)⁸⁹ a été examinée.

7.1.5.1 La description des échantillons

Les résultats de l'extraction des exploitations spécialisées pour les cinq régions et la Pologne objet d'étude sont reportés dans le tableau suivant. Les cases avec l'astérisque indiquent la disponibilité de l'échantillon pour toute la période en examen. En Campanie, pour le tabac (pour obtenir un échantillon consistant) on a considéré comme spécialisées les exploitations où au moins 50% de la valeur de la production brute totale (aide compris) est exprimée par cette culture. Pour la Pologne les données sont disponibles à partir de 2004 (année de l'entrée dans l'UE). Dans le cas de l'Étolie-Acarmanie, l'échantillon s'arrête à 2005 car, depuis l'introduction du découplage total, aucune exploitation est spécialisée en tabac. On peut observer que dans les activités où l'extraction des groupes d'exploitations spécialisées n'a pas été possible (pour des problèmes de consistance de l'échantillon), nous avons recours aux agrégations de cultures sur la base d'une affinité de nature technique et de modalités du soutien. Par exemple, dans le cas des cultures arables il n'a pas été possible de distinguer les oléagineux, les protéagineux et les céréales.

Tab. 47 - Disponibilité des échantillons d'exploitations spécialisées

Echantillon d'exploitations spécialisées		Régions					
		Estrémadure	Macédoine	Étolie-Acarmanie	Campanie	Ombrie	Pologne ⁽⁰⁾
1	Tabac	*	*	*(0000)	*(00)	*	*
2	Céréales et oléo-protéagineux	*	*		*(000)	*	*
3	Légumes		*		*		
4	Fruits		*		*		*
5	Légumes et fruits	*					
6	Huile d'olive				*		
7	Huile d'olive et vin					*	
8	Coton		*				
9	Betteraves et pommes de terre						*
10	Elevage bovin	*				*	
11	Elevage total		*	*			

⁽⁰⁾ Les données se réfèrent aux années 2003 et 2004

⁽⁰⁰⁾ Exploitations spécialisées au 50% de la valeur de la production brut total

⁽⁰⁰⁰⁾ Les données se réfèrent aux années de 2000 à 2003

⁽⁰⁰⁰⁰⁾ Les données se réfèrent aux années de 2000 à 2005

Source : élaborations Cogea à partir de données EU-FADN-DG AGRI L-3

Les principales caractéristiques des échantillons utilisés sont synthétisées dans le tableau suivant, où ils sont reportés les valeurs des variables (Val), et les Coefficients de Variation (CV) exprimés par le rapport entre l'écart-type et la valeur moyenne⁹⁰.

⁸⁹ Le capital d'exercice (Kex) est constitué par les équipements et par le capital circulant. Le capital d'exercice est examiné car il joue un rôle important dans le processus de modernisation technique des exploitations.

⁹⁰ Le CV a comme valeur minimum zéro et augmente sur la base de la variation des données par rapport à la moyenne.

Tab. 48 - Principales caractéristiques des échantillons utilisés

	Régions											
	Estrémadure		Macédoine		Etolo Akarnania		Campanie		Ombrie		Pologne (*)	
	Val.	CV	Val.	CV	Val.	CV	Val.	CV	Val.	CV	Val.	CV
Tabac												
Exploitations (n.)	26		197		32(****)		27(**)		42		20	
SAU moyenne (Ha)	11,4	0,54	6,3	0,86	2,8	0,6	5,8	0,75	40,5	1,13	11,7	0,62
Part SAU spécialisée (%)	54	0,57	28	0,63	43	0,34	44	0,57	48	0,43	27	0,45
UTA/SAU (n.)	0,17	0,5	0,32	0,72	0,49	0,53	0,31	0,8	0,07	0,61	0,19	0,56
Céréales et oléo-protéagineux												
Exploitations (n.)	166		155				37(***)		73		99	
SAU moyenne (Ha)	84,5	0,76	32,8	1,11			25,4	0,91	44,7	1,25	61,4	1,61
Part SAU spécialisée (%)	68	0,26	89	0,12			81	1,08	76	0,19	94	0,1
UTA/SAU (n.)	0,02	1,03	0,02	1,12			0,04	0,16	0,03	0,81	0,03	0,74
Légumes												
Exploitations (n.)			24				31					
SAU moyenne (Ha)			8,2	0,88			11,8	1,7				
Part SAU spécialisée (%)			34	0,59			56	0,91				
UTA/SAU (n.)			0,19	0,92			0,26	0,39				
Fruits												
Exploitations (n.)			83				84				261	
SAU moyenne (Ha)			4,4	0,52			9,2	1,65			10,7	0,64
Part SAU spécialisée (%)			75	0,28			89	0,59			83	0,24
UTA/SAU (n.)			0,28	0,28			0,21	0,18			0,27	0,54
Légumes et fruits												
Exploitations (n.)	28											
SAU moyenne (Ha)	15,5	0,96										
Part SAU spécialisée (%)	62	0,37										
UTA/SAU (n.)	0,11	0,79										
Huile d'olive et vin												
Exploitations (n.)							31					
SAU moyenne (Ha)							8,1	0,92				
Part SAU spécialisée (%)							81	0,23				
UTA/SAU (n.)							0,14	0,69				
Huile d'olive et vin												
Exploitations (n.)									58			
SAU moyenne (Ha)									28,1	1,07		
Part SAU spécialisée (%)									52	0,45		
UTA/SAU (n.)									0,07	0,83		
Coton												
Exploitations (n.)			157									
SAU moyenne (Ha)			13,4	0,73								
Part SAU spécialisée (%)			71	0,26								
UTA/SAU (n.)			0,08	0,44								
Betteraves et pommes de terre												
Exploitations (n.)											38	
SAU moyenne (Ha)											25,5	0,96
Part SAU spécialisée (%)											19	0,44
UTA/SAU (n.)											0,08	0,6
Elevage bivin												
Exploitations (n.)	95								43			
SAU moyenne (Ha)	16,8	1,51							40,4	1,17		
Part SAU spécialisée (%)	94	0,15							91	0,18		
UTA/SAU (n.)	0,07	1,98							0,04	1,03		
Elevage total												
Exploitations (n.)			81		23							
SAU moyenne (Ha)			9,5	1,06	3,2	0,97						
Part SAU spécialisée (%)			37	0,57	53	0,45						
UTA/SAU (n.)			0,19	1,88	0,51	0,81						

(*) Les données se réfèrent aux années 2003 et 2004

(**) Exploitations spécialisées au 50% de la valeur de la production brut total

(***) Les données se réfèrent aux années de 2000 à 2003

(****) Les données se réfèrent aux années de 2000 à 2005

Source : élaborations Cogea à partir de données EU-FADN-DG AGRI L-3

Il est évident que l'échantillon est plus nombreux là où la spécialisation se réfère à un agrégat plus ample de cultures (par exemples, céréales et oléoprotéagineux) et dans le cas où nous avons utilisé les données au niveau national (Pologne). Dans plus de 70% de cas, les échantillons se composent (en moyenne) de 20 à 90 unités, et manifestent des oscillations fortes d'une année à l'autre, surtout après la réforme de la PAC.

Pour mieux interpréter les données concernant la SAU, la part de SAU spécialisée et le rapport UTA/SAU, nous avons calculé la variabilité des données de la période analysée, au travers du Coefficient de Variation (CV).

La SAU moyenne des exploitations spécialisées en tabac est comprise entre 6 et 11 hectares, à l'exception de l'Ombrie (40 hectares) et de l'Étolie-Acarmanie (moins de 3 hectares). Parmi les exploitations spécialisées en cultures alternatives, celles spécialisées en COP disposent d'une SAU plus vaste par rapport aux exploitations tabacoles (à l'exception de l'Ombrie). À l'inverse, la surface des exploitations spécialisées en fruits et légumes et en élevage bovin est à peu près égale aux exploitations spécialisées en tabac.

Dans les exploitations tabacoles la part (en moyenne) de la SAU destinée à cette culture ne dépasse jamais 54% de la SAU totale. À l'inverse, dans les exploitations spécialisées en cultures alternatives, l'incidence de la surface déterminant leurs spécialisation sur la SAU totale est beaucoup plus élevée.

En général (et surtout pour le tabac) on observe une relation inverse entre la taille de l'exploitation et l'intensité de UTA par hectare. Ceci est à attribuer à l'opportunité, pour les exploitations de plus grande taille, d'adopter des techniques "*labour saving*" permettant une utilisation plus efficace du facteur travail.

7.1.5.2 La rentabilité des exploitations spécialisées: le cadre général

Dans les paragraphes qui suivent sont mis en évidence les résultats de la rentabilité relative des cultures objet d'analyse. L'objectif est celui d'avoir des informations utiles pour comprendre la structure des incitations qui a orienté les choix productifs des agriculteurs dans les régions analysées. Telle structure des incitations est conditionnée par les mesures de la PAC dans le secteur du tabac mais aussi par celles des autres secteurs qui peuvent constituer des alternatives productives techniquement et structurellement réalisables.

Il est évident que la rentabilité des exploitations spécialisées, en présence d'interventions qui modifient la structure des incitations offerte par les conditions productives et de marché, fournit une indication du niveau de compétitivité relative des cultures sensiblement altéré. Pour cette raison nous avons jugé opportun de comparer le scénario réel avec un scénario contrefactuel.

Dans le **scénario réel** nous avons pris en examen les valeurs de la rentabilité de la terre (VANE/SAU) et du travail (VANE/UTA) que les exploitations ont réalisé en présence de toutes les formes de soutien direct ou indirect offertes par la PAC. Nous avons soustrait du calcul de ces indicateurs seulement les aides découplées, dans la mesure où celles-ci sont perçues par l'agriculteur indépendamment de ces choix de production et n'influencent donc pas la compétitivité relative des cultures. Le scénario réel représente donc l'effective structure des incitations sur la base de laquelle sont effectués les choix productifs des agriculteurs.

Dans le **scénario contrefactuel** nous prenons en considération les mêmes indicateurs de rentabilité des exploitations spécialisées en soustrayant toutes les aides, que se soient couplées ou découplées. Avec ce scénario nous représentons les conditions de rentabilité relative des cultures qui se seraient vérifiées en absence des mesures prévues par la PAC, c'est-à-dire une structure d'incitations la plus proche possible à celle offerte par le marché et à la dotation quantitative et qualitative des ressources disponibles. En réalité, ce scénario a deux limites importantes qui invitent à l'évaluer avec prudence et attention. Tout d'abord, le soutien au prix prévu par la PAC dans d'autres secteurs (sucre, coton) n'est pas considéré. Deuxièmement, les indicateurs de rentabilité relative tels qu'ils ont été calculés ne tiennent pas compte des ajustements des choix productifs (cultures, techniques de production, etc.) déterminés par la différente structure des incitations et des effets de tels changements sur les conditions de marché (prix des inputs et des outputs).

Dans le tableau suivant nous présentons les résultats de l'analyse concernant les indicateurs VANE/UTA et VANE/SAU avec et sans aide couplées. Les valeurs de l'indicateur VANE/SAU tendent à être conditionnées par la différente intensité de travail observée dans les différentes cultures et dans les différentes classes de taille des exploitations. Pour cette raison, dans la comparaison des

rentabilités entre les cultures nous faisons essentiellement référence à l'indicateur VANE/UTA qui est moins concernée par telle distorsion.

Enfin, nous avons analysé, uniquement pour les exploitations spécialisées en tabac, certaines données moyennes qui peuvent avoir conditionné les indicateurs de revenu observés dans les échantillons des exploitations. Il s'agit des données présentées dans le Tab. 50: prix implicites, rendements en quantité et valeur, aides unitaires, poids des consommations intermédiaires et intensité du capital d'exercice.

Tab. 49 - La rentabilité moyenne (2000-2006) des exploitations spécialisées, avec et sans subventions (Euros)

	Régions					
	Estrémadure	Macédoine	Etolo Akarnania	Campanie	Ombrie	Pologne
Tabac						
VANE/UTA	18.452	6.756	7.494	11.952	38.936	5.796
VANE/UTA sans subventions	-2.492	1.190	322	-604	-9.341	402
VANE/SAU	3.198	2.168	3.657	3.692	2.593	1.121
VANE/SAU sans subventions	-380	382	157	-187	-622	78
Céréales et oléo-protéagineux						
VANE/UTA	19.682	16.224		12.397	13.564	7.736
VANE/UTA sans subventions	11.693	-1.642		2.854	5.535	3.667
VANE/SAU	342	295		502	350	196
VANE/SAU sans subventions	203	-30		116	143	93
Légumes						
VANE/UTA		10.989		31.263		
VANE/UTA sans subventions		9.737		31.143		
VANE/SAU		2.041		8.283		
VANE/SAU sans subventions		1.811		8.251		
Fruits						
VANE/UTA		9.872		24.482		4.331
VANE/UTA sans subventions		9.292		24.416		4.276
VANE/SAU		2.788		5.107		1.181
VANE/SAU sans subventions		2.624		5.093		1.166
Légumes et fruits						
VANE/UTA	23.487					
VANE/UTA sans subventions	22.529					
VANE/SAU	2.679					
VANE/SAU sans subventions	2.570					
Huile d'olive et vin						
VANE/UTA				12.376		
VANE/UTA sans subventions				9.346		
VANE/SAU				1.741		
VANE/SAU sans subventions				1.315		
Huile d'olive et vin						
VANE/UTA					32.608	
VANE/UTA sans subventions					30.470	
VANE/SAU					2.202	
VANE/SAU sans subventions					2.058	
Coton						
VANE/UTA		12.945				
VANE/UTA sans subventions		6.268				
VANE/SAU		1.037				
VANE/SAU sans subventions		502				
Betteraves et pommes de terre						
VANE/UTA						7.916
VANE/UTA sans subventions						7.285
VANE/SAU						648
VANE/SAU sans subventions						597
Elevage bovins						
VANE/UTA	32.952				11.963	
VANE/UTA sans subventions	19.025				7.065	
VANE/SAU	246				493	
VANE/SAU sans subventions	142				291	
Elevage total						
VANE/UTA		10.755	8.939			
VANE/UTA sans subventions		7.438	7.452			
VANE/SAU		2.053	4.530			
VANE/SAU sans subventions		1.420	3.776			

Source : élaborations Cogea à partir de données EU-FADN-DG AGR L-3

Tab. 50 - Chiffres économiques clefs des exploitations spécialisées en tabac (moyenne 2000-2006)

	Régions					
	Estrémadure	Macédoine	Etolo Akarnania	Campanie	Ombrie	Pologne
Prix implicite du tabac (Euros/t)	701	1.955	691	320	795	838
Rendement tabac (t/ha)	2,6	2,0	2,9	4,7	2,6	2,2
Valeur production tabac par ha (Euros/ha)	1.857	3.852	2.032	1.494	2.081	1.846
Valeur de la production par ha, tabac exclu (Euros/ha)	753	617	2.077	1.621	937	694
Aide à la tonne au tabac (Euros/t)	1.238 *	2.823	2.605	1.809	2.507	1.603
Subventions à l' exploitation par ha (Euros/ha)	3.578	1.786	3.500	3.879	3.215	1.043
Aide au tabac/SAU en tabac (Euros/ha)	3.279 *	5.563	7.661	8.442	6.558	3.533
Consommation intermédiaire/SAU (Euros/ha)	1.442	780	1.472	1.271	1.711	657
Intensité du capital d'exercice/SAU (Euros/ha)	8.059	3.665	2.925	4.982	4.541	2.285

* La disponibilité des données concernant les aides au tabac commence depuis 2003

Source : élaborations Cogea à partir de données EU-FADN-DG AGRI L-3

Sur la base de ces indicateurs, on peut émettre les observations suivantes, rapportées aux valeurs moyennes de toute la période étudiée:

- en général, la rentabilité par hectare des exploitations spécialisées en tabac est plus élevée (ainsi que l'élevage total, et les exploitations spécialisées en fruits et légumes en Campanie et en Estrémadure) par rapport aux exploitations spécialisées en cultures alternatives. Toutefois, ceci est à mettre en relation avec une plus forte demande de travail;
- par contre, la rentabilité du tabac par UTA est, en général, plus faible ou à peu près égal à celle des cultures alternatives, à l'exception de l'Ombrie où l'intensité de travail par hectare est plus limitée ;
- avec peu d'exceptions, la rentabilité par UTA augmente avec la croissance de la taille moyenne des exploitations, ce qui indique l'existence d'économies d'échelle donnant la possibilité d'adopter des techniques "*labour saving*" telles à permettre une utilisation du facteur travail plus efficiente;
- la rentabilité du tabac hors soutien, par rapport à la SAU ainsi que à l'UTA, est très basse, avec des valeurs négatives en Ombrie, en Estrémadure et en Campanie ;
- à l'inverse du tabac, les fruits et légumes, l'huile d'olive et le vin mettent en évidence une rentabilité beaucoup moins influencée par les aides;
- l'existence d'aides partiellement couplées influence (même si d'une façon beaucoup plus basse par rapport au tabac) la rentabilité relative des cultures COP et de l'élevage en général;
- la rentabilité des cultures en Pologne est, en général, plus basse par rapport aux autres régions.

Dans le cadre global émerge une situation assez différenciée entre les différentes régions objet d'étude. Cette situation peut être liée au différent "phasing out" des aides couplées dans les différentes activités. Pour cette raison dans les paragraphes suivants il sera analysée la rentabilité du tabac relativement aux autres activités alternatives dans toutes les régions objet d'évaluation.

7.1.5.3 Les effets de la réforme de la PAC sur le niveau de compétitivité des exploitations spécialisées dans la culture du tabac

Pour évaluer si et comment les mesures de la PAC relatives au secteur du tabac ont modifié le niveau de compétitivité relative des exploitations spécialisées en tabac, nous comparons la valeur de la rentabilité relative de la culture avant et après la réforme de 2006 dans les deux scénarios : celui réel et celui contrefactuel. Pour chaque région nous comparons les indicateurs VANE/UTA et VANE/SAU dans la période 2000-2005 avec ceux de la seule année pour laquelle les données RICA sont disponibles après la réforme (2006). Successivement sont comparés les valeurs des mêmes indicateurs dans les deux scénarios à fin d'évaluer dans quelle mesure les aides couplées ont conditionné la structure des incitations à laquelle répondent les producteurs, altérant la compétitivité de la culture.

Il faut souligner, que dans la période en examen, se sont modifiées les mesures de la PAC relatives au tabac mais aussi celles relatives aux principales cultures alternatives. En particulier, les temps et les modalités avec lesquelles les mesures de la PAC ont été réformées dans les différents secteurs n'ont pas été les mêmes dans toutes les régions analysées. Pour cette raison, la dynamique de la rentabilité relative entre les différentes cultures doit être évaluée avec beaucoup d'attention à fin d'isoler les effets des mesures relatives au secteur du tabac de ceux relatifs aux modifications de la PAC dans les autres secteurs.

7.1.5.3.1 Estrémadure

En Estrémadure, la disponibilité d'un échantillon de données RICA nous a permis d'effectuer l'analyse de la compétitivité du tabac par rapport aux principales alternatives de production présentes dans cette région : COP, élevage de bovins et fruits & légumes⁹¹.

Fig. 38 - Estrémadure : VANE/UTA avec aides couplées

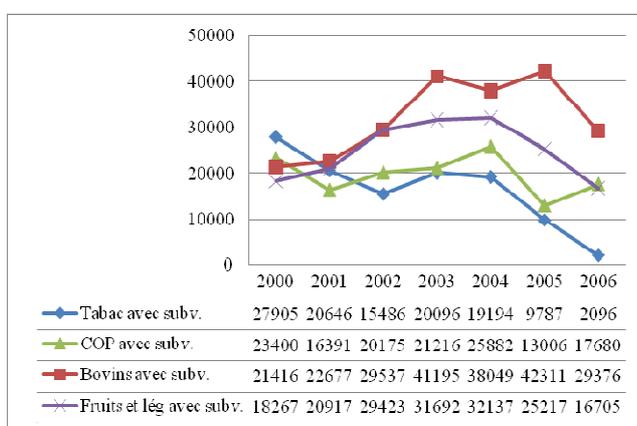


Fig. 39 - Estrémadure : VANE/UTA sans aides

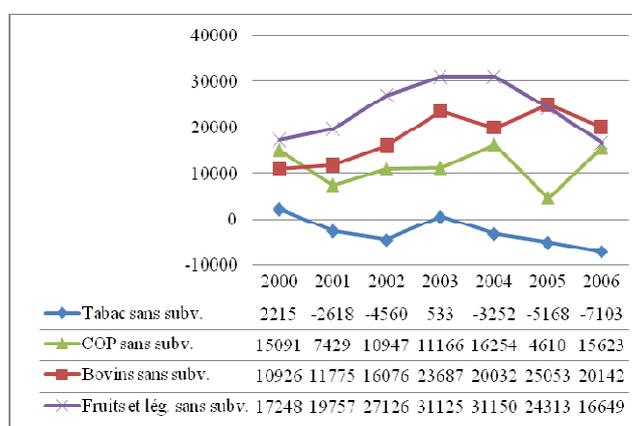


Fig. 40 - Estrémadure : VANE/SAU avec aides couplées

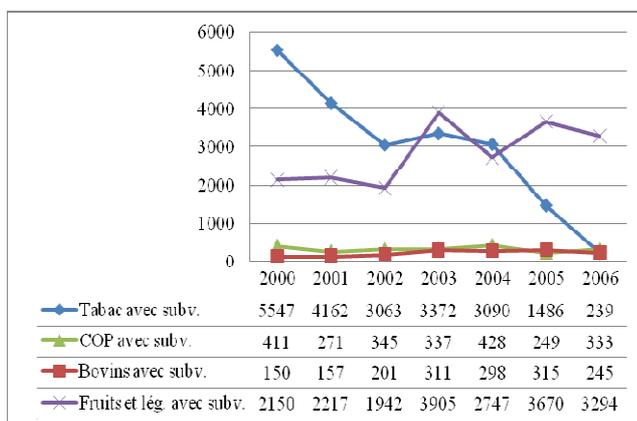
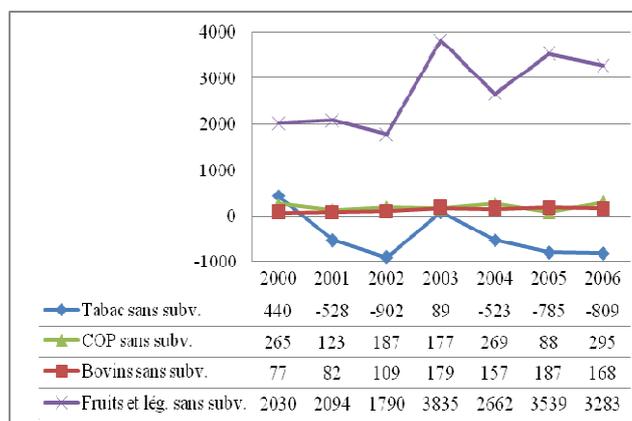


Fig. 41 - Estrémadure : VANE/SAU sans aides



⁹¹ Pour les fruits et légumes, il a fallu considérer la donnée agrégée afin d'obtenir un échantillon numériquement suffisant.

Fig. 42 - Estrémadure : Aides couplées / UTA

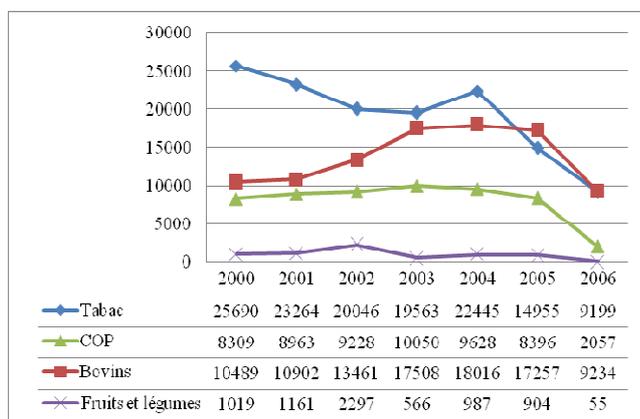


Fig. 43 - Estrémadure : Aides couplées / SAU

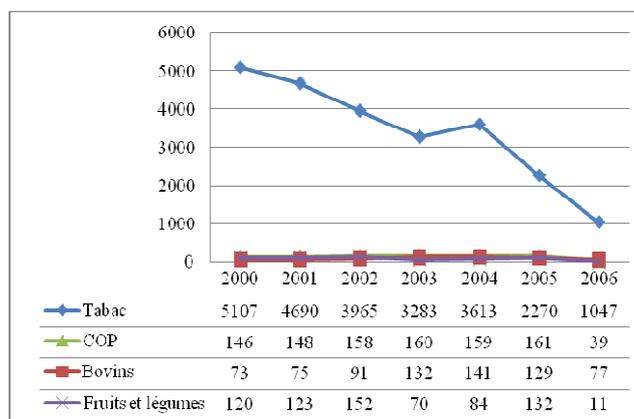
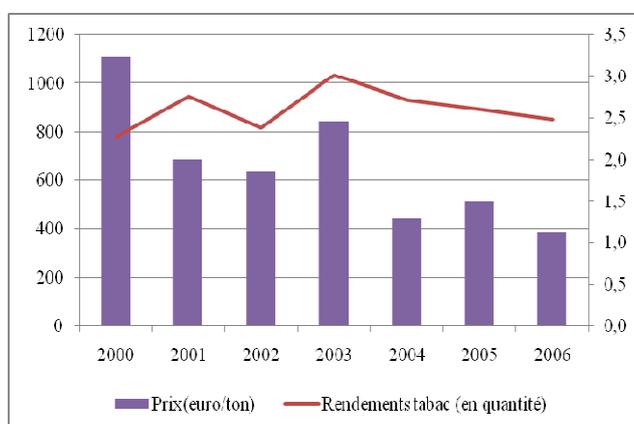


Fig. 44 - Estrémadure : Prix implicites et rendements tabac



Source : élaborations Cogea à partir de données EU-FADN-DG AGR L-3

Dans les exploitations de l'Estrémadure, comme on peut le constater à partir des données sur les aides par UTA (Fig. 42) et par SAU (Fig. 43) spécialisées en tabac, les aides couplées marquent un léger fléchissement durant la période 2000-2004 et une forte baisse au cours des deux dernières années. Cette dynamique est essentiellement déterminée par le concours de deux facteurs : le découplage de 40% de l'aide au tabac au cours de la dernière année et la réduction de la part de la superficie des exploitations affectée à cette culture (progressive pendant la période 2000-04 et beaucoup plus forte en 2005, comme on peut le remarquer dans le Tab. 51). Cette réduction pourrait en quelque sorte avoir été provoquée par la tendance des producteurs à anticiper leur réponse à la réforme de 2006. Les effets de la réforme, entrée en vigueur en 2006 en Estrémadure, sont plus visibles dans les données sur les aides perçues par les exploitations spécialisées en cultures de COP ou en élevage bovin. Dans ces cas, les aides par UTA et par SAU s'effondrent au cours de la dernière année, tout en restant malgré tout importantes grâce à l'application partielle du découplage.

Tab. 51 - Estrémadure: Part de la SAU spécialisée en tabac dans les exploitations spécialisées (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Part SAU spécialisée en tabac (%)	71	62	50	55	53	40	37

Source : élaborations Cogea à partir de données EU-FADN-DG AGR L-3

Ainsi que nous l'avons déjà remarqué précédemment, la rentabilité par unité de superficie (VANE/SAU) (Fig. 40 et Fig. 41) est fortement influencée par la différence de besoins de main-d'œuvre pour chacune des cultures en examen⁹². Afin d'obtenir des indications plus pertinentes sur la compétitivité relative du tabac, dans cette région comme dans toutes les autres régions faisant l'objet de cette étude, nous nous référerons donc principalement aux aides par unité de main-d'œuvre (VANE/UTA) (Fig. 38 et Fig. 39).

Il ressort de l'analyse de la rentabilité par UTA avec aides couplées (Fig. 38) que :

- Au cours de la première sous-période considérée (2000-2005), la rentabilité relative du tabac tend à refléter celle des COP, quoique les valeurs observées soient nettement inférieures à celles que l'on enregistre dans les exploitations spécialisées en élevage de bovins et en fruits & légumes ;
- Pendant la première année de mise en œuvre de la réforme (2006), qui correspond au découplage partiel des aides au tabac, aux COP et à l'élevage bovin, la rentabilité du tabac enregistre des valeurs proches de zéro et nettement inférieures à celles des autres activités de production.
- La perte de compétitivité progressive de la culture du tabac par rapport aux autres cultures, malgré le fort soutien financier accordé au tabac, est aussi dûe à la dynamique des prix implicites, en forte baisse avant 2001 puis ensuite pendant la période 2004-2006.

Dans le scénario contrefactuel (sans aides) (Fig. 39), les données révèlent encore plus clairement que le tabac n'est pas une activité compétitive par rapport aux principales alternatives de production de la région. En effet, en l'absence d'aides, la rentabilité du tabac (excepté en 2000 et en 2003) enregistre des valeurs inférieures à zéro, nettement inférieures à celles constatées pour les autres activités de production.

La comparaison des scénarios réel (Fig. 38) et contrefactuel (Fig. 39) fait apparaître clairement que dans la période d'avant la réforme, la compétitivité du tabac était artificiellement soutenue par les aides couplées garanties aux producteurs tabacoles. Le manque à gagner sur cette aide, bien que partiel, a eu de lourdes répercussions sur la rentabilité des exploitations spécialisées en tabac. Répercussions qui ont encouragé, dès à partir de 2005, une réorganisation de la production dans ces exploitations spécialisées ((Tab. 51).

7.1.5.3.2 Etolie-Acarnanie

En Etolie, la consistance de la banque de données RICA s'est avérée particulièrement faible ; on ne peut en tirer que peu d'informations sur la rentabilité relative du tabac. Toutefois, la dynamique de l'échantillon RICA dans cette région est assez caractéristique et révèle une réorganisation significative de l'activité de production suite au découplage de l'aide au tabac. Les exploitations spécialisées dans la production de tabac sont très présentes de 2000 à 2005 pour disparaître ensuite pendant la dernière année, simultanément au découplage total de l'aide à cette culture. Par contre, les exploitations spécialisées dans les autres cultures sont pratiquement absentes jusqu'à 2005 et commencent seulement à apparaître en 2006, quoiqu'en très petit nombre. La seule spécialité présente dans la banque de données pour toute la période étudiée est l'élevage dans son ensemble.

Dans ces circonstances, l'analyse de la rentabilité relative des exploitations tabacoles ne peut être effectuée que pour la période précédant la réforme. En outre, les indications fournies par la comparaison avec l'échantillon d'exploitations spécialisées en élevages peuvent s'avérer peu fiables. Cet échantillon est en effet très hétérogène, en termes de types de bétail ou d'organisation de l'élevage, et sa composition peut varier de façon significative d'une année à l'autre.

⁹² Le tabac exige une main-d'œuvre dix fois plus importante que celle qui est nécessaire pour les cultures de COP et le double de ce qu'exigent les fruits & légumes ou l'élevage de bovins.

Fig. 45 - Etolie-Acarnanie: VANE/UTA avec aides couplées

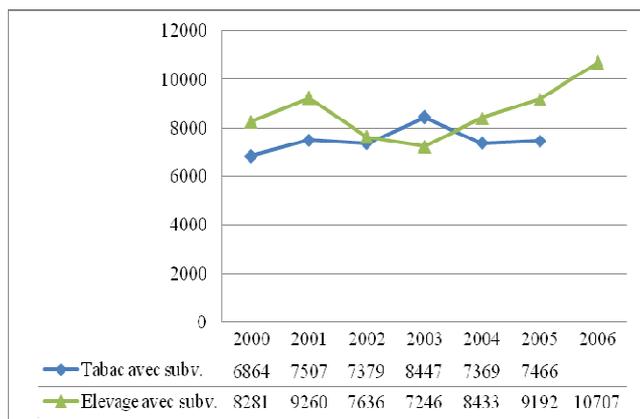


Fig. 46 - Etolie-Acarnanie: VANE/UTA sans aides

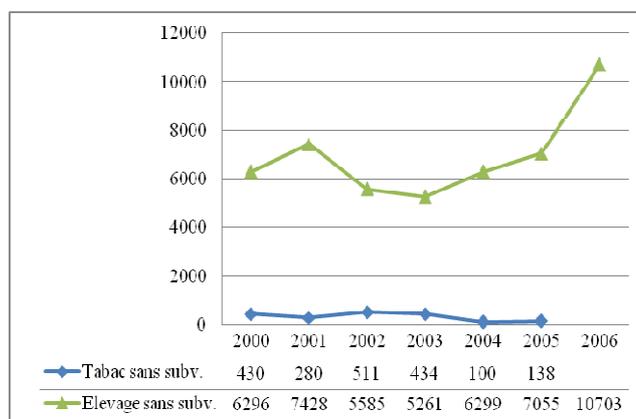


Fig. 47 - Etolie-Acarnanie: VANE/SAU avec aides couplées

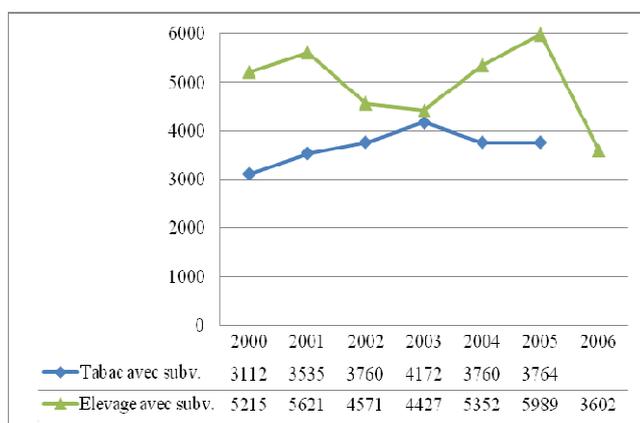


Fig. 48 - Etolie-Acarnanie: VANE/SAU sans aides

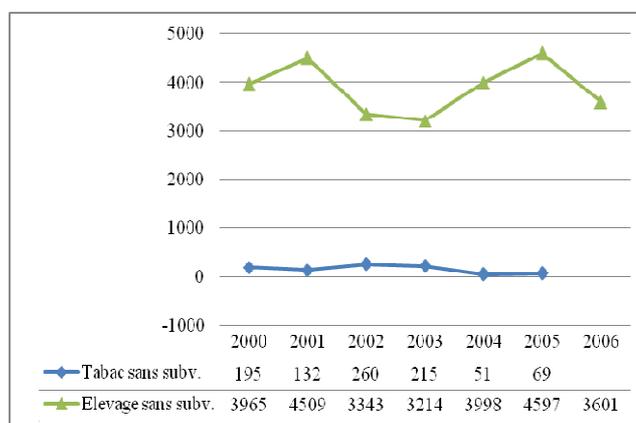


Fig. 49 - Etolie-Acarnanie: Aides couplées / UTA

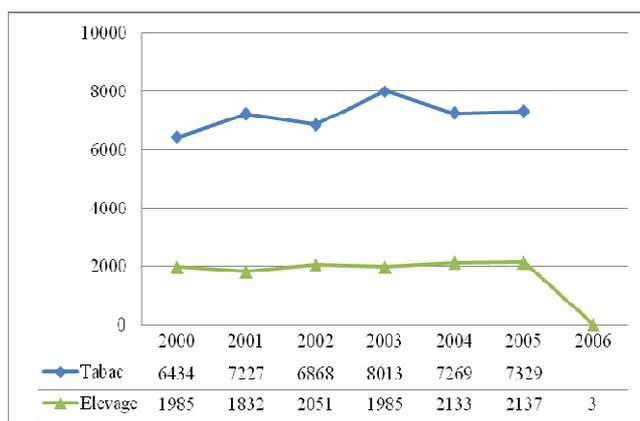


Fig. 50 - Etolie-Acarnanie: Aides couplées / SAU

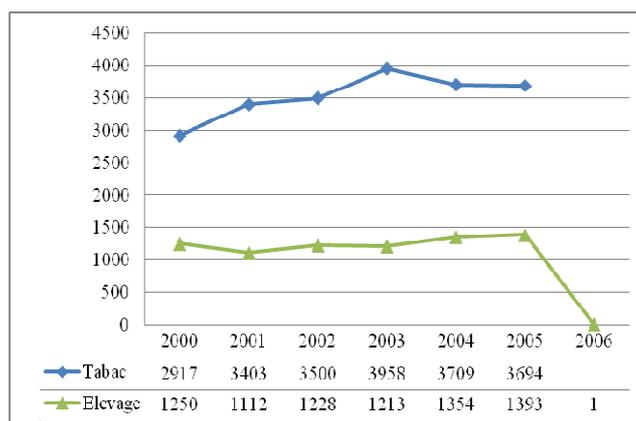
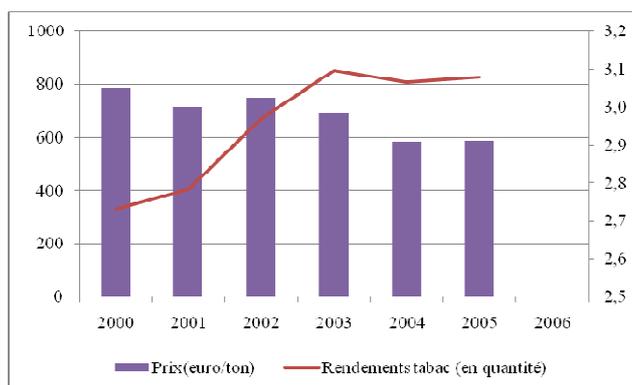


Fig. 51 - Etolie-Acarnanie: Prix implicites et rendements tabac



Source : élaborations Cogea à partir de données EU-FADN-DG AGR L-3

En l'absence de données sur le tabac pour 2006, la dynamique des aides par UTA (Fig. 49) et par SAU (Fig. 50) ne reflète que le découplage des aides à la zootechnie. Jusqu'à 2005, les aides couplées au tabac ont été plus de trois fois supérieures à celles accordées aux élevages, ce rapport restant à peu près stable dans le temps.

Les données sur la rentabilité des exploitations de l'échantillon RICA pour l'Étolie montrent que :

- Les montants de revenu par unité de main-d'œuvre (Fig. 45) sont très faibles (de 7 000 à 10 000 euros), dans les exploitations tabacoles comme dans les élevages ; cela est dû à la faible dimension moyenne des exploitations (autour de 3 hectares) et par conséquent au fort besoin de main-d'œuvre (près de 0,5 unité de main-d'œuvre par hectare) (Tab. 44);
- En présence d'aides couplées, la rentabilité des exploitations tabacoles n'est que légèrement inférieure à celle des élevages, à la seule exception de 2003, année pour laquelle on enregistre une augmentation des rendements du tabac ;
- Contrairement à ce qui se passe pour les élevages, la rentabilité des exploitations tabacoles est presque totalement imputable à la présence de l'aide couplée ; en effet, en l'absence de cette aide, ainsi qu'on le constate dans l'analyse contrefactuelle (sans aides), les valeurs des indicateurs VANE/UTA et VANE/SAU (Fig. 46 et Fig. 48) sont quasi nulles pour le tabac.

En définitive, la comparaison des scénarios réel (Fig. 45) et contrefactuel (Fig. 46) fait apparaître que le découplage total de l'aide au tabac pratiqué dans cette région rend le maintien de cette culture discutable. En effet, en l'absence d'aide, non seulement la culture du tabac n'est pas compétitive avec l'activité d'élevage, mais elle n'apporte aucune rémunération aux ressources investies dans la production (terres, main-d'œuvre et capital). L'absence d'exploitations spécialisées en tabac dans l'échantillon RICA de 2006 (année d'introduction du découplage) tend à confirmer ces résultats.

7.1.5.3.3 Macédoine

En Macédoine, la disponibilité d'un échantillon RICA nous a permis d'effectuer l'analyse de la compétitivité du tabac en examinant l'ensemble des principales alternatives présentes dans la région: cultures de COP, fruits, maraîchage, coton et élevage.

Fig. 52 - Macédoine: VANE/UTA avec aides couplées

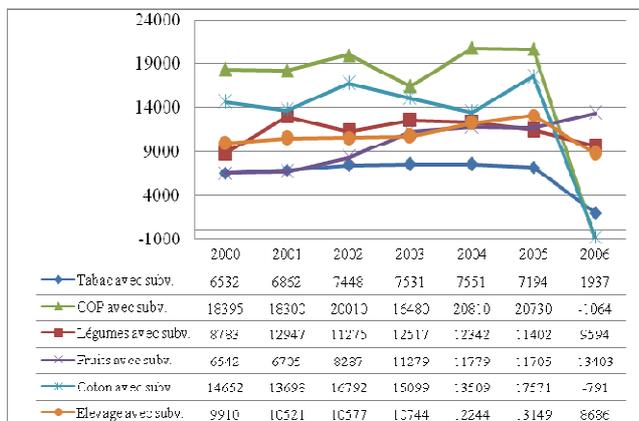


Fig. 53 - Macédoine: VANE/UTA sans aides

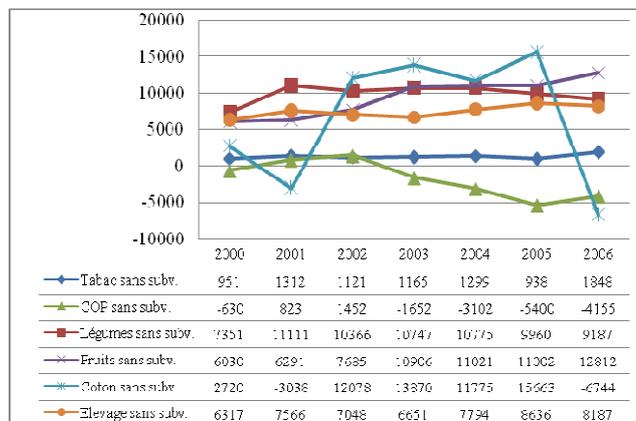


Fig. 54 - Macédoine: VANE/SAU avec aides couplées

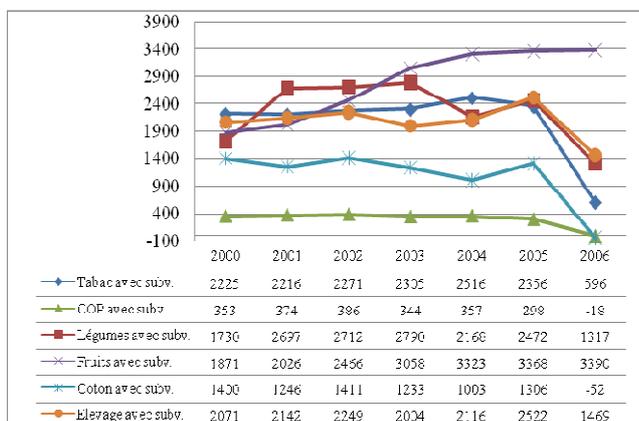


Fig. 55 - Macédoine: VANE/SAU sans aides

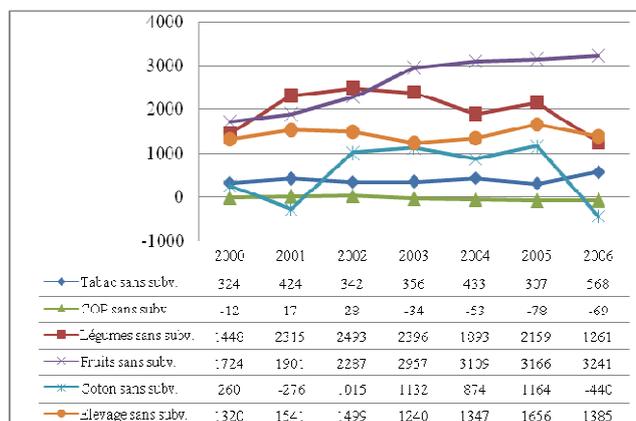


Fig. 56 - Macédoine: Aides couplées / UTA

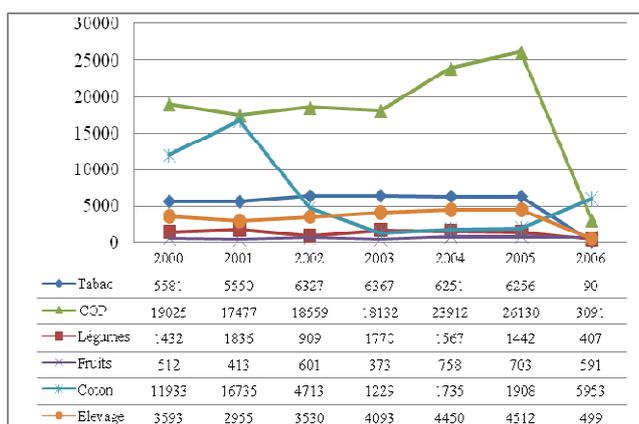


Fig. 57 - Macédoine: Aides couplées / SAU

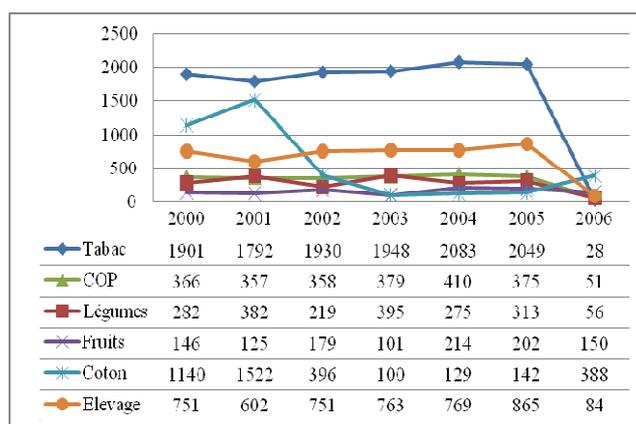
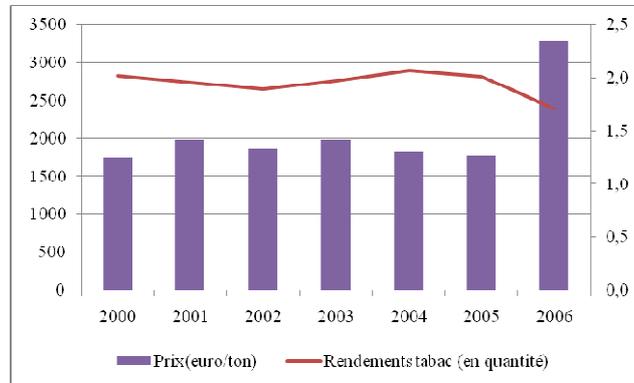


Fig. 58 - Macédoine: Prix implicites et rendements tabac



Source : élaborations Cogea à partir de données EU-FADN-DG AGR L-3

Comme on peut le voir d'après la dynamique des aides par UTA (Fig. 56), en 2006, l'aide couplée à la culture du tabac conflue intégralement avec le paiement unique découplé. On remarque en outre une très forte baisse de l'aide couplée aux COP et à l'élevage. En 2006 toujours, on observe une augmentation de l'aide couplée au coton correspondant à l'arrêt du soutien du prix, remplacé par le paiement unique partiellement découplé. Il convient de souligner que le montant des aides dans les exploitations spécialisées en tabac est très faible en Macédoine comparé à l'Étolie ou aux autres régions étudiées. Cela est dû à la part des superficies en tabac qui, dans ces exploitations, est toujours inférieure à 30% de la SAU totale.

Si l'on se réfère à la rentabilité des terres (Fig. 54), la culture du tabac affiche des valeurs relativement élevées, équivalentes à celles des fruits, du maraîchage et de l'élevage, et nettement supérieures à celles des COP ou du coton. Ces résultats reflètent cependant des intensités de main-d'œuvre qui diffèrent selon les cultures examinées.

En présence d'aides couplées, la dynamique des revenus par UTA fait apparaître que même avant le découplage, la rentabilité du tabac, quoique positive, était inférieure à celle de toutes les autres cultures présentes dans la région. En 2006, avec l'introduction du découplage, le revenu par unité de main-d'œuvre du tabac chute de 7 000 euros à guère plus de 1 000 euros, tandis que celui des COP ou du coton enregistre des valeurs négatives. Par contre dans les exploitations spécialisées en F&L ainsi que dans les élevages, les revenus restent positifs et proches des 10 000 euros par UTA.

Fig. 59 - Macédoine: VANE/UTA avec aides couplées

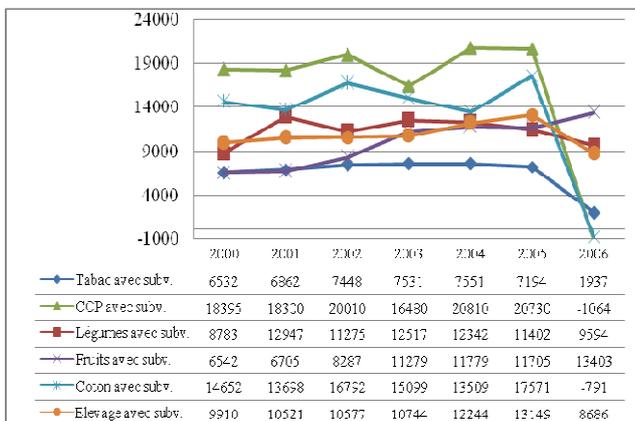
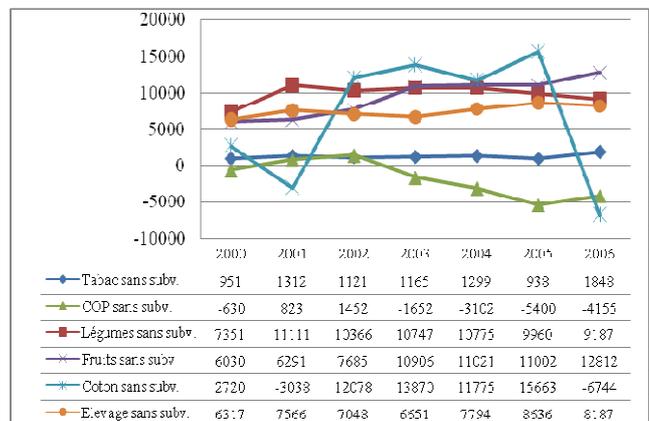


Fig. 60 - Macédoine: VANE/UTA sans aides couplées



Le scénario contrefactuel (Fig. 53) confirme dans l'ensemble les rapports de rentabilité entre les cultures constatés à la suite du découplage. En l'absence d'aides, la culture du tabac n'offre pas de marges de revenus importantes ; il en est de même pour les COP et pour le coton⁹³.

Les données sur la rentabilité des exploitations spécialisées en tabac révèlent un manque de compétitivité de cette culture par rapport aux alternatives de production, même en présence d'aides couplées. Avec le manque à gagner sur les aides couplées, le revenu généré par la culture du tabac devient à peu près nul. Après de tels résultats économiques et compte tenu des faibles perspectives de revenus offertes par les COP et le coton, il faut s'attendre à une réorganisation de la production des exploitations tabacoles au profit des F&L et de l'élevage.

7.1.5.3.4 Campanie

En Campanie, la culture de tabac revêt un rôle de premier plan parmi les cultures industrielles de la région⁹⁴. L'analyse de la compétitivité de cette culture a été réalisée en la comparant à toutes les principales alternatives de production présentes dans cette région : COP⁹⁵, maraîchage, fruits et olives (huile).

Fig. 61 - Campanie: VANE/UTA avec aides couplées

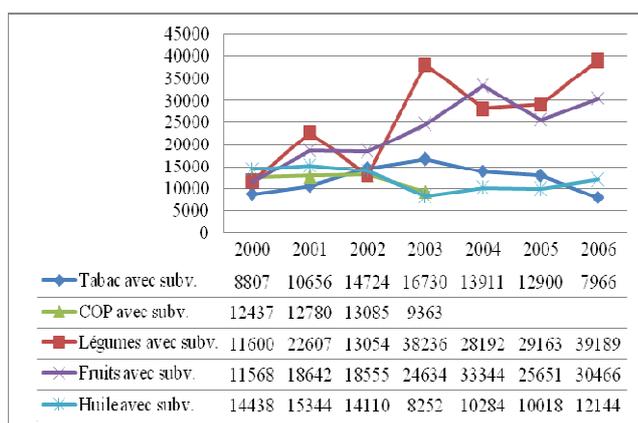
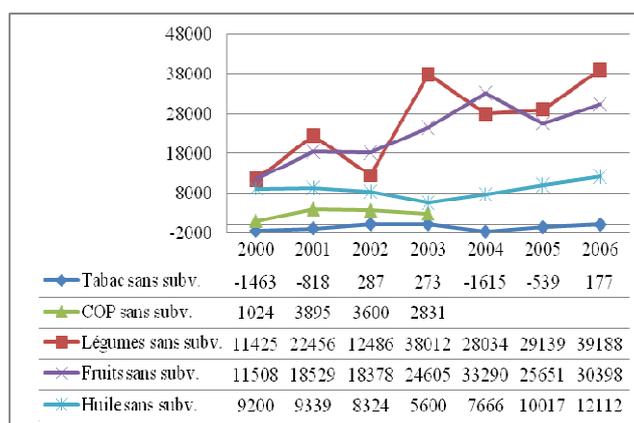


Fig. 62 - Campanie: VANE/UTA sans aides



⁹³ Il convient de souligner qu'au cours des années précédant 2005, le coton était aidé à travers un système de prix minimum payé aux producteurs agricoles par les entreprises de première transformation bénéficiaires d'une aide directe. Cette situation a changé en 2006 avec l'entrée en vigueur de la réforme.

⁹⁴ La production de tabac représente 95% de la production de cultures industrielles, alors que son incidence sur la production agricole régionale n'est que de 5% environ.

⁹⁵ Les données se rapportant aux cultures de COP s'arrêtent en 2003, étant donné que pour les années 2004 à 2006 l'échantillon pour cette culture n'a pas atteint un nombre d'exploitations suffisant pour permettre l'analyse de la rentabilité.

Fig. 63 - Campanie: VANE/SAU avec aides couplées

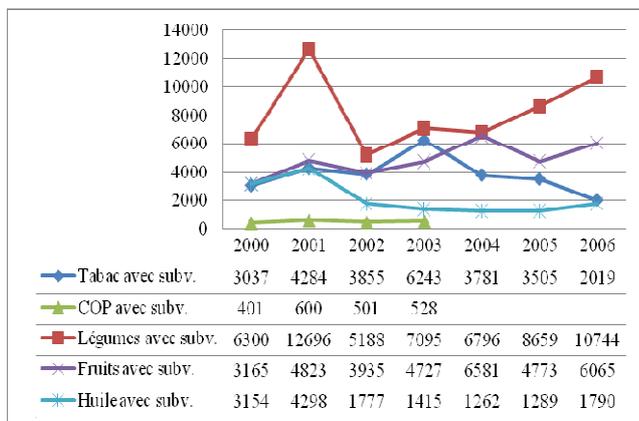


Fig. 64 - Campanie: VANE/SAU sans aides

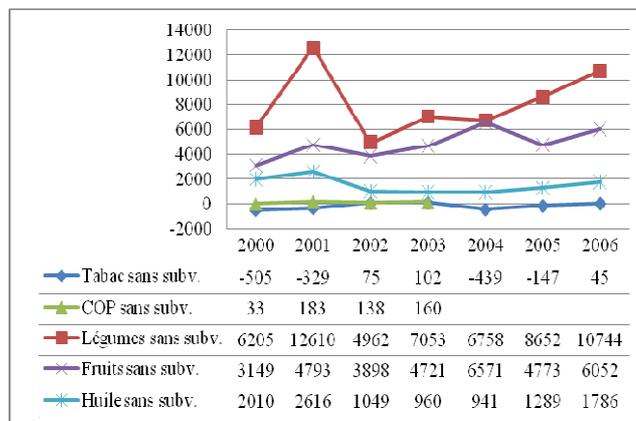


Fig. 65 - Campanie: Aides couplées / UTA

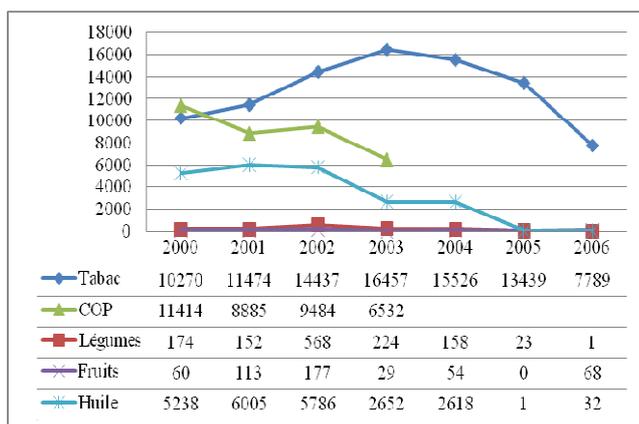


Fig. 66 - Campanie: Aides couplées / SAU

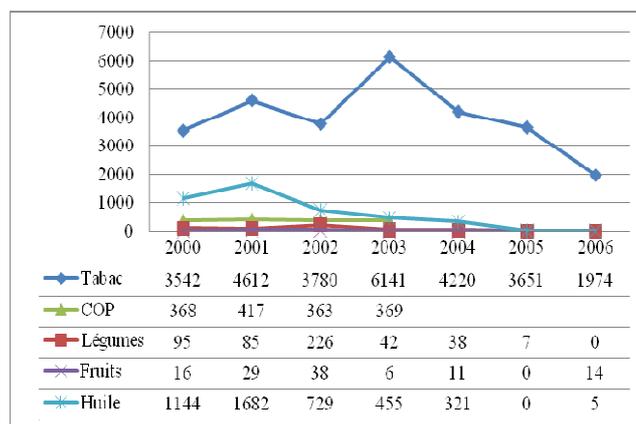
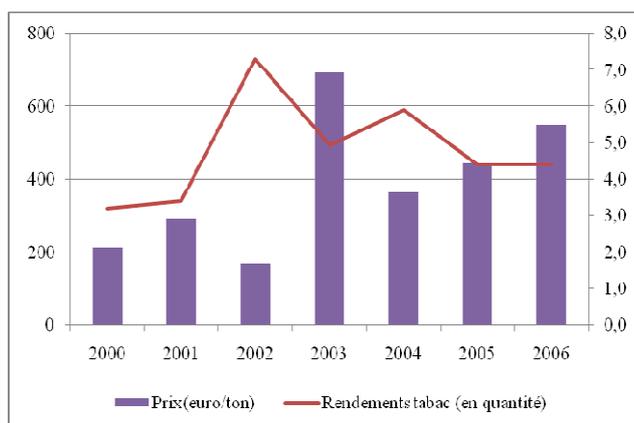


Fig. 67 - Campanie: Prix implicites et rendements tabac



Source : élaborations Cogea à partir de données EU-FADN-DG AGR I L-3

La dynamique des aides (Fig. 65 et Fig. 66) souligne les effets de la réforme de 2006 pour cette région, avec 40% des aides couplées qui confluent dans le paiement unique découplé. L'introduction du découplage est également visible en ce qui concerne les aides liées à la production d'huile d'olive qui sont en baisse à partir de 2005.

La rentabilité à l'hectare est dans ce cas encore influencée par la présence de cultures exigeant une intensité de main-d'œuvre différente. Le tabac a, en effet, un besoin de main-d'œuvre équivalent au double de celui qu'exige la culture des olives et à quinze fois celui des COP.

À partir de l'analyse de l'indicateur VANE/UTA avec aides couplées (Fig. 61) on observe que :

- La dynamique des revenus des exploitations spécialisées en tabac suit clairement l'évolution des aides pour la période étudiée, ce qui est une preuve de la dépendance des performances économiques de l'aide apportée par la PAC.
- La rentabilité de ces exploitations augmente, passant de 8.000 euros environ à près de 17.000 euros en 2003, parallèlement à l'augmentation des aides unitaires (Fig. 65). Elle baisse dans la période 2004-05 du fait d'une forte réduction de la SAU spécialisée en tabac dans l'échantillon étudié (Tab. 52). Enfin, elle chute à moins de 8.000 euros en 2006 du fait du découplage partiel de l'aide.
- L'augmentation de la rentabilité du tabac observée en 2002 et en 2003 est imputable, dans le premier cas, à l'augmentation des rendements à l'hectare et, dans le second, à l'augmentation du niveau des prix (Fig. 67).
- En termes relatifs, la rentabilité du tabac semble à peu près comparable à celles des autres cultures examinées jusqu'à 2002 ; ensuite, les excellentes performances économiques des exploitations de fruits & légumes affaiblissent la compétitivité relative du tabac, qui continue toutefois de fournir jusqu'à 2005 des revenus plus importants que ceux enregistrés par les exploitations céréalières et oléicoles.
- En 2006, suite au découplage partiel de l'aide, la rentabilité des exploitations tabacoles s'avère inférieure à celle enregistrée par les exploitations oléicoles (elles aussi soumises, dès 2005, au découplage de l'aide).

Tab. 52 – Campanie : Part de la SAU spécialisée en tabac dans les exploitations spécialisées (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Part SAU spécialisée en tabac (%)	42	59	47	53	40	35	34

Source : élaborations Cogea à partir de données EU-FADN-DG AGR L-3

L'étude du scénario contrefactuel (Fig. 62) montre qu'en l'absence totale d'aides, la rentabilité du tabac devient négative ou presque nulle dans cette région, même pour les années se caractérisant par des conditions de rendements et/ou de prix favorables (Fig. 67). Ce qui n'est pas le cas pour les alternatives de production qui conservent dans ce scénario des revenus positifs, y compris les COP et l'huile d'olive.

En Campanie également, les indicateurs de rentabilité révèlent que la compétitivité du tabac par rapport aux autres cultures est exclusivement liée à la présence de l'aide couplée. En l'absence de celle-ci, il faut s'attendre à un démantèlement de la culture du tabac et à une substantielle reconversion de la production.

7.1.5.3.5 Ombrie

En Ombrie, la disponibilité des données RICA nous a permis d'effectuer l'analyse de la compétitivité du tabac en étudiant en tant qu'activités de production alternatives : les COP, l'agrégat oléiculture-viticulture et l'élevage bovin. Il convient de souligner qu'après examen de la banque de données RICA, la principale alternative de production au tabac sont les COP. En effet, les COP apparaissent dans toutes les exploitations tabacoles de l'échantillon et occupent en moyenne un peu moins de 40% de la SAU des exploitations.

Fig. 68 - Ombrie: VANE/UTA avec aides couplées

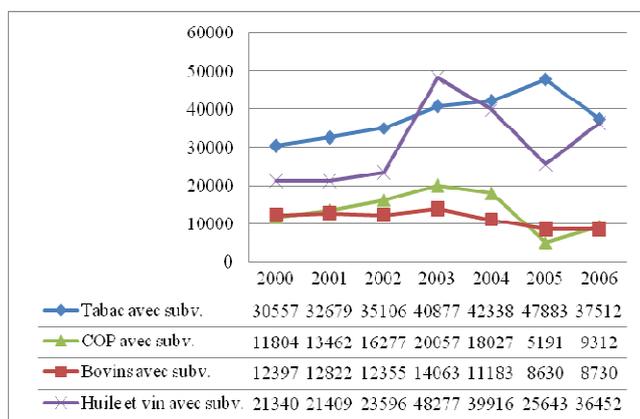


Fig. 69 - Ombrie: VANE/UTA sans aides

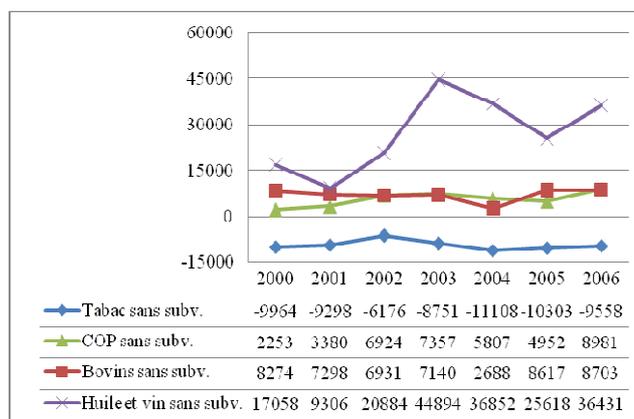


Fig. 70 - Ombrie: VANE/SAU avec aides couplées

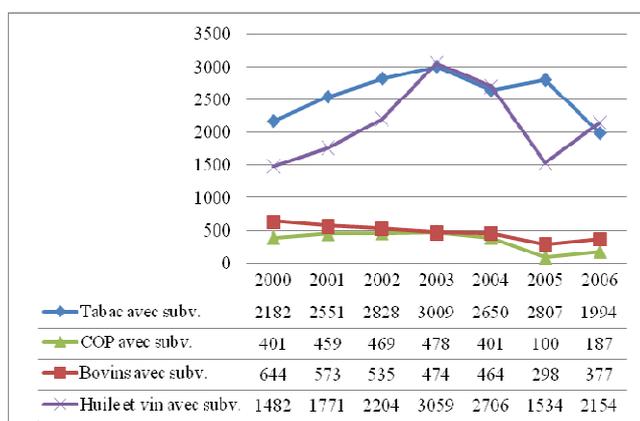


Fig. 71 - Ombrie: VANE/SAU sans aides

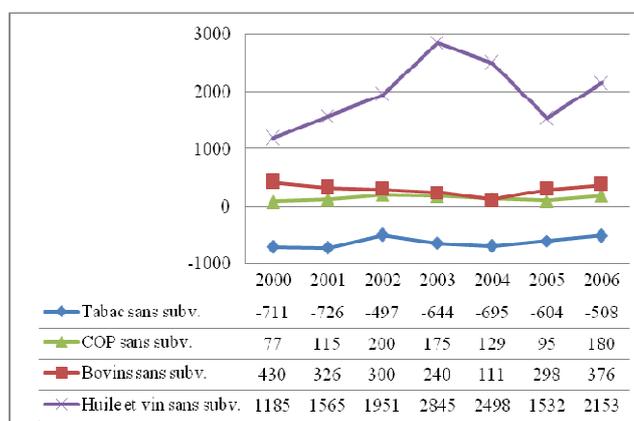


Fig. 72 - Ombrie: Aides couplées / UTA

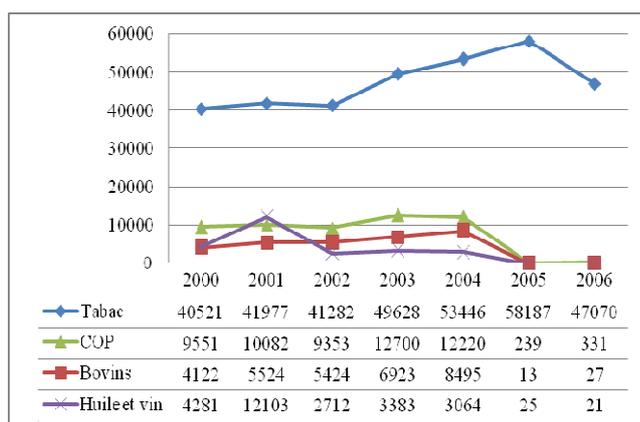


Fig. 73 - Ombrie: Aides couplées / SAU

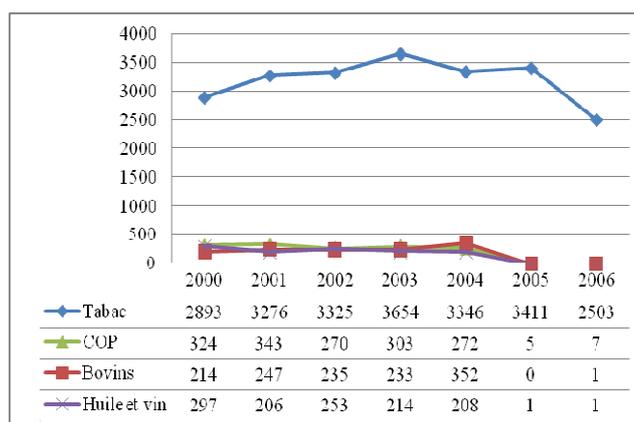
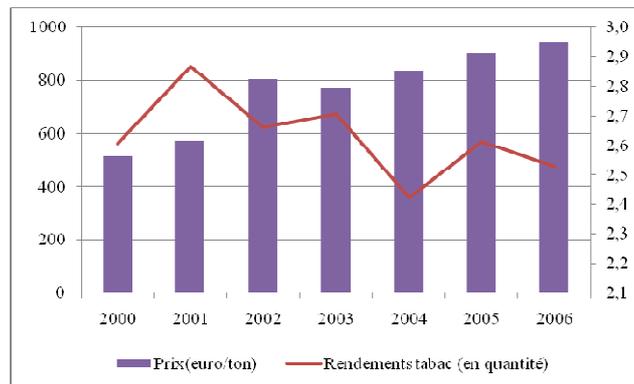


Fig. 74 - Ombrie: Prix implicites et rendements tabac



Source : élaborations Cogea à partir de données EU-FADN-DG AGR L-3

La dynamique des aides dans les exploitations de l'échantillon RICA (Fig. 72 et Fig. 73) reflète fidèlement la succession des réformes qui ont concerné les activités de production de cette région : l'introduction en 2006 du découplage partiel de l'aide au tabac et l'introduction en 2005 du régime de paiement unique, qui a absorbé la totalité des aides couplées aux céréales, à l'huile d'olive et aux élevages.

En présence d'aides couplées, on constate que la rentabilité à l'hectare (Fig. 70) du tabac ou des productions viticoles-oléicoles est égale à plus de trois fois celle des COP ou l'élevage bovin. Cet écart est aussi constaté, quoiqu'il soit légèrement plus faible, pour les revenus par unité de main-d'œuvre. Cela est dû au fait qu'en Ombrie, contrairement à ce qui se passe dans les autres régions étudiées, les exploitations spécialisées en tabac et les élevages parviennent à conserver un besoin de main-d'œuvre assez limité (Tab. 44). En particulier, la dynamique de l'indicateur VANE/UTA avec aides couplées (Fig. 68) fait ressortir que :

- Au cours de la période d'avant réforme, la rentabilité du tabac varie de 30.000 à 48.000 euros et est en général nettement supérieure à celle des principales activités alternatives ; seuls les élevages bovin parviennent, pendant la période 2003-04, à une rémunération de la main-d'œuvre équivalente à celle du tabac. Cet écart s'amplifie en 2005 du fait de l'introduction du régime de paiement unique pour les COP et l'élevage bovin.
- En 2006, avec le découplage partiel de l'aide au tabac, la rentabilité de cette culture devient équivalente à celle de l'agrégat oléo-viticulture, mais correspond toujours au quadruple des revenus perçus par les producteurs de COP et par les éleveurs de bovins.

Le scénario contrefactuel laisse apparaître une situation complètement différente. En l'absence d'aide couplée, la culture du tabac générerait des pertes fluctuant autour des 500 euros par hectare et autour des 9.000 euros par unité de main-d'œuvre (Fig. 69). Cela ne se vérifie pas pour les activités alternatives qui conservent des revenus positifs même en l'absence d'aides. Cela dresse un cadre général dans lequel, tout en offrant encore dans les premières années de la réforme des perspectives de revenus intéressantes et plus favorables que celles des principales productions alternatives, la culture du tabac deviendra économiquement injustifiable suite à la suppression de l'aide partiellement couplée.

Le cas de l'Ombrie ne se distingue donc pas des autres régions en ce qui concerne la compétitivité réelle de la culture.

La production de tabac est en effet, dans ce cas encore, totalement dépendante de l'existence d'une aide couplée. Ce qui indique que même dans des conditions structurelles particulièrement favorables (exploitations de grande dimension et faible besoin de main-d'œuvre à l'hectare) et avec des productions de variétés et de qualités demandées par le marché la culture du tabac ne s'avère pas compétitive en matière d'utilisation des ressources agricoles.

7.1.5.3.6 Pologne

Pour la Pologne, les données RICA ne sont disponibles qu'à partir de 2004 (année de l'entrée du NEM dans l'Union Européenne). L'analyse de la rentabilité des exploitations tabacoles est donc limitée aux trois dernières années disponibles et est effectuée en comparant les résultats économiques de ces exploitations avec ceux des exploitations spécialisées en COP, en fruits et dans l'agrégat betteraves sucrières-pommes de terre.

Fig. 75 - Pologne: VANE/UTA avec aides couplées

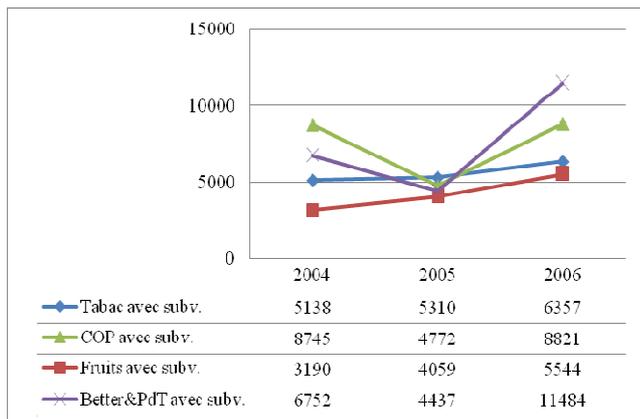


Fig. 76 - Pologne: VANE/UTA sans aides

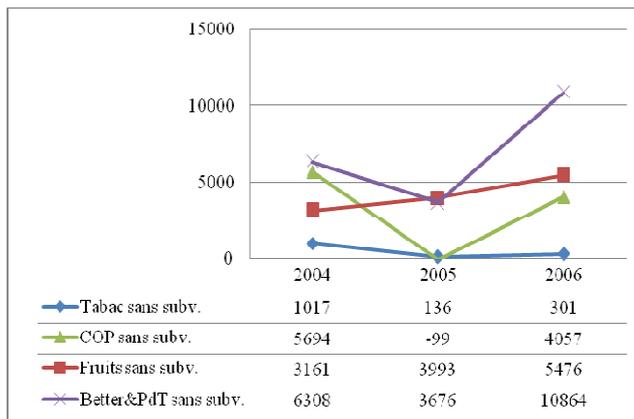


Fig. 77 - Pologne: VANE/SAU avec aides couplées

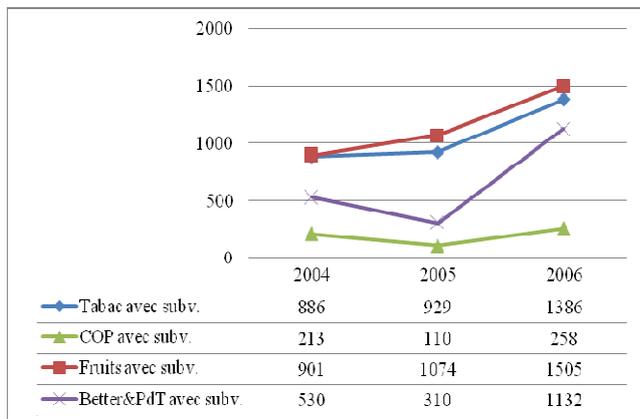


Fig. 78 - Pologne: VANE/SAU sans aides

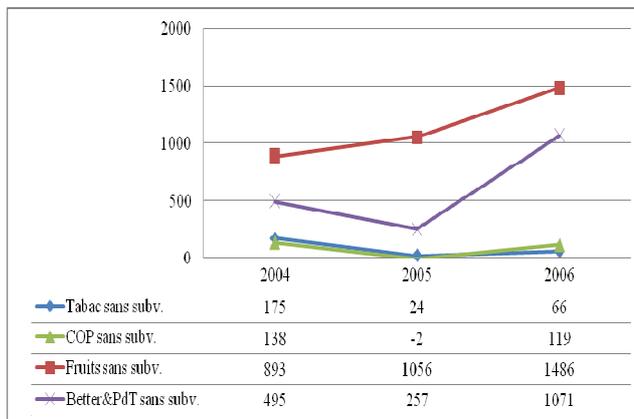


Fig. 79 - Pologne: Aides couplées / UTA

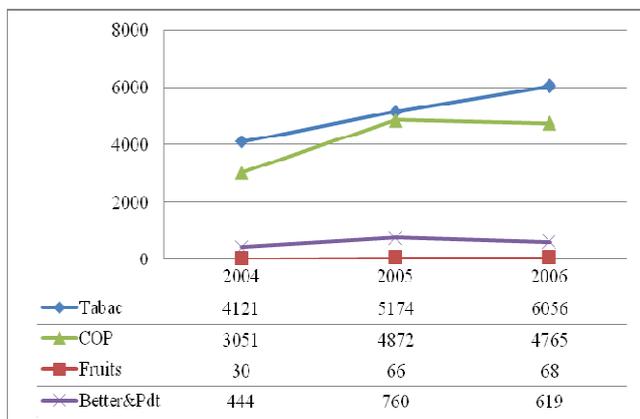


Fig. 80 - Pologne: Aides couplées / SAU

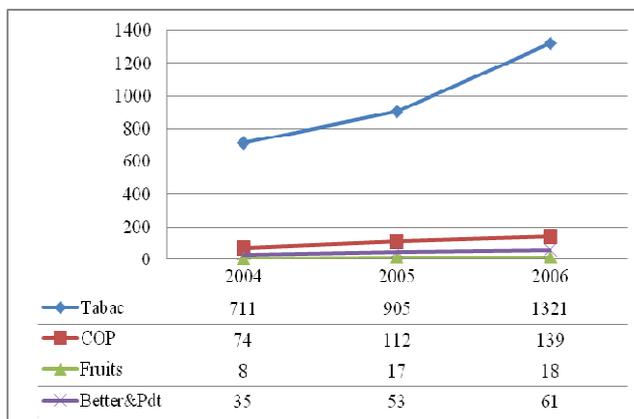
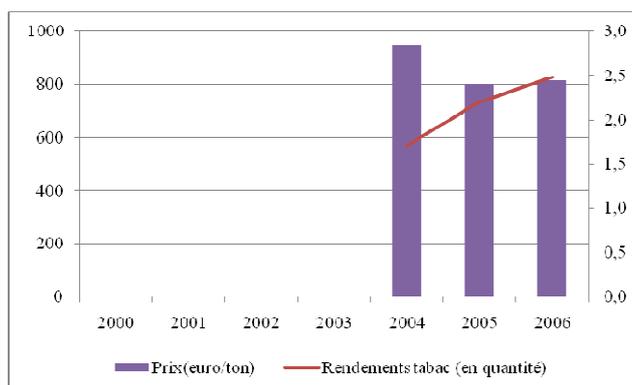


Fig. 81 - Pologne: Prix implicites et rendements tabac



Source : élaborations Cogea à partir de données EU-FADN-DG AGR L-3

La dynamique des aides (Fig. 79) montre une tendance à l'augmentation des aides couplées à la production de tabac qui est le reflet des paiements directs complémentaires nationaux (PDCN) accordés aux nouveaux Etats membres pour certaines productions (parmi lesquelles le tabac et les COP). Il convient toutefois de signaler qu'en Pologne, le montant de ces aides couplées est, avant 2006, très inférieur à l'aide directe octroyée aux producteurs dans les anciens Etats membres.

Si l'on se réfère à la rentabilité de la main-d'œuvre, compte tenu des aides couplées, en Pologne, l'indicateur VANE/UTA pour le tabac fluctue entre 5.000 et 6.000 euros ; valeurs qui s'avèrent généralement supérieures à celles constatées pour les productions de fruits et inférieures à celles enregistrées pour les COP et pour l'agrégat betterave-pomme de terre. Seul en 2005, simultanément à la chute de la rentabilité des COP et des cultures industrielles, les valeurs du revenu par unité de main-d'œuvre sont à peu près identiques pour toutes les cultures examinées.

Des résultats différents sont observés dans le scénario contrefactuel du fait de l'importance variable des aides couplées accordées aux cultures étudiées. En l'absence de PDCN, en effet, les valeurs de la rentabilité de la main-d'œuvre pour le tabac (Fig. 76), bien qu'elles restent positives pour les trois années considérées, révèlent une assez faible rémunération des ressources d'exploitation. La rentabilité du tabac enregistre dans ce cas un solde à peine positif de quelques centaines d'euros et s'avère nettement inférieure à celle de toutes les autres activités alternatives de production, à la seule exception de 2005 lorsque les cultures de COP ont enregistré des revenus négatifs.

La très courte période prise en compte pour l'analyse donne des indications qu'il convient de prendre avec une extrême prudence. Sans compter que, contrairement à ce qui passe pour les autres régions étudiées, on se réfère dans ce cas à l'ensemble d'un Etat membre de très vastes dimensions, au sein duquel les conditions structurelles et de production sont très variables. Malgré toutes ces limites, les résultats observés ne s'écartent pas de ceux des autres régions étudiées. En effet la rentabilité du tabac ne semble pas être en mesure d'être compétitive avec des cultures qui parviennent à assurer des revenus nettement plus élevés aux producteurs. Au stade actuel, sa persistance reste donc étroitement liée à l'existence des PDCN.

7.1.6 Les effets envisagés sur l'orientation des producteurs au marché à la suite du passage au découplage total dans les régions adoptant le découplage partiel et le RPUS

7.1.6.1 Le cas de l'Ombrie

Comme nous l'avons vu au § 5.1.8, le découplage partiel de l'aide au tabac entraîne une baisse de la production de tabac et une baisse non négligeable de la valeur des ventes totales des exploitations (-4,2%). Ce résultat est dû à la forte baisse de la valeur des ventes du tabac (-9,1%) qui représente près des 3/4 des recettes totales des exploitations dans la situation d'avant réforme (Tab. 53). Étant donné le montant élevé des valeurs unitaires pour cette culture, l'augmentation de la valeur des ventes des COP ne permet pas de compenser la perte des recettes du tabac. Ainsi, nous observons une nette réduction de la valeur moyenne des ventes par hectare.

Tab. 53 - Ombrie : Total régional. Résultats économiques: scénarios de découplage partiel

Code scénario	Baseline de référence	Scénarios de découplage partiel			Scénarios de découplage partiel		
	BLRif	PDP5A5	PDP5A7	PD	PDP5A5	PDP5A7	PD
Paramètres des scénarios:							
<i>prix tabac</i>	2005	2005	2005	2007	2005	2005	2007
<i>aides tabac</i>	2005	2005	2007	2007	2005	2007	2007
<i>niveau art. 69 tabac (€/Kg)</i>	-	-	-	-	-	-	-
		<i>(.000 €)</i>			<i>Var. % par rapport à BL_Rif</i>		
Valeur totale de la production	24.847	20.969	22.690	23.796	-15,6	-8,7	-4,2
tabac (<i>flue-cured</i>)	18.917	13.703	16.016	17.188	-27,6	-15,3	-9,1
COP	4.800	6.026	5.483	5.422	25,5	14,2	13,0
céréales	4.512	5.602	5.120	5.065	24,2	13,5	12,3
Total aides directes	58.333	49.184	61.604	62.196	-15,7	5,6	6,6
- couplées	56.211	24.765	37.185	37.777	-55,9	-33,8	-32,8
- découplées	2.122	24.419	24.419	24.419	1.050,6	1.050,6	1.050,6
Modulation	2.810	2.352	2.973	3.003	-16,3	5,8	6,9
Aides directes nets totales	55.524	46.831	58.631	59.193	-15,7	5,6	6,6
Total aides directes tabac	55.812	46.553	59.022	59.620	-16,6	5,8	6,8
- couplées tabac	55.812	24.257	36.726	37.323	-56,5	-34,2	-33,1
- découplées tabac	0	22.296	22.296	22.296	-	-	-
Coûts totaux	38.492	23.027	29.166	29.930	-40,2	-24,2	-22,2
Marge Brute (MB)	41.879	44.773	52.155	53.059	6,9	24,5	26,7
MB au net des aides directes	-13.640	-2.058	-6.476	-6.134	-84,9	-52,5	-55,0
		<i>Indices économiques</i>			<i>Indices économiques</i>		
Val. de la product. tot. unitaire (€/ha SAU)	1.548	1.307	1.414	1.483	-15,6	-8,7	-4,2
Aides totales/Recettes (%) ^	70,1	70,1	73,1	72,3	0	4,2	3,1
Aides totales/Marge Brute (%)	139,3	109,9	118,1	117,2	-21,1	-15,2	-15,8
Aides couplées/Totaux (%)	96,4	50,4	60,4	60,7	-47,7	-37,4	-37,0
Val. de la prod. unitaire du tabac (€/ha SAU)	2.377	2.376	2.377	2.510	0	0	5,6
Val. tot. prod tabac/Val. tot. prod. (%)	76,1	65,4	70,6	72,2	-14,2	-7,3	-5,1
Aides couplées tabac/Aides tot tabac (%)	100	52,1	62,2	62,6	-47,9	-37,8	-37,4
Aides totales tabac/Recettes (%) ^	67,1	66,4	70,0	69,3	-1,1	4,4	3,3

^ Recettes = Valeur de la production et aides directes totales

Source: élaboration à travers modèles de PMP à partir des données EU-FADN-DG AGRI L-3

Le découplage partiel des aides au tabac a l'effet attendu de réduire fortement le poids relatif du total des aides couplées qui tendent à 60% du total des aides directes. Associé à la baisse de la valeur des ventes, cela augmente encore le poids des aides directes dans la formation des recettes d'exploitation. Par contre, si l'on fait abstraction de l'augmentation de l'aide couplée due à la réduction de la

production de tabac au niveau national, les aides totales baissent de façon importante⁹⁶. Ces résultats montrent l'importance du rôle joué par l'augmentation relative de l'aide couplée qui la porte à une valeur égale à 73,7% du montant de l'aide perçue par les exploitations en 2005.

La baisse de la valeur des ventes entraîne la baisse drastique des coûts de production. Tout cela conduit à une nette amélioration des résultats économiques des exploitations avec une augmentation des marges brutes de 26% par rapport à la situation de référence. On notera toutefois que ce résultat est en partie dû à l'augmentation relative de l'aide couplée au tabac ainsi qu'à l'augmentation des prix du tabac entre 2005 et 2007. Toutefois, même si l'on ne considère pas ces deux phénomènes (Scénario PDP5A5), le découplage de l'aide induit à une augmentation des marges brutes à près de 7%. Ces résultats montrent que l'augmentation des marges brutes d'exploitation est à mettre au compte de l'augmentation significative de l'orientation au marché des exploitations, qui est témoigné par la croissance de la marge brute hors toute aide. Il faut noter, cependant, que dans les conditions de découplage partiel ces dernières restent toujours à un niveau négatif.

Le scénario de découplage total (TD) génère une baisse encore plus importante de la valeur des ventes qui, malgré l'augmentation des prix du tabac, les ramène à près de 54% du montant observé dans la situation de référence (-46%) (Tab. 54). Dans ce cas aussi, cela est dû à la baisse de près de 70% de la valeur des ventes de tabac. Du fait du transfert de la moitié des aides au financement du 2^{ème} Pilier, les aides directes avant modulation diminuent de près de 48%, tandis que la composante couplée des aides totales devient nulle pour celle ne concernant que le tabac. Parallèlement à la réduction des aides, cela entraîne aussi une nette diminution des montants des aides drainées par la modulation. Tout ceci s'accompagne d'une baisse drastique des coûts de production indiqués dans le modèle (près de -79% par rapport aux conditions de référence) et cela permet une ultérieure forte augmentation des marges brutes « de marché » hors toute aide. Ce phénomène, qui porte ces marges brutes à un niveau positif, témoigne le fort effet de distorsion exercé par les aides couplées au tabac et le rôle joué par leur découplage en termes de récupération d'efficacité. Malgré cela, en raison de l'effet du transfert de la moitié des aides directement perçues par les exploitations dans la situation de référence au financement du 2^{ème} Pilier, l'impact sur les marges brutes totales (avec aides) est négatif parce que celles-ci se réduisent par rapport aux conditions de base (BLRif) de 18%.

⁹⁶ Les résultats de l'application du scénario dans lequel les aides couplées sont calculées sur la base de 60% des montants des aides perçues par les exploitations en 2005 (Scénario PDP5A5) font état d'une baisse des aides directes aux exploitations de près de 16%.

Tab. 54 - Ombrie : Total régional. Résultats économiques: scénarios de découplage total[^]

Code scénario	Baseline de référence	Scénarios de découplage total [^]				Scénarios de découplage total [^]			
	BLRif	Aides art.69				Aides art.69			
		TD	TD-B	TD-M	TD-E	TD	TD-B	TD-M	TD-E
Paramètres des scénarios:									
prix tabac	2005	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007
aides tabac	2005	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007
niveau art. 69 tabac (€/Kg)	-	-	0,35	0,50	0,70	-	0,35	0,50	0,70
		(,000 €)				Var. % par rapport à BL_Rif			
Valeur totale de la production	24.847	13.426	15.364	16.191	17.293	-46,0	-38,2	-34,8	-30,4
tabac (<i>flue-cured</i>)	18.917	5.908	7.864	8.702	9.819	-68,8	-58,4	-54,0	-48,1
COP	4.800	6.252	6.237	6.227	6.215	30,3	29,9	29,7	29,5
céréales	4.512	5.810	5.795	5.786	5.774	28,8	28,4	28,2	28,0
Total aides directes	58.333	30.521	30.626	32.306	34.957	-47,7	-47,5	-44,6	-40,1
- couplées	56.211	528	3.420	5.100	7.751	-99,1	-93,9	-90,9	-86,2
- découplées	2.122	29.993	27.206	27.206	27.206	1.313,2	1.181,9	1.181,9	1.181,9
Modulation	2.810	1.419	1.424	1.508	1.641	-49,5	-49,3	-46,3	-41,6
Aides directes nets totales	55.524	29.102	29.202	30.798	33.316	-47,6	-47,4	-44,5	-40,0
Total aides directes tabac	55.812	27.871	27.977	29.658	32.310	-50,1	-49,9	-46,9	-42,1
- couplées tabac	55.812	0	2.894	4.574	7.226	-100	-94,8	-91,8	-87,1
- découplées tabac	0	27.871	25.084	25.084	25.084	-	-	-	-
Coûts totaux	38.492	8.175	10.454	11.636	13.407	-78,8	-72,8	-69,8	-65,2
Marge Brute (MB)	41.879	34.353	34.112	35.353	37.203	-18,0	-18,5	-15,6	-11,2
MB au net des aides directes	-13.640	5.251	4.910	4.555	3.887	-138,5	-136,0	-133,4	-128,5
		Indices économiques				Indices économiques			
Val. de la product. tot. unitaire (€/ha SAU)	1.548	837	957	1.009	1.078	-45,9	-38,2	-34,8	-30,4
Aides totales/Recettes (%) ^{^^}	70,1	69,5	66,6	66,6	66,9	-1,0	-5,0	-5,0	-4,6
Aides totales/Marge Brute (%)	139,3	88,8	89,8	91,4	94,0	-36,2	-35,5	-34,4	-32,5
Aides couplées/Totaux (%)	96,4	1,7	11,2	15,8	22,2	-98,2	-88,4	-83,6	-77,0
Val. de la prod. unitaire du tabac (€/ha SAU)	2377	2509	2510	2510	2510	5,6	5,6	5,6	5,6
Val. tot. prod tabac/Val. tot. prod. (%)	76,1	44,0	51,2	53,7	56,8	-42,2	-32,8	-29,4	-25,4
Aides couplées tabac/Aides tot tabac (%)	100,0	0,0	10,3	15,4	22,4	-100	-89,7	-84,6	-77,6
Aides totales tabac/Recettes (%) ^{^^}	67,1	63,4	60,8	61,2	61,8	-5,5	-9,3	-8,9	-7,8

[^] En Italie ne sont pas comprises les aides art. 69 pour le tabac. Donc les scénarios TD-N et TD sont égaux.

^{^^} Recettes = Valeur de la production et aides directes totales

Source: élaboration à travers modèles de PMP à partir des données EU-FADN-DG AGR L-3

En effet l'importante augmentation des marges brutes sans aides ne parvient pas à compenser la baisse des aides directement perçues par les exploitations. Cela est dû au fait que les aides au tabac représentaient dans la situation pré-réforme une partie élevée des recettes de cette culture. Donc, le transfert de moitié des aides au 2^{ème} pilier détermine une pression négative sur les recettes de l'exploitation que les exploitations ne sont pas en mesure d'annuler complètement seulement à travers une récupération d'efficacité et l'orientation au marché de la propre gamme de cultures.

Ce résultat suggère que la réforme pourrait générer un empirement de la situation de revenu des exploitations à court terme.

Enfin, le découplage des aides au tabac fait augmenter à 90% le poids des aides directes sur marges brutes totales (avec aides). Notons qu'il s'agit surtout d'aides découplées qui n'ont aucun effet en termes d'incitation à l'utilisation des ressources dans les activités productives. En effet, les marges brutes hors aides restent, dans les conditions post-réforme, à un niveau extrêmement plus bas par rapport aux marges brutes totales de la situation pré-réforme qui étaient liées au niveau de l'activité productive. Ce résultat montre comment, dans les exploitations de cette région, se crée une dépendance élevée par rapport aux aides découplées, tandis que la composante des marges brutes totales (avec aide), qui est directement liée à l'activité productive, se réduit fortement.

Les scénarios se rapportant à l'art. 69 montrent le rôle potentiel que ce type d'aide pourrait jouer si l'on décidait d'y consacrer le maximum admissible des ressources financières. Ces aides ont pour effet de contenir la baisse des productions de tabac et, dès lors, de contenir aussi les baisses de la valeur des ventes des exploitations, des aides et des coûts de production. L'introduction des aides art. 69 fait augmenter les marges brutes (avec aides) par rapport à ceux observés en absence de ces aides, mais cela se passe seulement pour des montants d'aide d'au moins 0,50 €/Kg. En effet, lorsque l'aide se situe à 0,35 €/Kg, les marges brutes sont légèrement plus faibles que sans les aides art. 69. Ceci est dû au fait que, bien qu'elle entraîne une augmentation de la valeur des ventes et des aides directes, l'introduction de l'aide (par comparaison avec son absence) génère une augmentation des coûts de production et une baisse des marges brutes hors aide (-6,5%). Par contre, lorsque le montant des aides augmente, l'augmentation des aides fait plus que compenser ces deux phénomènes. Ce comportement des modèles est à mettre au compte de la nature couplée de l'aide accordée par l'art. 69, qui limite les effets du découplage en termes de réorientation des exploitations vers le marché et donc en termes de croissance des marges brutes sans aides.

L'analyse et la comparaison des résultats des simulations réalisées sur les groupes d'exploitations par classe de taille (moyennes-grandes et très grandes) et comme déjà observé dans la QE 1, montrent que dans les deux cas les modèles d'exploitation répondent à ces simulations de façon très similaire). De ce fait, les résultats relatifs à la production de tabac, aux choix des cultures et aux résultats économiques ne s'écartent pas de façon significative des données moyennes déjà discutées pour les deux cas. Seule particularité : l'impact du découplage total de l'aide au tabac sur les marges brutes avec aides est légèrement plus négatif pour les très grandes exploitations que pour les exploitations moyennes - grandes. Cela est dû à la plus grande spécialisation de la production dans le premier groupe d'exploitations qui se trouve donc plus affecté que l'autre par la réduction des aides associée au transfert d'une partie des aides directes au tabac au deuxième pilier.

7.1.6.2 Le cas de l'Estrémadure

Bien qu'il entraîne une baisse de la production de tabac, le découplage partiel de l'aide au tabac ne génère pas de baisse significative de la valeur des ventes des exploitations (Scénario PD). En effet, grâce à l'augmentation des prix entre 2005 et 2007, la valeur des ventes du tabac diminue seulement de près de 6%. Toutefois, si l'on fait abstraction de ce phénomène et de l'évolution des aides directes en 2007 (Scénario PDP5A5), l'impact du découplage partiel sur la valeur des ventes du tabac est négatif (-10,5%) : en effet, dans ce cas, la baisse de la valeur des ventes du tabac atteint près de 30%.

Le découplage partiel des aides au tabac a l'effet attendu de réduire fortement le poids relatif du total des aides couplées. En outre, grâce à l'augmentation relative des aides couplées au tabac en 2007, le montant total des aides perçues augmente de 12% par rapport à la situation de base (

Tab. 55). En effet, l'augmentation relative de l'aide couplée (qui la porte à 80% du niveau de l'aide perçue par les exploitations en 2005 au lieu de 60%) est en mesure de compenser la baisse des productions de tabac. Le découplage partiel de l'aide au tabac (Scénario PD), générant une réduction de cette culture et une extensification productive (témoignée par la réduction de la valeur des ventes par hectare) cause une nette réduction des coûts de production.

Tout ceci conduit à une nette amélioration des résultats économiques, attestée par une augmentation des marges brutes totales (avec aides) de près de 30% par rapport à la situation de référence. Toutefois que ce résultat est en partie dû à l'augmentation relative de l'aide couplée au tabac, ainsi qu'à l'augmentation des prix du tabac entre 2005 et 2007⁹⁷. Enfin, le découplage partiel entraîne une nette augmentation de la marge brute au hors aide bien qu'elle conserve une valeur négative (scénario PD).

⁹⁷ Si l'on fait abstraction de ces deux phénomènes, l'augmentation des marges brutes se situe seulement à près de 9%.

Tab. 55 - Estrémadure : Total régional. Résultats économiques: scénarios de découplage partiel

Code scénario	Baseline de référence	Scénarios de découplage partiel			Scénarios de découplage partiel		
	BLRif	PDP5A5	PDP5A7	PD	PDP5A5	PDP5A7	PD
Paramètres des scénarios:							
<i>prix tabac</i>	2005	2005	2005	2007	2005	2005	2007
<i>aides tabac</i>	2005	2005	2007	2007	2005	2007	2007
<i>niveau art. 69 tabac (€/Kg)</i>	-	0,07	0,10	0,10	0,07	0,10	0,10
		<i>(.000 €)</i>			<i>Var. % par rapport à BL_Rif</i>		
Valeur totale de la production	29.772	26.777	28.479	29.184	-10,1	-4,3	-2,0
tabac	10.578	7.299	9.163	9.875	-31,0	-13,4	-6,7
- flue-cured	7.713	5.339	6.678	7.433	-30,8	-13,4	-3,6
- light air-cured	2.865	1.960	2.485	2.442	-31,6	-13,3	-14,8
COP	6.538	6.776	6.640	6.634	3,6	1,6	1,5
céréales	6.259	6.399	6.319	6.317	2,2	1,0	0,9
Total aides directes	64.262	54.258	71.692	72.178	-15,6	11,6	12,3
- couplées	61.161	27.594	45.028	45.515	-54,9	-26,4	-25,6
- découplées	3.102	26.664	26.664	26.664	759,7	759,7	759,7
Modulation	2.639	2.139	3.010	3.035	-19,0	14,1	15,0
Aides directes nets totales	61.623	52.119	68.682	69.144	-15,4	11,5	12,2
Total aides directes tabac	59.893	49.665	67.227	67.719	-17,1	12,2	13,1
- couplées tabac	59.893	26.102	43.664	44.157	-56,4	-27,1	-26,3
- découplées tabac	0	23.562	23.562	23.562	-	-	-
Coûts totaux	42.978	25.772	34.769	35.347	-40,0	-19,1	-17,8
Marge Brute (MB)	48.418	53.125	62.391	62.981	9,7	28,9	30,1
MB au net des aides directes	-13.210	1.005	-6.290	-6.163	-107,6	-52,4	-53,3
		<i>Indices économiques</i>			<i>Indices économiques</i>		
Val. de la product. tot. unitaire (€/ha SAU)	1.126	1.013	1.077	1.104	-10,0	-4,4	-2,0
Aides totales/Recettes (%) ^	68,3	67,0	71,6	71,2	-2,0	4,7	4,2
Aides totales/Marge Brute (%)	132,7	102,1	114,9	114,6	-23,0	-13,4	-13,7
Aides couplées/Totaux (%)	95,2	50,9	62,8	63,1	-46,6	-34,0	-33,7
Val. de la prod. unitaire du tabac (€/ha SAU)	1.195	1.196	1.194	1.274	0,1	0,0	6,7
Val. tot. prod tabac/Val. tot. prod. (%)	35,5	27,3	32,2	33,8	-23,3	-9,4	-4,8
Aides couplées tabac/Aides tot tabac (%)	100	52,6	65,0	65,2	-47,4	-35,0	-34,8
Aides totales tabac/Recettes (%) ^	63,7	61,3	67,1	66,8	-3,8	5,4	4,9

^ Recettes = Valeur de la production et aides directes totales

Source: élaboration à travers modèles de PMP à partir des données EU-FADN-DG AGR L-3

Le découplage total (scénario TD) génère une importante réduction de la valeur totale des ventes qui, malgré l'augmentation des prix du tabac Flue cured, les ramène à près des 3/4 de la valeur observée dans la situation de référence (près de -27%) (Tab. 56). Ceci est lié à la baisse très forte de la valeur des ventes du tabac (près de -78%) qui n'est pas totalement compensée par l'augmentation des recettes provenant de la vente de COP. Après le transfert de la moitié des aides au 2^{ème} Pilier, les aides directes avant modulation diminuent de près de 55%. La réduction des aides dépasse 50% (part des aides transférée au 2^{ème} Pilier) parce que, afin de constituer les fonds nécessaires pour activer les aides de l'art. 69, une partie du plafond des aides est retenue. D'autre part, la baisse de la production de tabac observée dans les modèles d'exploitation fait en sorte que seulement une partie de ces aides puisse être

recupérée par les exploitations. En effet, cela ne permet pas de percevoir la totalité de la composante des aides art. 69 dont les exploitations auraient potentiellement pu bénéficier si elles avaient maintenu leur production au niveau de la situation de référence⁹⁸. Donc, en l'absence d'aides art. 69 (et du prélèvement correspondant en vue de constituer le plafond financier destiné au financement de ces aides), la baisse des aides directes avant modulation (Scenario TD-N), s'avère moins forte que dans le cas précédent (44% contre près de 55%). Du fait de la réduction globale des aides perçues, on constate aussi une nette diminution des montants des aides drainées par la modulation.

Tab. 56 - Estrémadure : Total régional. Résultats économiques: scénarios de découplage total

Code scénario	Baseline de référence	Scénarios de découplage total					Scénarios de découplage total						
	BLRif	Aides art.69					Aides art.69						
		TD	TD-N	TD-B	TD-M	TD-E	TD	TD-N	TD-B	TD-M	TD-E		
Paramètres des scénarios:													
<i>prix tabac</i>	2005	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007		
<i>aides tabac</i>	2005	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007		
<i>niveau art. 69 tabac (€/Kg)</i>	-	0,10	-	0,35	0,50	0,70	0,10	-	0,35	0,50	0,70		
			(0000 €)						Var. % par rapport à BL_Rif				
Valeur totale de la production	29.772	22.087	21.855	23.025	23.523	24.181	-25,8	-26,6	-22,7	-21,0	-18,8		
tabac	10.578	2.165	1.912	3.175	3.716	4.436	-79,5	-81,9	-70,0	-64,9	-58,1		
- flue-cured	7.713	1.732	1.557	2.433	2.808	3.308	-77,5	-79,8	-68,5	-63,6	-57,1		
- light air-cured	2.865	433	355	742	908	1.128	-84,9	-87,6	-74,1	-68,3	-60,6		
COP	6.538	7.147	7.162	7.086	7.051	6.999	9,3	9,5	8,4	7,9	7,1		
céréales	6.259	6.610	6.617	6.578	6.560	6.528	5,6	5,7	5,1	4,8	4,3		
Total aides directes	64.262	28.814	35.970	35.051	36.567	39.126	-55,2	-44,0	-45,5	-43,1	-39,1		
- couplées	61.161	2.150	1.865	4.047	5.562	8.122	-96,5	-97,0	-93,4	-90,9	-86,7		
- découplées	3.102	26.664	34.105	31.004	31.004	31.004	759,7	999,6	899,6	899,6	899,6		
Modulation	2.639	872	1.224	1.178	1.254	1.382	-67,0	-53,6	-55,3	-52,5	-47,6		
Aides directes nets totales	61.623	27.942	34.745	33.873	35.312	37.744	-54,7	-43,6	-45,0	-42,7	-38,8		
Total aides directes tabac	59.893	23.863	31.003	30.166	31.716	34.323	-60,2	-48,2	-49,6	-47,0	-42,7		
- couplées tabac	59.893	301	0	2.263	3.813	6.420	-99,5	-100,0	-96,2	-93,6	-89,3		
- découplées tabac	0	23.562	31.003	27.903	27.903	27.903	-	-	-	-	-		
Coûts totaux	42.978	11.709	11.474	13.017	13.951	15.445	-72,8	-73,3	-69,7	-67,5	-64,1		
Marge Brute (MB)	48.418	38.320	45.127	43.880	44.884	46.480	-20,9	-6,8	-9,4	-7,3	-4,0		
MB au net des aides directes	-13.210	10.378	10.381	10.007	9.572	8.736	-178,6	-178,6	-175,8	-172,5	-166,1		
			Indices économiques						Indices économiques				
Val. de la product. tot. unitaire (€/ha SAU)	1.126	835	827	871	890	915	-25,8	-26,6	-22,6	-21,0	-18,7		
Aides totales/Recettes (%) ^	68,3	56,6	62,2	60,4	60,9	61,8	-17,2	-9,0	-11,7	-11,0	-9,6		
Aides totales/Marge Brute (%)	132,7	75,2	79,7	79,9	81,5	84,2	-43,3	-39,9	-39,8	-38,6	-36,6		
Aides couplées/Totaux (%)	95,2	7,5	5,2	11,5	15,2	20,8	-92,2	-94,6	-87,9	-84,0	-78,2		
Val. de la prod. unitaire du tabac (€/ha SAU)	1195	1321	1335	1287	1277	1268	10,6	11,8	7,8	6,9	6,1		
Val. tot. prod tabac/Val. tot. prod. (%)	35,5	9,8	8,8	13,8	15,8	18,3	-72,4	-75,4	-61,2	-55,5	-48,4		
Aides couplées tabac/Aides tot tabac (%)	100,0	1,3	0,0	7,5	12,0	18,7	-98,7	-100,0	-92,5	-88,0	-81,3		
Aides totales tabac/Recettes (%) ^	63,7	46,9	53,6	51,9	52,8	54,2	-26,4	-15,8	-18,4	-17,1	-14,9		

^ Recettes = Valeur de la production et aides directes totales

Source: élaboration à travers modèles de PMP à partir des données EU-FADN-DG AGRI L-3

Tout ceci s'accompagne d'une baisse drastique des coûts de production. Ce phénomène, lié à la réorganisation de la production, est le principal responsable du fait que le découplage des aides génère une importante augmentation des marges brutes hors aides, qui atteint une valeur nettement positive. Cela confirme l'impact positif du découplage en termes de réduction des distorsions liées au soutien couplé du tabac.

Toutefois, cet effet positif s'associe aussi à une consistante baisse des aides directes perçues générée par le transfert de la moitié des aides tabac au financement du 2^{ème} Pilier. Donc, l'impact conjoint de

⁹⁸ Ce phénomène devrait toutefois être compensé au niveau national parce que, étant donné les modalités de calcul des aides unitaires de l'art. 69, le niveau de ces dernières augmente face à la réduction de la production de tabac. Il faut tenir compte que le mécanisme de calcul utilisé pour définir les niveaux des aides art. 69 utilisés dans les simulations considèrent déjà différentes hypothèses de réduction de la production au niveau national.

ces deux phénomènes opposés réduit (-21%) les marges brutes totales (avec aides). En effet l'augmentation des marges brutes au net des aides ne permet pas de contrebalancer la réduction des aides perçues. Ce résultat montre la forte pression exercée par la réforme sur la rentabilité à court terme des exploitations étudiées.

Si d'une part la croissance des marges brutes sans aides témoigne un phénomène d'orientation au marché des exploitations, il est vrai aussi que la réforme fait augmenter fortement le poids des aides directes qu'en Estrémadure atteignent, dans la situation post-réforme, environ 60% des recettes totales et environ $\frac{3}{4}$ des marges brutes totales (avec aides).

En outre, les marges brutes sans aides restent dans les conditions post-réforme à un niveau extrêmement plus bas par rapport aux marges brutes totales de la situation pré-réforme que, étant donnée la présence des aides tabac totalement couplées, étaient étroitement liés au niveau de l'activité productive. Ce résultat montre comment, dans les exploitations de cette région, se crée une dépendance élevée par rapport aux aides découplées, tandis que la composante des marges brutes totales (avec aide), qui est directement liée à l'activité productive, se réduit fortement.

Les scénarios se rapportant à l'art. 69 montrent le rôle potentiel que ce type d'aide pourrait jouer si elle était utilisée de façon dynamique. Son introduction a pour effet de limiter la baisse de la valeur des ventes des productions et des autres aides directes. En définitive, l'introduction de ces aides permettrait de tempérer fortement la réduction des marges brutes d'exploitation. Déjà lorsque l'on considère un niveau d'aide de 0,35 €/Kg, la réduction des marges brutes est divisée par 50% par rapport à la situation observée dans le scénario TD (9,7 contre 21,2%). Si l'on considère les niveaux de 0,50 et 0,70 €/Kg, la réduction des marges brutes (avec aides) se situe respectivement à 7,3 et à 4,3%. On notera toutefois que du fait de la nature couplée de l'aide art. 69, son introduction entraîne un fléchissement des marges brutes hors toute aide par rapport à ce qui se passerait en l'absence de cette aide (Scénario TD-N).

En ce qui concerne l'analyse des exploitations par classes de taille et comme déjà indiqué à la QE 1, étant donnés les différents niveaux de spécialisation des productions, l'impact du découplage sur les résultats économiques des deux groupes d'exploitations étudiés (petites et grandes) est un peu différent. L'application des scénarios de découplage total a un impact légèrement plus négatif pour les petites exploitations. Ceci est à rattacher au fait que les aides directes augmentent légèrement plus et tiennent un rôle plus important dans la formation des marges brutes pour les petites exploitations que pour les grandes. Par contre, l'impact de l'introduction des aides art. 69 est similaire dans les deux groupes d'exploitations étudiés.

7.1.6.3 Le cas de la Campanie

L'application du scénario de découplage partiel de l'aide au tabac, basé sur les conditions de prix et les aides de 2005 (PDP5A5) et déterminant une nette baisse des productions de tabac, entraîne une baisse non négligeable de la valeur des ventes (Tab. 57). Toutefois, compte tenu de l'augmentation des niveaux des prix enregistrée en 2007 (Scénario PD), l'impact se concrétise par une forte augmentation de la valeur des ventes. Cela est dû au fait que, si d'un côté la production totale de tabac ne baisse pas beaucoup, de l'autre ses prix augmentent considérablement, surtout dans le cas des tabacs des groupes III et II (Dark Air et Light cured). En effet, ce sont précisément les valeurs des ventes de ces deux groupes de variétés qui augmentent de façon très importante selon l'évolution relative des prix. En définitive, le seul groupe variétal qui voit baisser la valeur des ventes des Flue cured. Les augmentations de la valeur des ventes des COP et de l'ensemble des autres cultures occupant les surfaces libérées par le tabac contribuent aussi à l'augmentation de la valeur totale des ventes des exploitations.

Tab. 57 - Campanie : Total régional. Résultats économiques: scénarios de découplage partiel

Code scénario	Baseline de référence	Scénarios de découplage partiel				Scénarios de découplage partiel			
	BLRif	PDP5A5	PDP6A6 ^	PDP5A7	PD	PDP5A5	PDP6A6 ^	PDP5A7	PD
Paramètres des scénarios:									
<i>prix tabac</i>	2005	2005	2006	2005	2007	2005	2006	2005	2007
<i>aides tabac</i>	2005	2005	2006	2007	2007	2005	2006	2007	2007
<i>niveau art. 69 tabac (€/Kg)</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		(,000 €)				Var. % par rapport à BL Rif			
Valeur totale de la production	46.127	42.706	49.589	44.764	57.690	-7,4	7,5	-3,0	25,1
tabac	18.964	12.944	21.071	16.281	29.853	-31,7	11,1	-14,1	57,4
- flue-cured	5.153	3.400	3.958	4.079	4.341	-34,0	-23,2	-20,8	-15,8
- light air-cured	11.781	8.146	14.882	10.423	22.443	-30,9	26,3	-11,5	90,5
- dark air-cured	583	380	771	457	1.410	-34,7	32,3	-21,6	142,0
- fire cured	1.446	1.018	1.460	1.321	1.658	-29,6	0,9	-8,7	14,7
COP	19.015	20.986	20.062	20.030	19.616	10,4	5,5	5,3	3,2
céréales	18.452	20.358	19.464	19.431	19.036	10,3	5,5	5,3	3,2
Total aides directes	115.910	96.271	117.260	125.680	132.130	-16,9	1,2	8,4	14,0
- couplées	103.870	43.498	64.491	72.906	79.356	-58,1	-37,9	-29,8	-23,6
- découplées	12.043	52.773	52.773	52.773	52.773	338,2	338,2	338,2	338,2
Modulation	3.858	2.912	3.926	4.347	4.669	-24,5	1,8	12,7	21,0
Aides directes nets totales	112.050	93.359	113.340	121.330	127.460	-16,7	1,2	8,3	13,8
Total aides directes tabac	102.190	82.528	103.600	112.020	118.510	-19,2	1,4	9,6	16,0
- couplées tabac	102.190	41.655	62.732	71.149	77.635	-59,2	-38,6	-30,4	-24,0
- découplées tabac	0	40.873	40.873	40.873	40.873	-	-	-	-
Coûts totaux	65.394	37.276	49.681	51.251	58.878	-43,0	-24,0	-21,6	-10,0
Marge Brute (MB)	92.783	98.789	113.250	114.840	126.270	6,5	22,1	23,8	36,1
MB au net des aides directes	-19.270	5.430	-92	-6.488	-1.188	-128,2	-99,5	-66,3	-93,8
		<i>Indices économiques</i>				<i>Indices économiques</i>			
Val. de la product. tot. unitaire (€/ha SAU)	1.203	1.114	1.294	1.168	1.505	-7,4	7,6	-2,9	25,1
Aides totales/Recettes (%) ^^	71,5	69,3	70,3	73,7	69,6	-3,2	-1,8	3,1	-2,7
Aides totales/Marge Brute (%)	124,9	97,5	103,5	109,4	104,6	-22,0	-17,1	-12,4	-16,2
Aides couplées/Totaux (%)	89,6	45,2	55,0	58,0	60,1	-49,6	-38,6	-35,3	-33,0
Val. de la prod. unitaire du tabac (€/ha SAU)	1.736	1.752	2.302	1.749	2.947	0,9	32,6	0,8	69,7
Val. tot. prod tabac/Val. tot. prod. (%)	41,1	30,3	42,5	36,4	51,7	-26,3	3,4	-11,5	25,9
Aides couplées tabac/Aides tot tabac (%)	100	50,5	60,6	63,5	65,5	-49,5	-39,4	-36,5	-34,5
Aides totales tabac/Recettes (%) ^^	63,1	59,4	62,1	65,7	62,4	-5,8	-1,5	4,2	-1,0

^ Ce sous-scénario, développé seulement pour les modèles de la Campanie, considère les niveaux des prix et des aides de 2006.

^^ Recettes = Valeur de la production et aides directes totales

Source: élaboration à travers modèles de PMP à partir des données EU-FADN-DG AGRI L-3

Au contraire de ce qui se passe appliquant le scénario de découplage partiel PDP5A5, l'application du scénario PD génère une augmentation du montant des aides directes (Tab. 57). Dans ce cas, l'augmentation relative des aides couplées est en mesure de compenser l'effet de la baisse des productions de tabac. Dans les conditions examinées et dans les exploitations étudiées, se détermine une augmentation du montant total des aides directes (couplées et découplées) liées au tabac (+16%) qui peuvent s'avérer peu compatibles avec les contraintes financières globales au plan national. Notons, en effet, que, étant la contrainte de dépense qui agit au niveau national, une augmentation excessive de la production détermine une réduction de l'entité des aides unitaires.

Nonobstant l'évolution particulière des aides restant couplées, le découplage partiel de l'aide réduit le poids relatif des aides couplées sur le total des aides. Cela entraîne une réorganisation de la production qui mène à une légère réduction des coûts de production imputable à la diminution de la surface en tabac. Tout cela contribue à une nette amélioration des résultats économiques d'exploitation, attestée par une forte augmentation des marges brutes totales (avec aides) (Tab. 57). Cela est dû aussi en partie à l'augmentation du montant des marges brutes hors toute aide, que restent toutefois négatives dans le scénario de découplage partiel (PD).

Le découplage total des aides au tabac (Scénario TD) entraîne une baisse de la valeur des ventes des exploitations (près de -10%) (Tab. 58). Cela se produit lorsque l'on tient compte de l'augmentation des prix du tabac constatée entre 2005 et 2007 qui compense en partie la baisse de la production de tabac. Ces évolutions sont à mettre au compte de la baisse drastique de la valeur des ventes de tabac qui dépasse de 48% par rapport à la situation de référence (BLRif) (Tab. 58).

Du fait du transfert de la moitié des aides au financement du 2^{ème} Pilier, les aides se rapportant au tabac baissent de moitié : ceci entraîne une réduction du total des aides directes avant modulation de plus de 40% et une baisse plus que proportionnelle des montants des aides drainées par la modulation (Tab. 58). La forte baisse de la production de tabac et la présence de jachères entraînent une baisse drastique des coûts de production indiqués par le modèle. Malgré cela, l'impact sur les marges brutes totales (avec aides) est plutôt négatif (-6,1%).

Tab. 58 - Campanie : Total régional. Résultats économiques: scénarios de découplage total

Code scénario	Baseline de référence	Scénarios de découplage total ^				Scénarios de découplage total ^			
	BLRif	Aides art.69				Aides art.69			
		TD	TD-B	TD-M	TD-E	TD	TD-B	TD-M	TD-E
Paramètres des scénarios:									
<i>prix tabac</i>	2005	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007
<i>aides tabac</i>	2005	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007
<i>niveau art. 69 tabac (€/Kg)</i>	-	-	0,35	0,50	0,70	-	0,35	0,50	0,70
		<i>(.000 €)</i>				<i>Var. % par rapport à BL_Rif</i>			
Valeur totale de la production	46.127	41.621	44.964	46.397	48.247	-9,8	-2,5	0,6	4,6
tabac	18.964	9.722	13.679	15.375	17.614	-48,7	-27,9	-18,9	-7,1
- flue-cured	5.153	725	1.347	1.613	1.968	-85,9	-73,9	-68,7	-61,8
- light air-cured	11.781	8.094	11.017	12.269	13.917	-31,3	-6,5	4,1	18,1
- dark air-cured	583	550	741	822	931	-5,7	27,1	41,1	59,8
- fire cured	1.446	353	575	670	797	-75,6	-60,2	-53,6	-44,9
COP	19.015	22.768	22.240	22.014	21.702	19,7	17,0	15,8	14,1
céréales	18.452	22.063	21.559	21.343	21.044	19,6	16,8	15,7	14,0
Total aides directes	115.910	64.989	65.723	69.361	75.260	-43,9	-43,3	-40,2	-35,1
- couplées	103.870	2.027	7.856	11.493	17.393	-98,0	-92,4	-88,9	-83,3
- découplées	12.043	62.962	57.867	57.867	57.867	422,8	380,5	380,5	380,5
Modulation	3.858	1.552	1.585	1.744	2.001	-59,8	-58,9	-54,8	-48,1
Aides directes nets totales	112.050	63.437	64.138	67.617	73.259	-43,4	-42,8	-39,7	-34,6
Total aides directes tabac	102.190	51.091	51.866	55.527	61.459	-50,0	-49,2	-45,7	-39,9
- couplées tabac	102.190	0	5.884	9.545	15.477	-100,0	-94,2	-90,7	-84,9
- découplées tabac	0	51.091	45.982	45.982	45.982	-	-	-	-
Coûts totaux	65.394	17.927	22.107	24.443	27.994	-72,6	-66,2	-62,6	-57,2
Marge Brute (MB)	92.783	87.131	86.995	89.570	93.512	-6,1	-6,2	-3,5	0,8
MB au net des aides directes	-19.270	23.694	22.857	21.954	20.253	-223,0	-218,6	-213,9	-205,1
		<i>Indices économiques</i>				<i>Indices économiques</i>			
Val. de la product. tot. unitaire (€/ha SAU)	1.203	1.086	1.173	1.210	1.259	-9,7	-2,5	0,6	4,7
Aides totales/Recettes (%) ^^	71,5	61,0	59,4	59,9	60,9	-14,8	-17,0	-16,2	-14,8
Aides totales/Marge Brute (%)	124,9	74,6	75,5	77,4	80,5	-40,3	-39,5	-38,0	-35,6
Aides couplées/Totaux (%)	89,6	3,1	12,0	16,6	23,1	-96,5	-86,7	-81,5	-74,2
Val. de la prod. unitaire du tabac (€/ha SAU)	1736	3391	3223	3181	3135	95,3	85,6	83,2	80,6
Val. tot. prod tabac/Val. tot. prod. (%)	41,1	23,4	30,4	33,1	36,5	-43,2	-26,0	-19,4	-11,2
Aides couplées tabac/Aides tot tabac (%)	100,0	0,0	11,3	17,2	25,2	-100,0	-88,7	-82,8	-74,8
Aides totales tabac/Recettes (%) ^^	63,1	47,9	46,9	48,0	49,8	-24,0	-25,7	-23,9	-21,1

^ En Italie ne sont pas comprises les aides art. 69 pour le tabac. Donc les scénarios TD-N et TD sont égaux.

^^ Recettes = Valeur de la production et aides directes totales

Source: élaboration à travers modèles de PMP à partir des données EU-FADN-DG AGRI L-3

Cette baisse, est imputable essentiellement à la réduction des aides directes perçues. En effet, cette réduction cause une contraction des recettes de l'exploitation, qui n'est que partiellement compensée par l'augmentation relative des marges brutes sans aides, dont la valeur devient positive. En effet,

l'augmentation absolue des marges brutes sans aides est équivalente à près de 88% de la valeur absolue de la réduction des aides occasionnée par l'application du scénario de découplage total.

Si d'une part la croissance des marges brutes sans aides témoigne un phénomène d'orientation au marché des exploitations, il est vrai aussi que la réforme accroît significativement le poids des aides directes que dans ces exploitations atteignent, dans la situation post-réforme, 60% des recettes et environ $\frac{3}{4}$ des marges brutes totales (avec aides). En outre, les marges brutes sans aides restent, dans les conditions post-réforme, à un niveau extrêmement plus bas par rapport aux marges brutes totales de la situation pré-réforme, qui, étant donnée la présence des aides tabac complètement couplées, étaient étroitement liés au niveau des activités productives des exploitations. Dans le cas aussi ce résultat montre comment, dans les exploitations de cette région, se crée une dépendance élevée par rapport aux aides découplées, tandis que la composante des marges brutes totales (avec aide), qui est directement liée à l'activité productive, se réduit fortement.

Les scénarios se rapportant à l'article 69 montrent le rôle potentiel que ce type d'aide pourrait jouer. Elle a pour effet de limiter la baisse des recettes d'exploitation (avec un niveau d'aide de 0,35 €/Kg) voire de déterminer une augmentation pour des montants égaux ou supérieurs à 0,50 €/Kg. Toutefois, l'introduction de cette aide entraîne également une augmentation des coûts de production par rapport à ce qui se passe en l'absence d'aides art. 69. Dès lors, l'impact de l'introduction de ces aides sur les marges brutes d'exploitation est positif comparé à l'absence d'aides, mais uniquement pour des niveaux d'aide égaux ou supérieurs à 0,50 €/Kg. En effet lorsque l'aide se situe à 0,35 €/Kg, les marges brutes deviennent légèrement moins élevées qu'en l'absence d'aides art. 69. Ceci vient du fait que l'introduction de l'aide entraîne toujours une baisse des marges brutes sans aides, qui n'est complètement compensée que lorsque les montants de l'aide unitaire dépassent un certain niveau. Ce comportement des modèles est clairement imputable à la nature couplée des aides art. 69.

En ce qui concerne l'analyse des exploitations par classes de taille, la baisse des productions et des surfaces cultivées en tabac est plus importante dans les grandes exploitations comparée à celle des deux autres typologies d'exploitations (très petites, moyenne-petites). Le degré de spécialisation de la production et le poids des différents groupes de variétés de tabac aident aussi à comprendre les différences observées entre les exploitations en termes d'impact des scénarios sur leurs résultats économiques. Le découplage total (Scénario TD) détermine une baisse de la valeur des ventes du tabac plus marquée dans les grandes et les très petites exploitations que dans les petites à moyennes exploitations. Toutefois, du fait de la spécialisation de la production de ces exploitations, la valeur totale des ventes baissent relativement plus dans les très petites exploitations que dans les autres. La réduction des aides directes est par contre très semblable entre les trois groupes d'exploitations.

7.1.6.4 Le cas de la Pologne

L'application du scénario de découplage partiel (Scénario PD) entraîne une nette amélioration des marges brutes d'exploitation (avec aides). Cela est imputable tant à l'introduction des aides découplées au tabac qu'à l'augmentation des prix du tabac et de l'aide couplée au tabac. L'impact de ces augmentations est amplifié du fait que les exploitations profitent des nouvelles conditions de marché et augmentent même leur production de tabac.

Ces deux éléments déterminent une augmentation de la valeur des ventes du tabac associée à une légère augmentation des coûts de production. L'amélioration des résultats économiques d'exploitation vient en partie de l'augmentation du montant des aides reçues par les exploitations. Toutefois, contrairement à ce que l'on observe avec le découplage total de l'aide au tabac, l'effet des modifications introduites, en termes de réorientation vers le marché, est limité.

Tab. 59 - Pologne : Total régional. Résultats économiques: scénarios de découplage partiel

Code scénario	Baseline de référence	Scénarios de découplage partiel			Scénarios de découplage partiel		
	BLRif	PDP5A5	PDP5A7	PD	PDP5A5	PDP5A7	PD
Paramètres des scénarios:							
<i>prix tabac</i>	2005	2005	2005	2007	2005	2005	2007
<i>aides tabac</i>	2005	2005	2007	2007	2005	2007	2007
		(.000 €)			Var. % par rapport à BL_Rif		
Valeur totale de la production	15.731	15.731	15.814	16.660	0,0	0,5	5,9
tabac (<i>flue-cured</i>)	10.288	10.288	10.383	11.233	0,0	0,9	9,2
COP	4.431	4.431	4.420	4.417	0,0	-0,3	-0,3
céréales	4.367	4.367	4.355	4.354	0,0	-0,3	-0,3
Total aides directes	24.368	27.242	28.779	28.837	11,8	18,1	18,3
- couplées	21.908	21.908	23.446	23.504	0,0	7,0	7,3
- découplées	2.459	5.333	5.333	5.333	116,9	116,9	116,9
Total aides directes tabac	20.536	23.410	24.798	24.858	14,0	20,8	21,0
- couplées tabac	20.536	20.536	21.924	21.984	0,0	6,8	7,0
- découplées tabac	0	2.874	2.874	2.874	-	-	-
Coûts totaux	16.652	16.652	16.915	16.998	0,0	1,6	2,1
Marge Brute (MB)	23.447	26.321	27.678	28.499	12,3	18,0	21,5
MB au net des aides directes	-921	-921	-1.102	-338	0,0	19,6	-63,3
		<i>Indices économiques</i>			<i>Indices économiques</i>		
Val. de la product. tot. unitaire (€/ha SAU)	616	616	619	652	0,0	0,5	5,8
Aides totales/Recettes (%) ^	60,8	63,4	64,5	63,4	4,3	6,2	4,3
Aides totales/Marge Brute (%)	103,9	103,5	104,0	101,2	-0,4	0,1	-2,6
Aides couplées/Totaux (%)	89,9	80,4	81,5	81,5	-10,5	-9,4	-9,3
Val. de la prod. unitaire du tabac (€/ha SAU)	1.708	1.708	1.708	1.842	0,0	0,0	7,9
Val. tot. prod tabac/Val. tot. prod. (%)	65,4	65,4	65,7	67,4	0,0	0,4	3,1
Aides couplées tabac/Aides tot tabac (%)	100	87,7	88,4	88,4	-12,3	-11,6	-11,6
Aides totales tabac/Recettes (%) ^	51,2	54,5	55,6	54,6	6,4	8,6	6,7

^ Recettes = Valeur de la production et aides directes totales

Source: élaboration à travers modèles de PMP à partir des données EU-FADN-DG AGRI L-3

L'application du découplage total entraîne une nette contraction de la valeur des ventes imputable à la forte contraction de la production de tabac, substituée par des cultures moins intensives (scénario TD). En effet, l'intensité moyenne de production (valeur des ventes par hectare), baisse de 600 à 400 €/ha environ.

Du fait de la modification du système des aides au tabac, le montant total des aides directes perçues diminue par rapport à la situation de référence (scénario TD). En effet, si d'une part, les aides couplées au tabac disparaissent, d'autre part, une partie seulement de celles-ci sont transférées vers les aides découplées. Ainsi, dans ce cas aussi une partie des aides est destinée au financement des mesures du 2^{ème} Plier de la PAC.

Différemment de ce qui s'est observé dans les modèles des autres régions analysées, dans ce groupe d'exploitations l'effet total de l'évolution des recettes, des coûts et des aides génère une amélioration des conditions de rentabilité mise en évidence par l'augmentation des marges brutes totales (avec aides).

Ces résultats sont encore plus positifs lorsque l'on suppose un transfert des aides sous forme découplée d'un montant équivalent à celui perçu en 2007 (scénario TD-B).

Tab. 60 - Pologne : Total régional. Résultats économiques: scénarios de découplage total

Code scénario	Baseline de référence	Scénarios de découplage total ^			Scénarios de découplage total ^		
	BLRif	Aides art.69			Aides art.69		
		TD	TD-A	TD-B	TD	TD-A	TD-B
Paramètres des scénarios:							
<i>prix tabac</i>	2005	2007	2007	2007	2007	2007	2007
<i>aides tabac</i>	2005	2007	2007	2007	2007	2007	2007
		(.000 €)			Var. % par rapport à BL_Rif		
Valeur totale de la production	15.731	10.150	10.269	10.150	-35,5	-34,7	-35,5
tabac (<i>flue-cured</i>)	10.288	3.880	4.036	3.880	-62,3	-60,8	-62,3
COP	4.431	5.173	5.149	5.173	16,7	16,2	16,7
céréales	4.367	5.076	5.060	5.076	16,2	15,9	16,2
Total aides directes	24.368	21.399	19.566	27.694	-12,2	-19,7	13,7
- couplées	21.908	1.833	0	1.833	-91,6	-100,0	-91,6
- découplées	2.459	19.566	19.566	25.862	695,6	695,6	951,5
Total aides directes tabac	20.536	17.107	17.107	23.402	-16,7	-16,7	14,0
- couplées tabac	20.536	0	0	0	-100,0	-100,0	-100,0
- découplées tabac	0	17.107	17.107	23.402	-	-	-
Coûts totaux	16.652	4.126	4.237	4.126	-75,2	-74,6	-75,2
Marge Brute (MB)	23.447	27.423	25.598	33.719	17,0	9,2	43,8
MB au net des aides directes	-921	6.024	6.032	6.024	-754,2	-755,0	-754,2
		Indices économiques			Indices économiques		
Val. de la product. tot. unitaire (€/ha SAU)	616	397	402	397	-35,6	-34,7	-35,6
Aides totales/Recettes (%) ^^	60,8	67,8	65,6	73,2	11,6	7,9	20,4
Aides totales/Marge Brute (%)	103,9	78,0	76,4	82,1	-24,9	-26,5	-21,0
Aides couplées/Totaux (%)	89,9	8,6	0,0	6,6	-90,5	-100,0	-92,6
Val. de la prod. unitaire du tabac (€/ha SAU)	1708	1848	1851	1848	8,2	8,4	8,2
Val. tot. prod tabac/Val. tot. prod. (%)	65,4	38,2	39,3	38,2	-41,6	-39,9	-41,6
Aides couplées tabac/Aides tot tabac (%)	100,0	0,0	0,0	0,0	-100,0	-100,0	-100,0
Aides totales tabac/Recettes (%) ^^	51,2	54,2	57,3	61,8	5,9	12,0	20,7

^ Le scénario TD-A considère même le découplage plein des aides prévues pour les cultures différentes du tabac. Le scénario TD-B considère un système de découplage des aides plus favorable pour les agriculteurs.

^^ Recettes = Valeur de la production et aides directes totales

Source: élaboration à travers modèles de PMP à partir des données EU-FADN-DG AGRI L-3

L'amélioration des résultats économiques (marge brute) résultant de l'application du scénario TD est aussi imputable à la forte baisse des coûts de production associée à une réduction tout aussi importante de la culture du tabac. Cette réduction montre que le découplage de l'aide détermine une réduction dans l'utilisation des facteurs de production.

Cette réduction est également responsable de la forte augmentation des marges brutes hors aides directes: on passe en effet de valeurs négatives à des valeurs nettement positives (Tab. 56). Cette augmentation fournit une indication de l'importance du phénomène de réorientation vers le marché associé au découplage total des aides directes accordées au tabac.

Il faut noter, toutefois, que la réduction de la valeur des ventes induite par le découplage des aides au tabac fait augmenter significativement le poids des aides directes en termes de formation des revenus d'exploitation et les marges brutes totales (avec aides). En effet, les aides arrivent à constituer environ 68% du revenu de l'exploitation et 78% des marges brutes totales (avec aides). En outre, il s'agit en prévalence d'aides découplées qui n'ont aucun effet en termes d'incitation à l'utilisation des ressources de l'activité productive. En effet, les marges brutes hors aides sont, dans les conditions post-réforme, à un niveau bien plus bas par rapport aux marges brutes totales de la situation pré-réforme. Ce résultat montre comment, aussi dans cette région, se crée une dépendance élevée par

rapport aux aides découplées, tandis que la composante des marges brutes totales (avec aide), qui est directement liée à l'activité productive, se réduit fortement.

Le scénario TD-B indique l'incidence du mécanisme de réallocation des aides au tabac sous leur forme découplée en termes de résultats économiques d'exploitation (Tab. 56). Les résultats montrent comment un mécanisme, qui attribuerait un montant d'aides sous forme découplée équivalent à l'aide totale perçue en 2007, tendrait à surcompenser les producteurs en leur permettant d'obtenir des niveaux de marges brutes totales (avec aides) nettement supérieurs à ceux constatés dans les conditions de base voire même à ceux (déjà meilleurs) indiqués par les modèles appliquant les prix et les systèmes d'aides de 2007 (scénarios PD).

7.1.7 Jugement évaluatif

Les résultats de l'analyse quantitative, complétés par les informations récoltées lors des études de cas, ont permis d'énoncer les conclusions suivantes.

1. Les effets de la réforme sur les décisions de production des agriculteurs et sur une meilleure orientation des agriculteurs vers le marché et la compétitivité

Pour répondre à la première partie de la QE 3 (impact des mesures de la PAC relatives au secteur du tabac sur les décisions de production des agriculteurs), nous avons examiné les changements, entre 2004 et 2006, de l'utilisation des sols dans un échantillon constant d'exploitations de la Grèce, de l'Espagne, de l'Italie et de la Pologne (source RICA) actives dans la culture du tabac avant la réforme.

À la suite de la réforme du secteur du tabac, une partie plus ou moins importante d'exploitations de l'échantillon a abandonné cette culture, notamment 49% des exploitations de la Grèce, 25,5% de l'Espagne, environ 16% de l'Italie et seulement 5,4% de la Pologne, mais des différences existent au niveau régional, en particulier en Grèce, avec un minimum de 22% en Macédoine-Thrace et un maximum de presque 100% en Etolie-Acarmanie. En outre, dans toutes les régions (avec l'exception de la Pologne) les exploitations de l'échantillon ayant continué la production de tabac, ont réduit la surface de cette culture.

En ce qui concerne l'utilisation des sols, les résultats de l'analyse ont mis en évidence que, à la suite de la réforme du secteur du tabac (mais plus en général à la suite de la réforme de la PAC, qui a intéressé la plupart des autres cultures déjà existantes dans les exploitations⁹⁹), la plupart des producteurs ayant décidé d'abandonner ou de réduire le tabac ont orienté l'activité agricole vers des cultures plus extensives, notamment vers les céréales et/ou les fourragères et/ou les prairies permanentes, accompagnées (probablement) par un renforcement des élevages. En outre, dans certaines régions, l'augmentation des surfaces en jachère a mis en évidence la décision de ne pas cultiver, probablement en attente de signaux de marché différents.

Seulement dans peu de cas, et en mesure limitée (en particulier en Grèce) la surface d'autres cultures plus intensives a été augmentée (coton, oliviers, vergers).

Ces orientations prédominantes ont concerné, même si dans une mesure différenciée en fonction des contextes économiques et productifs, les exploitations de toutes les régions où le découplage total a été mis en œuvre (régions de la Grèce) ainsi que les régions ayant choisi le découplage partiel (Estrémadure, régions de l'Italie). A l'inverse, en Pologne les producteurs ont renforcé la surface destinée au tabac.

En tout cas, les producteurs ayant abandonné ou réduit les surfaces en tabac se sont limités à modifier la dimension des surfaces des cultures déjà existantes dans leurs exploitations avant la réforme. Seulement dans peu de cas, et pour des surfaces extrêmement limitées, des producteurs ont commencé des nouvelles activités (légumes maraîchères en Macédoine Centrale et en Estremadura). Ceci porte à

⁹⁹ Par exemple, la réforme de l'OCM sucre a mis à zéro les superficies en betterave à sucre en Ombrie.

penser que, au-delà de l'intérêt économique rapporté à la rentabilité relative des cultures, des barrières à l'entrée dans les nouveaux secteurs existent, ce que représente un facteur limitant aux possibilités effectives de reconversion à court terme vers des nouvelles activités.

Les résultats concernant les orientations productives sont substantiellement cohérents avec les résultats de l'analyse de la compétitivité relative des cultures.

Cette analyse s'est appuyée sur les données statistiques de la base de données RICA, qui décrivent des échantillons d'exploitations spécialisées dans les différentes cultures étudiées, dont la limite est que leur composition varie au cours du temps et leur dimension est parfois très réduite. Etant données ces limites, les résultats doivent être considérés avec prudence.

L'analyse a été menée en deux étapes: la première visant à évaluer la rentabilité relative de la terre (VANE/SAU) et du travail (VANE/UTA) des cultures dans une situation de soutien couplé (direct ou indirect); la deuxième étape consistant en une analyse contrefactuelle, visant à évaluer la rentabilité relative des cultures en absence de soutien couplé aux mêmes cultures.

Compte tenu des limites de la composition des échantillons d'exploitations spécialisées dans les différentes cultures, les résultats de l'analyse montrent que :

- 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. Pour les producteurs, la culture du tabac était intéressante pour deux motifs :
 - dans les exploitations de plus grande taille (i.e. Ombrie), la possibilité d'adopter des techniques de production « *labour saving* » donnant une plus grande opportunité de profit par rapport aux cultures alternatives ;
 - dans les exploitations de petite taille, la forte rentabilité de la terre donnait l'opportunité d'employer le travail familial sous-utilisé.
- après la mise en œuvre de la réforme, dans les EM/régions ayant choisi le découplage partiel (Italie et Espagne) la culture du tabac a subi une perte de compétitivité par rapport aux cultures alternatives, bien que les marges demeurent positives. Cependant la 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 Etolie-Acarmanie) où le l'aide est entièrement découplée dès 2006.

2. Les effets attendus de l'introduction du découplage total sur les décisions de production des agriculteurs et sur une meilleure orientation des agriculteurs vers le marché et la compétitivité

Les résultats présentés ci-dessus ont été confirmés par les simulations concernant les effets probables de l'introduction en 2010 du découplage total dans les EM ayant opté pour le découplage partiel et dans les NEM.

Les résultats des simulations, effectuées par le biais des modèles PMP, ont mis en évidence que:

- La diminution de la production de tabac à la suite du découplage total des aides au tabac engendre un fort changement des choix de production dans les exploitations des toutes les régions étudiées, ce qui mène à une réduction de la valeur totale de la production de plus de 25% (-10% environ en Campanie) ainsi que des coûts de production de plus de 72% par rapport à la situation de référence (BLRif).
- Il en sorte que les marges brutes hors aides, négatifs dans le scénario BLRif, deviennent positifs, ce que témoigne l'augmentation de l'efficacité des exploitations dans les modèles considérés. En

conséquence, encore une fois, le rôle de distorsion joué par ces aides couplées est mis en évidence.

- Cependant, la forte diminution des coûts est un indicateur du fait que dans les exploitations il s'engendre un encouragement vigoureux à l'expulsion des facteurs de production, notamment le travail salarié saisonnier, et la diminution de leur rémunération (notamment le travail familial et le capital).

À la suite du transfert de la moitié des aides directes au tabac au 2^{ème} Pilier de la PAC, les revenus subissent une forte pression négative car:

- par rapport au scénario de base, en Ombrie et en Campanie les réductions relatives des aides directes aux exploitations sont estimées à 44% et 48%, tandis qu'en Estrémadure 55% à cause de l'application de l'art. 69¹⁰⁰. Par contre, en LUB-Plm la réduction est limitée à 12 % car le niveau des aides était encore relativement bas dans le scénario de base.
- la réduction des aides perçues tend à prévaloir sur l'augmentation des marges brutes hors aides dans les modèles des régions italiennes et espagnoles: par conséquent, dans les trois cas considérés, l'effet total est une réduction significative des marges brutes totales (avec les aides). A l'inverse, dans les modèles de LUB-Plm l'impact positif de la réorientation au marché dépasse l'effet négatif de la réduction des aides: dans ce cas le résultat final est une croissance des marges brutes totales (avec les aides).

En outre, les résultats des simulations montrent que le découplage des aides au tabac, si d'une part mène à une augmentation des marges brutes hors aides, de l'autre réduit beaucoup la production, les coûts, ainsi que l'utilisation des facteurs de production. Ceci porte à augmenter beaucoup le poids relatif des aides directes (en particulier de celles découplées) dans la formation des marges brutes totales, car les marges brutes liées aux activités productives diminuent vivement. Ce résultat impose une réflexion sur les conséquences de la contraction des revenus engendrée par les activités productives des exploitations. En effet, ceci représente une forte incitation à l'expulsion des facteurs de production. En absence d'une effective capacité de reconversion des ressources productives disponibles (notamment le travail familial et les capitaux) vers d'autres activités (même extra-agricoles), ceci porte à une consistante diminution de leur rémunération.

Une dernière conclusion concerne l'utilisation de l'art. 69. Les scénarios se rapportant à cet article, (appliqués à toutes les régions à l'exception de LUB-Plm), montrent le rôle potentiel que ce type d'aide pourrait jouer. Elle a pour effet de limiter la baisse des recettes d'exploitation. Toutefois l'introduction de cette aide entraîne également une augmentation des coûts de production et réduit l'effet de réorientation au marché engendré par le découplage des aides. En effet l'augmentation des marges brutes hors aides tend à diminuer parallèlement à l'augmentation du niveau des aides art. 69. Ceci est cohérent avec la nature couplée de ce type d'aides.

¹⁰⁰ On observe qu'en appliquant à cette région un scénario sans aides art 69 (scénario TD-N), la réduction relative des aides directes perçues atteint une dimension similaire à celle observée dans les modale italiens.

7.2 QUEL A ETE L'IMPACT DES MESURES DE LA PAC RELATIVES AU SECTEUR DU TABAC BRUT SUR LE DEVELOPPEMENT STRUCTUREL DE LA FILIERE DU TABAC ? QUEL IMPACT PEUT ETRE ATTENDU A CET EGARD DE L'INTRODUCTION DU DECOUPLAGE TOTAL ? (Q.E. 4)

7.2.1 Compréhension de la question évaluative

La question évaluative amène à s'interroger sur les impacts de la réforme de 2004 sur la structure de la production agricole et de l'industrie de première transformation.

Puisque la dynamique de la structure de l'ensemble de la filière est influencée par les décisions stratégiques des producteurs agricoles à la suite de la mise en œuvre du découplage (total ou partiel selon les cas) et par les réponses stratégiques des industriels face aux changements de disponibilité de matière première, cette question est liée aux résultats de l'analyse des questions précédentes.

Théoriquement, on peut envisager, par rapport à la situation avant la réforme et de façon différenciée dans les régions:

- le maintien des exploitations tabacoles les plus efficaces et la sortie de la filière des exploitations inefficaces et/ou produisant du tabac de basse qualité (dont le maintien était permis par l'existence des aides couplées), avec une mobilisation de la main d'œuvre ;
- une augmentation de la superficie moyenne en tabac par producteur;
- la sortie de la filière d'un certain nombre d'industries suite à la chute de la production de matière première, avec des impacts sur la main-d'œuvre.

En outre, à partir de la comparaison des résultats de l'analyse dans les EM/régions ayant déjà choisi le découplage total et dans les EM/régions ayant choisi le découplage partiel, ainsi que des régions ayant adopté le RPUS, la question évaluative nécessite de formuler des hypothèses concernant l'impact attendu de l'introduction du découplage total sur la structure et sur l'emploi aux divers stades de la filière (stades de production agricole et de transformation).

7.2.2 Approche méthodologique, sources d'informations et limites

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, en fonction des divers règlements d'application en vigueur tout au long de la période (Annexes IB au Règlement (CE) n° 2095/2005, Règlement (CE) n° 604/2004 et Règlement (CE) n° 2636/99). Toutefois, ces données présentent de nombreuses omissions et incohérences auxquelles nous avons tenté de remédier par des estimations là où c'était possible¹⁰¹. Notamment :

- en ce qui concerne les superficies, la Grèce n'a communiqué aucune donnée pour 2006 ; c'est la raison pour laquelle les superficies ont été estimées pour la production 2006 en reprenant les rendements moyens des années précédentes et suivantes.
- Pour les années 2006-2007 et les prévisions 2008, les données relatives à certains groupes variétaux en Grèce, France, Espagne, Belgique et Slovaquie sont incohérentes par rapport au volume de production (elles indiquent des rendements à l'hectare anormaux) ou absentes (alors qu'il y a eu production). Ces derniers ont donc été recalculés (ou estimés) sur la base des rendements moyens à l'hectare des années précédentes.
- en ce qui concerne les producteurs, on remarque que les données reprennent le nombre de producteurs qui ont conclu des contrats de culture. Ce nombre peut ne pas coïncider avec le

¹⁰¹ Il est évident que ces ajustements conduisent à une marge d'erreur, plus limitée toutefois que celle découlant des omissions et des incohérences d'origine.

nombre de producteurs (en général plus faible) qui ont effectivement assuré la production. En outre, le nombre de producteurs se réfère à chaque groupe variétal. Il s'ensuit que le nombre total de producteurs est surestimé, car il ne tient pas compte des producteurs qui cultivent plusieurs groupes variétaux de tabac (existence de doublons). Le nombre total de producteurs figure par ailleurs dans les annexe IA du Règlement (CE) n° 2636/99 et suivants. En général, ce nombre est à peine inférieur à la somme des producteurs figurant dans les annexes IB. Cependant, dans l'un des cas, le nombre de producteurs figurant à l'annexe IA est plus élevé que celui des producteurs figurant à l'annexe IB (Espagne 2007). En outre, dans certains cas, les données fournies par les Etats-membres sont manifestement estimées et non pas collectées directement¹⁰².

La dynamique de la superficie en tabac et du nombre d'exploitations tabacoles comparée à la dynamique de la SAU et du nombre total d'exploitations dans les régions, de même que leur répartition selon les classes de taille ont été étudiées en utilisant les données provenant des résultats des enquêtes biennales portant sur la structure des exploitations agricoles (ESEA) et des sources statistiques nationales. Toutefois, les données de l'enquête 2007 pour la Grèce et la Pologne ne sont toujours pas disponibles, ce qui a limité l'analyse aux régions tabacoles d'Espagne et d'Italie.

En ce qui concerne l'évaluation des décisions d'ajustements structurels prises par les producteurs suite à la réforme (variations de la taille des exploitations et effets sur l'emploi en termes d'UTA), l'analyse a été réalisée à partir des données de l'échantillon constant d'exploitations du RICA déjà utilisé à la QE3 et qui concerne les régions d'Espagne, de Grèce, d'Italie et de Pologne. Il convient de le rappeler ici :

- il s'agit de l'échantillon total d'exploitations qui produisaient du tabac en 2004 dont une partie significative a, en 2006, continué, réduit ou arrêté la culture de tabac tout en conservant, dans tous les cas, une activité agricole. Pour la Grèce et pour l'Espagne (ainsi que pour leurs régions tabacoles), le grand nombre d'exploitations de l'échantillon total a permis de constituer deux sous-échantillons distincts : un premier, comprenant les exploitations qui, après la réforme, ont continué de produire du tabac et un second, comprenant les exploitations qui ont arrêté cette culture.
- Les changements structurels sont le fait non seulement de la réforme du secteur tabac mais aussi, d'une façon plus générale, de la réforme de la PAC.

Il est évident que les résultats sortant de l'analyse concernent l'échantillon RICA, et par conséquent ils ne sont pas automatiquement transférables à l'univers des exploitations tabacoles communautaires. En ce qui concerne en particulier les résultats présentés au § 7.2.6 (nombre absolue d'UTA et variation en pourcentage), il faut noter que les exploitations agricoles composant l'échantillon RICA ne cultivent pas seulement du tabac, mais un mix productif d'autres cultures pour lesquelles le travail agricole est aussi utilisé. Ne connaissant pas la composition du mix productif de l'univers des exploitations communautaires produisant (aussi) du tabac, il n'est pas permis de transférer les résultats de l'analyse de l'échantillon à l'univers communautaire, pour estimer le niveau total d'UTA employées dans les exploitations produisant du tabac avant et après la réforme.

En ce qui concerne l'évolution du nombre d'industries de transformation, nous avons utilisé les données communiquées à la Commission par les EM, en fonction des règlements d'application en vigueur pour la période (Annexe IA). Dans ce cas encore, les données présentent des incohérences dues au système de relevé utilisé. Parfois, elles reprennent en effet le nombre d'industries qui ont introduit une demande de reconnaissance et non celui des industries effectivement en activité. De plus, il y a des doublons dans les comptages (une même entreprise a été comptée plusieurs fois, pour chaque groupe variétal de tabac transformé) et/ou le nombre rapporté est le nombre total d'usines

¹⁰² Par exemple, dans l'un des EM (Espagne), le nombre de producteurs de Fired cured a été estimé en divisant le volume de production par le rapport Production/nb. de producteurs des années précédentes (c'est pourquoi, pour chacune de ces années, le rapport Production/nb. de producteurs reste constant).

(différemment situées) appartenant à une même entreprise. Ces problèmes sont surtout apparus dans les cas de l'Italie, de la Belgique et (en partie) de la Grèce. Afin de corriger autant que possible ces incohérences, des demandes d'informations complémentaires ont été adressées directement à certains organismes payeurs des EM (notamment pour l'Italie et la Grèce), et certaines informations ont aussi été fournies par les syndicats des industries de transformation lors des missions de terrain. Étant donné ces limites, les résultats de cette analyse sont à considérer avec beaucoup de précaution.

En ce qui concerne les stratégies d'ajustement et les effets sur l'emploi industriel, les informations de base proviennent des réponses à l'enquête par COGEA auprès des industries de transformation et des interviews d'opérateurs lors des missions de terrain dans les régions EDC. Sur la base de ces informations, nous avons estimé l'effet global de la réforme sur l'emploi industriel. La méthodologie utilisée et les limites sont expliquées au chapitre correspondant.

Afin d'évaluer les effets probables de l'introduction du découplage total dans la phase agricole de la filière, des estimations ont été effectuées à travers l'application des modèles de PMP (voir QE1) dans les régions EDC (Campanie, Ombrie, Estrémadure, Lubelskie-Podlaskie-Mazowieckie-Lódzkie - LUB-PML), dans les limites des variations de main-d'œuvre. En effet, la structure des modèles de PMP n'a pas permis d'estimer la variation du nombre d'exploitations qui continueront/arrêteront la production de tabac. Pour chaque région, l'estimation de la main-d'œuvre a été calculée en faisant la somme de la main-d'œuvre employée pour chacune des cultures figurant dans les modèles de PMP, en situation de base (scénario 2005) et en situation de découplage total (scénario TD). Pour chaque culture, la main-d'œuvre employée a été calculée en multipliant la superficie par le nombre d'heures de travail à l'hectare spécifique à cette culture. La variation de la main-d'œuvre entre les deux scénarios représente donc la variation nette de l'emploi en fonction de l'utilisation des sols dans la situation de base et dans la situation de découplage total.

En ce qui concerne le nombre (moyen) d'heures de travail/hectare exigées par chaque culture, les sources utilisées sont les Programmes de Développement Rural, excepté pour la Pologne où, pour le tabac, les informations ont été collectées lors des missions de terrain.

En outre, nous avons utilisé les informations ou opinions fournies par les industries de transformation concernées par l'enquête et par les autres opérateurs interviewés lors des missions de terrain.

Il est évident que les résultats de l'analyse se basent sur un calcul théorique qui reproduit les limites des modèles de PMP (déjà décrites précédemment) et qu'ils ne tiennent pas compte de possibles ajustements structurels par les producteurs (par exemple, une modification de la superficie des exploitations). Ces résultats sont donc à prendre avec précaution.

Afin d'évaluer les effets probables de l'introduction du découplage total sur la structure de l'industrie de transformation et sur l'emploi au sein de celle-ci (dans les AEM qui ont opté pour le découplage partiel et dans les NEM), des estimations ont été effectuées, partant de l'hypothèse que les industries considèrent encore économiquement rentable de continuer leur activité avec un taux d'utilisation de leur capacité de transformation de 60%, ou de 40%, en fonction des variations des volumes de production de tabac vert estimées grâce aux modèles de PMP de certaines régions. La méthodologie de calcul et ses limites sont expliquées dans le chapitre correspondant. En outre, nous avons utilisé les informations ou opinions fournies par les industries de transformation concernées par l'enquête et par les autres opérateurs interviewés lors des missions sur le terrain.

7.2.3 Critères de jugement et indicateurs

La méthode d'évaluation se base sur les critères de jugement suivants :

Critères et indicateurs
Critère de jugement n° 1
Depuis la réforme, dans les divers EM/régions qui ont appliqué le découplage total/partiel/RPUS, les mesures de la PAC se rapportant au secteur du tabac ont (n'ont pas) engendré des dynamiques différenciés sur la structure physique de la phase agricole de la filière
Variations % de la superficie en tabac (par groupe variétal) dans les AEM qui ont adopté le découplage partiel, le découplage total et les NEM, avant et après la réforme. Comparaison des variations des superficies et des productions
Evolution du rapport % SAU en tabac/ SAU totale des régions tabacoles
Variations % du nombre de producteurs (par groupe variétal) dans les AEM qui ont adopté le découplage partiel, le découplage total et les NEM, avant et après la réforme. Comparaison des variations du nombre de producteurs et des superficies
Comparaison des variations 2005-2007 du nombre d'exploitations tabacoles et du nombre total d'exploitations dans les régions
Évolution 2005-2007 de la répartition des exploitations tabacoles et des superficies en tabac par classes de taille dans les régions
Résultats des entretiens sur le terrain dans les régions EdC concernant les catégories de producteurs ayant arrêté la culture du tabac (taille des exploitations et âge des producteurs)
Critère de jugement n° 2
Depuis la réforme, dans les régions qui ont appliqué le découplage total/partiel/RPUS, les mesures de la PAC relatives au secteur du tabac, les producteurs ont (n'ont pas) adopté des stratégies d'adaptation de leurs exploitations
Variations % 2004/2007 de la superficie des exploitations concernées par les échantillons constants du RICA dans les régions de Grèce, d'Espagne, d'Italie et de Pologne
Critère de jugement n° 3
Depuis la réforme, dans les régions qui ont appliqué le découplage total/partiel/RPUS, les mesures de la PAC se rapportant au secteur du tabac ont (n'ont pas) modifié le niveau de l'emploi dans les exploitations tabacoles (effets nets)
Niveau d'UTA totales, familiales et salariées en 2004 et en 2006 pour les exploitations concernées par les échantillons constants du RICA dans les régions de Grèce, d'Espagne, d'Italie et de Pologne. Variations en %.
Niveau des heures de travail par hectare (totales, familiales et salariées) en 2004 et en 2006 pour les exploitations concernées par les échantillons constants du RICA dans les régions de Grèce, d'Espagne, d'Italie et de Pologne. Variations en %.
Critère de jugement n° 4
Depuis la réforme, dans les divers EM/régions qui ont appliqué le découplage total/partiel/RPUS, les effets des mesures de la PAC sur la disponibilité de tabac brut en feuilles ont engendré des dynamiques différenciés sur la structure physique de l'industrie de première transformation et ont conduit à l'adoption de stratégies d'adaptation par ces industries.
Évolution de 2000 à 2008 du nombre d'industries de 1 ^{ère} transformation dans les EM
Évolution du tonnage moyen de tabac brut transformé entre 2005 et 2008 dans un échantillon d'industries
Description des stratégies d'adaptation (arrêt, reconversion, fusions, délocalisation) adoptées par les industries des EM/ régions faisant l'objet d'EDC

Critères et indicateurs
Critère de jugement n° 5
Les effets sur les dynamiques structurelles et sur les stratégies d'adaptation se sont répercutés sur le niveau de l'emploi dans les industries de première transformation
Niveau et variation % entre 2005 et 2008 de l'emploi total (en équivalent temps plein - ETP), de l'emploi masculin et de l'emploi féminin dans un échantillon d'industries de première transformation
Estimation, pour 2005 et pour 2008, du niveau et de la variation % de l'emploi total (en équivalent temps plein - ETP), dans les industries de première transformation des AEM adoptant le découplage partiel, le découplage total et les NEM, en fonction des éléments évoqués au critère n°4 et de l'évolution de la production de tabac brut
Critère de jugement n° 6
Les effets probables de l'introduction, à partir de 2010, du découplage total sur la structure et sur l'emploi dans la phase agricole de la filière
Effets sur l'emploi : Variation des superficies en tabac et en autres cultures estimée par les modèles de PMP * besoin de main-d'œuvre/ha par type de culture dans les régions concernées : comparaison du scénario de base (2005) et du scénario TD
Avis des opérateurs à ce sujet : résultats de l'enquête COGEA auprès des transformateurs
Critère de jugement n° 7
Les effets probables de l'introduction, à partir de 2010, du découplage total sur la structure et sur l'emploi dans la phase industrielle de la transformation
Estimation, dans les EM, du nombre d'industries demeurant actives en 2010 et variations par rapport à 2008, du fait de la variation de la production de tabac ressortant de l'application des scénarios TD au modèle PMP
Estimation du niveau d'emploi total (en équivalent temps plein - ETP) en 2010 et de la variation % par rapport à 2007 pour les industries de première transformation dans les AEM adoptant le découplage partiel et dans les NEM
Avis des opérateurs à ce sujet : résultats de l'enquête COGEA auprès des transformateurs

7.2.4 Les effets de la réforme sur la structure physique de la phase agricole de la filière

7.2.4.1 Les variations des superficies en tabac induites par la mise en œuvre de la réforme dans les AEM adoptant le découplage total, le découplage partiel et dans les NEM

En ce qui concerne le rôle joué par la mise en œuvre de la réforme sur l'évolution des superficies en tabac, on remarque qu'elle suit, en général, grosso modo l'évolution de la production dont l'analyse a été réalisée à la QE1.

Compte tenu des limites en matière de fiabilité des données relatives aux superficies, le tableau ci-après établit la comparaison entre les variations de la production et des superficies en tabac.

Au-delà de légères différences imputables à l'évolution des rendements à l'hectare (influencés aussi par les conditions climatiques dans les différentes régions de production et par des événements climatiques) des exceptions significatives existent toutefois pour certains groupes variétaux dans les différents groupes d'EM.

Dans les AEM, on observe après la réforme que la réduction des superficies est plus limitée (comparée à la chute de la production) pour les Fire cured en Italie mais surtout, pour les Basmats et les Katerini en Grèce. Ce phénomène recouvre des causes différentes : dans le cas des Fire cured, les rendements à l'hectare ont augmenté entre 2005 et 2007 (+ 14%), ce qui incite à penser que la production s'est concentrée dans les exploitations les plus performantes, situées dans les zones les plus productives ; à

l'inverse, dans le cas du Basmás et du Katerini, les rendements moyens à l'hectare ont sensiblement baissé (près de - 20-21% entre 2005 et 2007), ce qui conduit à penser que la production a surtout continué dans les exploitations les moins performantes et/ou situées dans les zones les moins productives (par exemple, les zones de montagne)¹⁰³.

Dans le groupe des NEM (en 2004), on observe une augmentation de la production plus importante en proportion que l'augmentation de la superficie (Flue cured) ou une baisse de la production en moindre proportion (Dark cured). Seuls les Light cured enregistrent une augmentation de superficie plus forte que celle de la production. Toutefois, les fluctuations des rendements à l'hectare au cours de la période conduisent à penser que ces différences sont imputables à des événements de nature conjoncturelle.

7.2.4.2 La dynamique de la superficie en tabac par rapport à la dynamique de la SAU totale dans les régions

Afin que le jugement porté sur le rôle exercé par la réforme soit complet, nous avons jugé utile de mettre en relation les dynamiques des superficies en tabac avec l'évolution de la superficie agricole cultivée totale (SAU) de plusieurs régions tabacoles pour lesquelles nous disposons de données. En effet, dans ces régions, la SAU totale montre une tendance plus ou moins marquée (selon les cas) à la diminution, pour de multiples raisons (abandon des terres, utilisation des sols à des fins non agricoles, etc.)¹⁰⁴. En nous référant aux années 2003, 2005 et 2007, nous avons calculé le rapport en pourcentage entre superficie cultivée en tabac et SAU cultivée totale. L'évolution de cet indicateur représente donc l'effet de la réforme net de toute tendance de fond.

Dans toutes les régions considérées, la superficie en tabac ne représentait, déjà avant la réforme, qu'une part limitée de la SAU totale. Dans quelques régions seulement, l'incidence de la superficie en tabac dépassait (en Macédoine Centrale, en Macédoine Orientale – Thrace et en Grèce Occidentale) ou approchait (en Ombrie et en Campanie) les 2,5% de la SAU totale, alors que dans toutes les autres régions, la diffusion du tabac sur le territoire était beaucoup moins importante¹⁰⁵.

Dans la plupart des régions des AEM, l'incidence de la superficie en tabac sur la SAU totale était en baisse dès avant la mise en œuvre de la réforme (à l'exception de la Vénétie, de la Macédoine Centrale et de la Macédoine Orientale-Thrace). Dans ces régions, cela met donc en lumière un plus fort abandon de la culture du tabac comparé à l'ensemble des activités agricoles.

La mise en œuvre de la réforme a eu des effets très importants. Dans les AEM où le découplage est total, outre la disparition de la culture du tabac dans les Pouilles et en Grèce Occidentale et sa quasi disparition en Thessalie, l'incidence des superficies en tabac sur la SAU totale a diminué de près d'1/4 en Macédoine Orientale-Thrace et de près des 2/3 en Macédoine Centrale, alors même que les variétés cultivées dans ces régions (Basmás et Katerini) soient parmi les plus demandées par le marché. Dans les AEM où le découplage est partiel, la réforme semble avoir joué un rôle important surtout en Ombrie et en Campanie, où par rapport à la diminution de la SAU totale, la diminution des superficies en tabac a été significativement la plus forte. Par contre, en Vénétie, la réforme semble avoir renforcé la tendance déjà amorcée avant la réforme, avec une augmentation supplémentaire de l'incidence de la culture du tabac sur la totalité de la SAU régionale¹⁰⁶.

¹⁰³ On produit toutefois dans ces régions du Basmás et du Katerini de très haute qualité, ce qui contribue à expliquer l'augmentation des prix moyens de ces deux variétés (voir QE1).

¹⁰⁴ Entre 2003 et 2007, toutes les régions étudiées enregistrent une diminution de la SAU cultivée, avec un maximum pour l'Estrémadure (-9%) et un minimum pour la Macédoine (-0,7%)

¹⁰⁵ Il est évident que la part des superficies en tabac était (est) dans certains cas beaucoup plus importante au niveau sous-régional puisque au niveau de la région, la culture n'est pas distribuée de façon homogène (par exemple, en Vénétie, le tabac est presque exclusivement cultivé dans la province de Vérone ; en Campanie, dans les provinces de Caserte et de Bénévent) ; en Estrémadure, dans la province de Caceres).

¹⁰⁶ Pour rappel, avant la réforme, cette augmentation a été favorisée par l'application du système de cession de quotas et de transfert de quotas entre groupes variétaux ; alors qu'après la réforme, elle a été favorisée par la suppression du système de quotas (voir QE1).

L'Estrémadure constitue un cas particulier. Dans cette région, la baisse de l'incidence de la culture du tabac après la réforme a plus ou moins été du même ordre qu'au cours de la période précédente. Dans ce cas, l'effet de la réforme semble donc avoir été moins important.

Le cas de la Pologne, et notamment de la Voïvodie de Lublin, est tout à fait particulier puisqu'au regard d'une diminution de la SAU totale (-7,5% entre 2003 et 2007), la superficie en tabac a presque doublé, ce qui souligne la forte attractivité de cette culture par opposition aux phénomènes d'abandon concernant l'ensemble des cultures agricoles après l'entrée dans l'UE.

7.2.4.3 L'évolution et les variations du nombre de producteurs induites par la mise en œuvre de la réforme dans les AEM adoptant le découplage total, le découplage partiel et dans les NEM

À la lumière des variations des superficies en tabac (dans l'absolu) et des variations du poids relatif de ces superficies sur la SAU totale, il s'agit à présent de vérifier les effets de la réforme sur le nombre de producteurs et, par conséquent, sur la dimension moyenne de leurs superficies en tabac. À cette fin, pour chaque groupe variétal et pour chaque groupe de pays, nous avons comparé les variations (en pourcentage) des superficies, du nombre de producteurs et de la superficie moyenne en tabac par producteur au cours des deux périodes 2000-2005 et 2005-2007.

Tab. 61 - Variations en pourcentage des superficies en tabac, du nombre de producteurs et de la superficie en tabac par producteur, pour l'ensemble des AEM ayant choisi le découplage total, le découplage partiel et les 10 NEM entrés dans l'UE en 2004 (par groupe variétal)

		Surface en 2005 (ha)	Variations % de la surface		Producteurs en 2005 (N)	Variations % des producteurs		Surf./prod. en 2005 (ha)	Variations % de la surface par producteur	
			2005/00	2007/05		2005/00	2007/05		2005/00	2007/05
I. FLUE CURED	Total AEM découpl. Partiel	34.653	5,5	-14,4	4.306	-5,1	-29,7	8,05	11,1	21,8
	Total AEM découpl. total	12.044	22,1	-99,8	11.011	64,9	-99,8	1,09	-26,0	-16,0
	Total NEM (2004)	13.958		10,9	10.913		-8,6	1,28		21,3
II. LIGHT AIR CURED	Total AEM découpl. Partiel	17.085	2,4	-34,8	14.650	-14,5	-50,6	1,17	19,7	32,1
	Total AEM découpl. total	2.250	-32,0	-98,9	1.487	-34,5	-98,7	1,51	3,9	-14,0
	Total NEM (2004)	6.618		15,2	5.373		9,3	1,23		5,4
III. DARK AIR CURED	Total AEM découpl. Partiel	6.784	-42,9	-30,5	7.038	-53,8	-49,2	0,96	23,7	37,0
	Total AEM découpl. total	273	-22,8	-87,9	249	4,6	-72,7	1,10	-26,2	-55,9
	Total NEM (2004)	685		-25,9	638		-17,5	1,07		-10,1
IV. FIRE CURED	Total AEM découpl. Partiel	1.353	-25,6	-32,2	696	-36,1	-41,2	2,53	16,4	15,4
	Total AEM découpl. total	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0
	Total NEM (2004)	310		66,8	269		19,7	1,11		39,4
V. SUN CURED	Total AEM découpl. Partiel	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0
	Total AEM découpl. total (a)	679	-91,1	-100,0	1.305	-90,1	-100,0	0,52	-10,0	0,0
	Total NEM (2004)	0		0,0	0		0,0	0,00		0,0
VI. BASMAS	Total AEM découpl. Partiel	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0
	Total AEM découpl. total	21.758	4,3	-48,7	22.968	-7,3	-44,4	0,95	12,5	-7,8
	Total NEM (2004)	0		0,0	0		0,0	0,00		0,0
VII. KATERINI	Total AEM découpl. Partiel	10	-81,0	-100,0	3	-94,7	-100,0	3,42	261,4	0,0
	Total AEM découpl. total	11.045	-2,4	-41,7	10.676	-9,7	-55,3	1,03	8,2	30,5
	Total NEM (2004)	0		0,0	0		0,0	0,00		0,0
VIII. KABA KOULAK	Total AEM découpl. Partiel	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0
	Total AEM découpl. total	1.296	-83,1	-98,7	1.948	-80,0	-99,2	0,67	-15,7	73,4
	Total NEM (2004)	0		0,0	0		0,0	0,00		0,0
TOTAL	Total AEM découpl. Partiel	60.292	-5,6	-22,5	26.693	-29,8	-46,7	2,26	34,6	45,2
	Total AEM découpl. Total (b)	49.345	-19,1	-64,1	49.644	-27,8	-64,4	0,99	12,0	0,8
	Total NEM (2004)	21.560		11,8	17.193		-2,9	1,25		15,1

a) Grèce et Pouilles

b) y compris Pouilles

Sources : Annexe IB du règlement (CE) n° 2636/99 et estimations

Compte tenu des limites de fiabilité des données relatives au nombre de producteurs (et de l'existence de doublons dans la somme totale), les résultats de l'analyse permettent de formuler les remarques suivantes.

Dans les exploitations tabacoles, la superficie affectée à la culture du tabac est (en moyenne) très limitée. En 2005, excepté pour les Flue cured¹⁰⁷, la superficie moyenne par producteur était inférieure à 3 ha pour tous les groupes variétaux, ne dépassant pas 0,5 ha pour les Sun cured et 0,7 ha pour les Kaba Koulak.

Toutefois, dans l'ensemble, dès avant la réforme le nombre de producteurs a baissé dans une proportion plus forte que la surface en tabac. Cela montre l'existence d'un processus d'augmentation de la dimension moyenne par producteur, bien que variable d'un groupe variétal ou d'un EM à l'autre. En particulier, ce processus a concerné tous les groupes variétaux cultivés dans les AEM avec découplage partiel, alors qu'en général, dans les AEM avec découplage total, l'augmentation a été plus modeste (Light cured et Katerini) voire négative (Flue cured, Dark cured, Sun cured et Kaba Koulak).

Ainsi que nous l'avons déjà dit (QE1 et QE2), ce processus a été favorisé par la synergie des instruments mis en œuvre avant la réforme (cession de quotas entre producteurs, rachat de quotas, système de transfert de quotas entre groupes variétaux). À ce propos, on remarque qu'entre 2000 et 2004, plus de 12 000 producteurs des AEM ont quitté le secteur à travers l'utilisation de la cession et du rachat de quotas, parmi lesquels plus de 3 700 producteurs de Sun cured, près de 2 400 producteurs de Basmas, 1 750 de Kaba Koulak, près de 1.600 de Dark cured et près de 1 200 de Light cured. En particulier, la cession de quotas (rachetés pour la plupart par d'autres producteurs), associée au transfert de quotas entre groupes variétaux, a donc contribué à déterminer les dynamiques d'évolution du nombre de producteurs et de la dimension moyenne par producteur¹⁰⁸.

La mise en œuvre de la réforme a entraîné des effets fortement différenciés au niveau des différents groupes d'EM ainsi qu'au sein de ces mêmes groupes d'EM.

- **Pour l'ensemble des AEM ayant choisi le découplage partiel**, entre 2005 et 2007, la baisse du nombre d'exploitations tabacoles a été de près de 47%, au regard d'une diminution de 22,5% des superficies. Il en résulte donc une augmentation de la dimension moyenne pondérée par producteur de près de 45% (de 2,26 ha à 3,28 ha)¹⁰⁹. Il est à remarquer qu'au sein de ce groupe, tous les EM ont enregistré une augmentation de la dimension moyenne des exploitations, à l'exception du Portugal où la tendance paraît inverse (-42%, de 5 ha à 2,85 ha par exploitation). En particulier, la plus forte contribution à l'augmentation de la dimension moyenne a été le fait des dynamiques qui ont concerné l'Italie¹¹⁰ (+76%, de 2,01 à 3,55 ha), alors que dans les autres EM, l'augmentation a été plus limitée¹¹¹.

En outre l'augmentation de la dimension moyenne a concerné les exploitations de tous les groupes de variétés, quoique de façon différenciée (plus forte pour les Dark cured et plus faible pour les Fire cured).

En général, donc, dans tous les EM (à l'exception du Portugal) et pour tous les groupes variétaux, l'arrêt de la culture du tabac a vraisemblablement été le fait des producteurs disposant de la plus faible superficie en tabac.

¹⁰⁷ Comme nous l'avons déjà remarqué, les Flue cured se prêtent à une plus forte mécanisation des cultures et exigent des investissements plus importants (fours) qui impliquent la nécessité de disposer d'une plus grande superficie pour rentabiliser l'activité.

¹⁰⁸ On remarque toutefois qu'en Grèce, le système de transfert de quotas entre groupes variétaux a généré des effets opposés : un grand nombre de producteurs de Sun cured et de Kaba Koulak de plus grande dimension a commencé à produire des Flue cured, sans toutefois atteindre la dimension moyenne des producteurs traditionnels de ce groupe variétal. Comme déjà souligné, on observe au final une diminution de la superficie moyenne par producteur pour les trois groupes variétaux.

¹⁰⁹ En réalité, la baisse du nombre d'exploitations tabacoles et, par conséquent, l'augmentation de leur dimension moyenne aurait dû être encore plus importante, compte tenu de l'existence de doublons dans le comptage du nombre de producteurs.

¹¹⁰ À l'exception des Pouilles.

¹¹¹ Notamment, +15,3% en Allemagne, +29% en Espagne, +18% en France.

On remarque que cette conclusion est confirmée par les interviews réalisées lors des missions sur le terrain en Italie et en Espagne ainsi que par les résultats de l'enquête menée auprès des transformateurs. En effet, les opérateurs confirment que l'arrêt de la production du tabac a surtout concerné les exploitations répondant à une triple condition : dimension limitée des superficies en tabac (petits producteurs de tabac), production de moins bonne qualité et âge avancé du producteur¹¹².

Enfin, il convient de remarquer que les données prévisionnelles pour 2008 montrent une légère contraction des superficies (-2,8% par rapport à 2007), au regard d'une baisse plus marquée du nombre de producteurs (-13,7%). Dès lors, la dimension moyenne des exploitations tabacoles restantes devrait encore augmenter de 12,7% (de 3,28 à 3,70 ha).

- **Pour l'ensemble des AEM ayant appliqué le découplage total**, entre 2005 et 2007, la baisse du nombre d'exploitations tabacoles a été de près de 64%, en proportion presque identique à celle des superficies. Il faut toutefois souligner qu'au sein de ce groupe d'EM, la totalité des producteurs a arrêté cette activité en Autriche, ainsi que 67% des producteurs en Belgique (au regard d'une diminution de 89% de la superficie) et 64,4% des producteurs en Grèce (-64,1% des superficies). Par conséquent, en Grèce (dans son ensemble), la dimension moyenne pondérée des producteurs est restée plus ou moins la même que celle atteinte la dernière année avant la réforme¹¹³, alors qu'en Belgique, on constate une chute importante, de l'ordre de près de -67%. Dans ce pays, donc, et contrairement à tous les autres EM, (à l'exception du Portugal), l'arrêt de la culture a concerné des producteurs de plus grande dimension.

Il faut remarquer que, pour l'ensemble des pays de ce groupe, les données prévisionnelles pour 2008 montrent une contraction encore plus forte des superficies (-12,3%), au regard d'une diminution encore plus forte du nombre de producteurs (-15,1%). Par conséquent, la dimension moyenne des exploitations tabacoles restantes devrait légèrement augmenter (+3,3%, de 1,0 à 1,03 ha).

- **Au niveau des NEM**, les variations des superficies et du nombre de producteurs ne concernent que les EM entrés dans l'UE en 2004. Dans l'ensemble, entre 2005 et 2007, le nombre de producteurs a baissé de façon marginale (près de -3%), au regard d'une augmentation de la superficie cultivée (+12%). Il en résulte donc que la dimension moyenne des producteurs a augmenté de près de 15%. Toutefois, ce résultat moyen est l'expression d'évolutions qui diffèrent selon les EM appartenant à ce groupe. En particulier, la Pologne a vu augmenter la dimension moyenne de 21% et la Hongrie de 10%, mais en Slovaquie, la dimension moyenne a diminué de 16%.

En outre, des différences significatives sont constatées entre les groupes variétaux, puisque la forte augmentation de la dimension moyenne des producteurs de Flue cured (+21,3%, de 1,28 à 1,55 ha) s'accompagne d'une augmentation beaucoup plus faible de la dimension moyenne des producteurs de Light cured (+5,4%, de 1,23 à 1,30 ha) et d'une diminution significative pour les Dark cured (-10%, de 1,07 à 0,97 ha).

¹¹² Parmi les transformateurs qui ont répondu aux questionnaires de l'enquête, 94,7% ont indiqué que les abandons ont concerné les producteurs âgés, 63,2% les producteurs qui produisaient du tabac de qualité médiocre (dont le prix commercial est donc plus faible) et 42,1% les petits producteurs. Seuls 21% ont déclaré que les abandons ont également concerné des producteurs de plus grande dimension.

¹¹³ En Grèce, toutefois, les résultats moyens recouvrent des dynamiques très différentes d'un groupe variétal à l'autre. Pratiquement tous les producteurs qui cultivaient auparavant des Flue cured, Light Cured, Sun cured et Kaba Koulac ont arrêté ces cultures. Parmi les deux seuls groupes variétaux encore cultivés après la réforme, le Basmas a connu une diminution de la superficie moyenne par producteur (-7,8%), alors que le Katerini a vu une augmentation significative de celle-ci (+30,5%).

7.2.4.4 L'effet net de la réforme sur l'évolution du nombre d'exploitations cultivant du tabac

Bien qu'elle ait été favorisée par la politique, on ne peut exclure que, en partie, la baisse du nombre de producteurs de tabac soit aussi imputable à un phénomène de fond touchant l'évolution structurelle de l'ensemble de l'agriculture.

De ce fait et afin d'évaluer l'effet net de la réforme, la comparaison de la variation du nombre d'exploitations cultivant du tabac avec la variation du nombre total d'exploitations a été réalisée pour l'Italie, pour l'Espagne et pour les principales régions tabacoles de ces EM, en utilisant les données provenant des résultats des enquêtes biennales portant sur la structure des exploitations agricoles (ESEA) pour les années 2005 et 2007¹¹⁴. La différence entre ces variations peut dès lors représenter l'effet net probable de la politique sur l'évolution structurelle.

Il est toutefois nécessaire de rappeler que les enquêtes structurelles sont réalisées sur la base d'un échantillon d'exploitations variable, ce qui incite à évaluer avec prudence les résultats de l'analyse qui sont repris dans le tableau suivant.

Tab. 62 - Variations 2005-2007 en pourcentage du nombre d'exploitations cultivant du tabac, du nombre total d'exploitations et différence de ces variations dans les régions de l'Espagne et de l'Italie

	Var % exploit. tabacoles	Var % total exploit.	Différence
Espagne	-20,2	-3,3	-16,8
Estrémadure	-7,4	-3,3	-4,1
Andalousie	-40,5	-0,8	-39,7
Autres régions Espagne	-68,8	-4,2	-64,6
Italie	-52,4	-2,6	-49,7
Campanie	-54,9	-3,2	-51,7
Ombrie	-41,7	-2,8	-38,9
Vénétie	-20,4	1,1	-21,5
Pouilles	-100,0	-1,6	-98,4
Autres régions Italie	-37,3	-3,3	-34,0

Sources : données ESEA 2005 et 2007

En général, la baisse du nombre d'exploitations tabacoles n'a été influencée que de façon marginale par les dynamiques structurelles de fond. On peut de ce fait affirmer qu'en l'absence de réforme, seule une partie beaucoup plus limitée d'exploitations tabacoles aurait quitté le secteur. La seule exception significative est l'Estrémadure où, probablement, un peu moins de la moitié des exploitations tabacoles auraient quitté le secteur même en l'absence de la réforme.

7.2.4.5 L'effet de la réforme sur la concentration de la culture dans les exploitations tabacoles

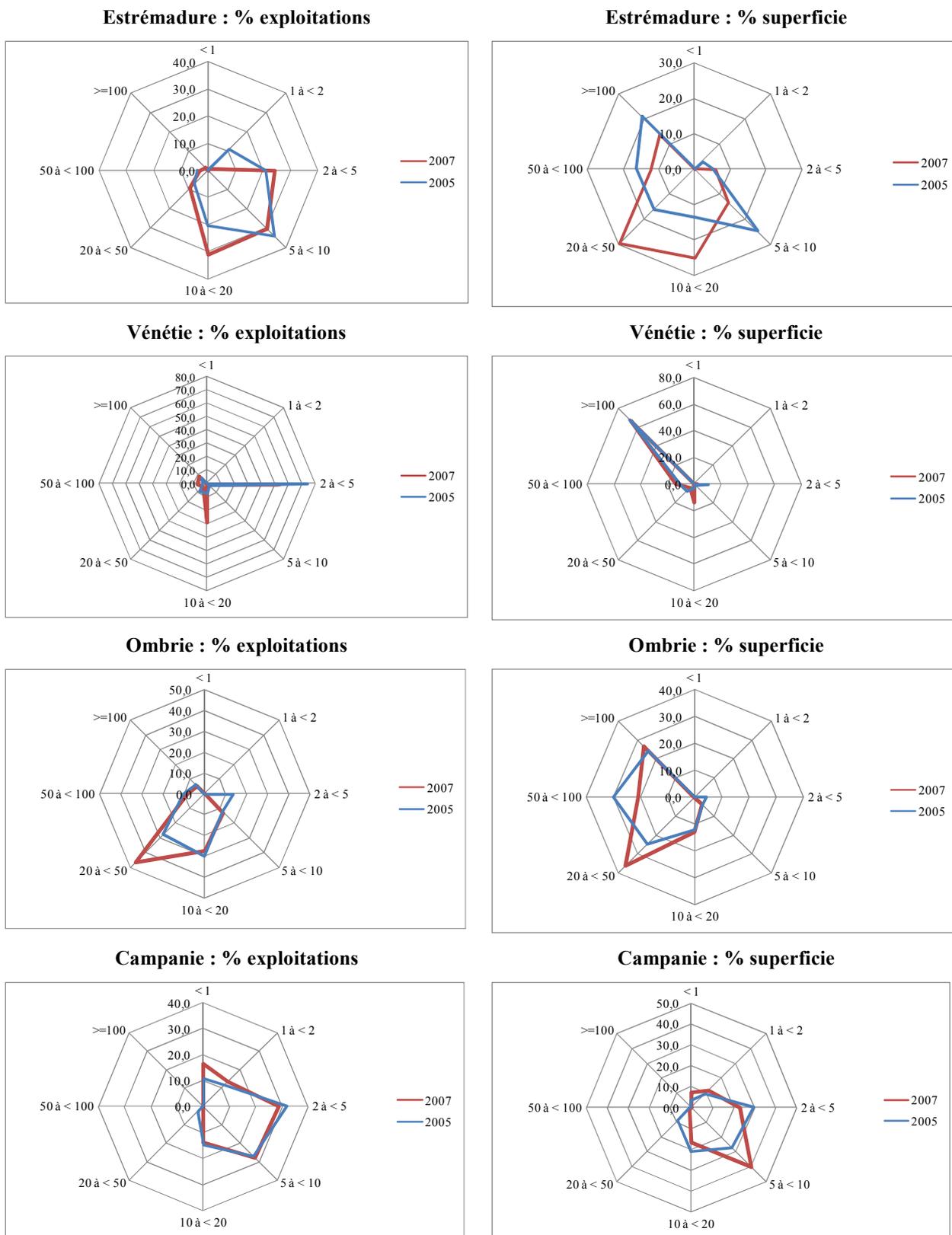
Dans les paragraphes précédents, nous avons analysé l'évolution des superficies et du nombre de producteurs de tabac. En particulier, nous avons vu que les différentes dynamiques ont entraîné, en général, une augmentation de la dimension moyenne des producteurs.

Il s'agit à présent de vérifier si, et dans quelle mesure, la réforme a eu des effets sur la répartition des exploitations tabacoles et de leurs superficies en tabac en fonction des différentes classes de taille.

Afin d'analyser cet aspect, nous avons de nouveau utilisé dans les données ESEA 2005 et 2007. L'analyse a été réalisée pour l'Estrémadure, l'Andalousie, la Vénétie, l'Ombrie et la Campanie.

¹¹⁴ L'analyse n'a pas été possible pour la Grèce, puisqu'au moment de cette analyse, les données de l'enquête 2007 n'étaient pas encore disponibles.

Fig. 82 - Évolution du nombre d'exploitations tabacoles et des superficies en tabac par classe de taille entre 2005 et 2007 dans certaines régions (en pourcentage sur le total d'exploitations et sur la superficie totale en tabac)



Source : ESEA

Les résultats de l'analyse montrent qu'en général la réforme a entraîné des changements significatifs, quoique non homogènes, dans les différentes régions analysées. En ce qui concerne l'Espagne, on remarque :

- en **Estrémadure**, où le nombre total d'exploitations cultivant du tabac a baissé de 7,4%, la plus forte concentration a eu lieu dans les classes de taille intermédiaires (de 10 à 50 ha), où le nombre d'exploitations a augmenté de près de 34% et les superficies cultivées en tabac ont plus que doublé (102%), ainsi qu'une augmentation plus modeste des exploitations et des superficies pour la classe de 2 à 5 ha (respectivement de +7% et + 12%). Par contre, tant le nombre d'exploitations que les superficies en tabac ont sensiblement diminué dans les autres classes de taille avec une presque disparition des exploitations les plus petites (-95%) et une forte réduction du nombre et des superficies des exploitations de plus de 50 ha (respectivement -35% et -23%). Étant donné le relativement faible nombre total d'exploitations ayant arrêté la culture, cette concentration dans les classes de taille moyennes incite à penser qu'une bonne part des producteurs ont réagi à la réforme par une augmentation (les petites exploitations ou par une diminution (les plus grandes exploitations) de leur SAU.
- en **Andalousie** (où il n'existe aucune exploitation tabacole de taille supérieure à 50 ha), le nombre total d'exploitations a baissé de plus de 40% et la SAU en tabac de 55%. Cette diminution a surtout concerné les exploitations de 10 à 50 ha (-49% en nombre et - 89% en superficie), ce qui a entraîné une plus forte concentration des exploitations et des superficies dans les classes de taille inférieures. Par contre, dans les exploitations de 10 à 20 ha, la culture du tabac a été quasiment arrêtée.

En ce qui concerne l'Italie, on remarque :

- en **Campanie** (où il n'existe aucune exploitation tabacole de taille supérieure à 100 ha), les effets de la réforme sont semblables à ceux de l'Andalousie. Le nombre total d'exploitations a baissé de près de 55%, tout comme les superficies (-57%). Dans ce cas encore, la diminution a concerné les exploitations de plus de 10 ha (-66% des exploitations et -75% des superficies en tabac), alors que la diminution a été plus limitée dans le cas des très petites exploitations (jusqu'à 2 ha) et de celles de 5 à 10 ha qui ont, en proportion, augmenté leurs dimensions moyennes. Dans l'ensemble, la réforme a donc induit une plus forte concentration (en nombre et en superficies) des exploitations de ces classes de taille. Par contre, dans les exploitations de plus de 20 ha, la culture du tabac a été quasiment arrêtée.
- en **Ombrie**, où le nombre total d'exploitations cultivant du tabac a baissé de près de 42%, les effets de la réforme sont plus articulés. Étant donné qu'en 2005 déjà, on ne trouvait aucune exploitation tabacole de moins de 2 ha et que les exploitations de plus de 50 ha représentaient près de 16% du total des exploitations de la région (et plus de 54% de la superficie totale cultivée en tabac)¹¹⁵, la diminution a surtout concerné les exploitations de 2 à 5 ha (-100%), puis, les exploitations de plus de 50 ha (-52%), et enfin, les exploitations de 10 à 20 ha (-47%). Par contre, les exploitations de 20 à 50 ha n'ont subi qu'une légère contraction (-3% environ). En ce qui concerne le nombre d'exploitations, la réforme a donc entraîné une plus forte concentration vers cette dernière classe de taille, en termes de nombre (47% du total en 2007) comme en termes de superficie cultivée en tabac (36%). En outre, bien que les exploitations > 100 ha aient subi une contraction, leur taille moyenne a augmenté, ce qui a conduit à une plus grande concentration des superficies vers cette classe de taille également. En Ombrie, donc, outre un écrémage des exploitations de plus petites dimensions, la réforme semble avoir particulièrement concerné les exploitations de 50 à 100 ha, dont une partie a augmenté sa superficie, en se déplaçant vers la classe > 100 ha, tandis qu'une autre partie l'a réduite, en se déplaçant vers la classe de 20 à 50 ha.

¹¹⁵ Rappelons qu'en Ombrie, la majeure partie de la production de tabac concerne le Bright, qui comme nous l'avons déjà remarqué à plusieurs reprises, fait l'objet d'une plus forte mécanisation et nécessite donc une plus grande superficie.

- En **Vénétie**, la situation est tout à fait particulière, puisqu'au regard d'une baisse du nombre d'exploitations (-20%), la superficie en tabac a augmenté de façon significative (+23%). En outre, avant la réforme déjà, la superficie en tabac était concentrée dans les (relativement) rares exploitations de grandes dimensions : en 2005, en effet, les exploitations de plus de 50 hectares (près de 9% du total des exploitations de la région) représentaient presque 79% de la superficie en tabac (Bright), alors que les exploitations de 2 à 5 ha (74% du total des exploitations) représentaient seulement 10% de cette superficie (autres groupes variétaux). Les changements structurels montrent que la réforme a encore renforcé la concentration des exploitations appartenant aux classes de dimensions supérieures à 50 ha (+31% pour le nombre et +25% pour les superficies en tabac), de même qu'elle a induit la disparition d'une partie des petits producteurs ou le passage de la partie restante de ceux-ci à la classe de taille de 10 à 20 ha (dont le nombre a augmenté de 215% et les superficies de 552%). En Vénétie, la suppression du système de quotas a donc non seulement permis une augmentation de la superficie cultivée en tabac, mais aussi un renforcement sensible de la structure de production.

En ce qui concerne la **Grèce**, ainsi que déjà remarqué précédemment, les données relatives à l'enquête sur les structures agricoles en 2007 ne sont pas disponibles et il n'est donc pas possible d'évaluer les effets de la réforme sur la répartition des exploitations en fonction de leur classe de taille. Toutefois, si l'on se réfère aux données de 2005, on constate que près de 99% des exploitations tabacoles appartenaient à la classe de taille de moins de 5 ha. La situation structurelle était tout à fait comparable en Étolie-Acarmanie (99,3%) et en Macédoine Centrale (98,9%). Il est donc légitime de supposer que la répartition en fonction de la classe de dimension des exploitations ayant continué la production n'a pas changé après la réforme¹¹⁶.

7.2.5 Les stratégies d'ajustement structurel mises en œuvre par les producteurs suite à la réforme

Dans le but de vérifier si, et dans quelle mesure, il y a eu, de la part des producteurs, une certaine réponse stratégique d'ajustement de la structure de leur exploitation suite à la réforme, nous avons analysé les changements intervenus dans la taille moyenne des exploitations de l'échantillon constant RICA entre 2004 et 2006.

Le tableau ci-après résume les résultats de l'analyse, montrant que suite à la réforme, les producteurs ont adopté des comportements d'ajustement structurel assez différenciés, tant au niveau des différents EM qu'au niveau des différentes régions tabacoles des EM.

¹¹⁶ Rappelons toutefois qu'en Étolie-Acarmanie, la superficie en tabac a été pratiquement réduite à zéro et qu'en Macédoine Centrale elle a diminué, passant de 22 200 ha en 2005 à 7 720 ha en 2007.

Tab. 63 - SAU moyenne totale, SAU en tabac et pourcentage de SAU en tabac/SAU des exploitations de l'échantillon constant RICA en 2004 et en 2006. Variation % entre 2004 et 2006

EM/Régions	En 2004			En 2006			Variation %	
	SAU moyenne totale	SAU moyenne en tabac	% Sau tabac/ Sau	SAU moyenne totale	SAU moyenne en tabac	% Sau tabac/ Sau	SAU totale	Sau en tabac
GRECE	10,4	1,6	15,5	11,1	0,7	6,3	7,0	-56,6
Grèce ayant abandonné	10,8	1,5	13,5	11,9		0,0	10,4	-100,0
Grèce ayant continué	9,9	1,8	17,7	10,3	1,4	13,3	3,5	-22,0
Étolio-Akarnania	4,4	1,1	25,2	5,6	0,0	0,6	27,4	-97,2
E-A ayant abandonné	4,3	1,1	25,3	5,6		0,0	30,4	-100,0
Macédoine Centrale	11,5	1,8	15,7	11,7	0,9	8,0	1,9	-48,2
M C ayant abandonné	13,9	1,8	12,7	14,5		0,0	4,0	-100,0
M C ayant continué	10,1	1,8	17,9	10,2	1,4	14,0	0,3	-21,3
Macédoine-Thrace autres	15,7	1,3	8,5	18,2	0,9	4,7	16,0	-36,0
M-T ayant abandonné	24,3	1,0	4,2	29,3		0,0	20,7	-100,0
M-T ayant continué	12,1	1,5	12,0	13,6	1,2	8,8	12,2	-17,3
Thessalie	8,6	1,7	19,5	10,0	0,5	4,8	17,0	-71,4
Thess. ayant abandonné	10,5	1,6	15,4	12,1		0,0	15,6	-100,0
Thess. ayant continué	5,6	1,7	31,0	6,8	1,2	17,6	20,9	-31,3
Autres régions	8,5	1,2	14,2	6,9	0,0	0,0	-19,0	-100,0
ESPAGNE	18,0	4,1	22,6	16,7	2,0	12,0	-7,2	-50,9
Espagne ayant abandonné	14,1	7,4	52,3	13,5		0,0	-4,3	-100,0
Espagne ayant continué	19,3	2,9	15,2	17,8	2,7	15,1	-7,9	-8,7
Estrémadure	17,3	4,2	24,5	16,3	2,1	12,9	-5,9	-50,5
Estrém. ayant abandonné	11,2	8,4	75,2	11,1		0,0	-1,2	-100,0
Estrém. ayant continué	19,1	3,0	15,6	17,9	2,7	15,3	-6,7	-8,5
Autres régions	29,7	1,1	3,6	23,6	0,2	0,9	-20,6	-78,9
ITALIE	54,7	28,6	52,2	50,8	24,5	48,2	-7,2	-14,3
Vénétie	188,7	130,5	69,2	168,0	112,3	66,8	-11,0	-14,0
Ombrie	57,2	26,8	46,8	53,5	23,2	43,3	-6,6	-13,4
Campanie	6,9	1,7	24,6	7,2	1,1	15,4	4,8	-34,5
Autres régions	33,8	5,1	15,1	34,0	4,4	12,8	0,5	-14,8
POLOGNE	13,0	1,6	12,6	13,5	1,9	14,0	3,9	14,8
Mazowsze et Podlasie	12,5	1,6	12,8	13,6	1,8	13,2	9,1	12,5
Autres régions	14,0	1,7	12,3	13,2	2,1	15,6	-5,7	19,3

Source : données EU-FADN-DG AGR I L-3

- a. En **Grèce**, l'ensemble des exploitations de l'échantillon ont augmenté leur SAU de 7%. Toutefois, cette augmentation a été beaucoup plus sensible pour les exploitations ayant arrêté la culture du tabac (10,4%). En général, l'abandon de la culture du tabac (ou sa réduction) a donc conduit les exploitations à augmenter leur disponibilité de terres, dans le but de parvenir à une dimension économique convenable et d'employer au maximum la main-d'œuvre familiale existante. Et cela grâce à l'achat et/ou à l'affermage de terres à des producteurs qui ont probablement arrêté (complètement ou en partie) leur activité agricole. Cette dynamique a concerné l'ensemble des principales régions tabacoles de Grèce, quoique de façon sensiblement différenciée¹¹⁷.

Aux deux extrêmes, en Étolie-Acaranie, les exploitations (presque toutes de petite taille) ayant arrêté le tabac ont augmenté leur dimension (+30,4%), de 4,3 à 5,6 ha en moyenne ; en Macédoine Centrale, par contre, l'augmentation a été plus limitée, de l'ordre de 4% pour les exploitations qui ont arrêté le tabac (en moyenne, de 13,9 à 14,5 ha) et de seulement 0,3% pour les exploitations qui ont continué à cultiver du tabac (en moyenne, de 10,1 à 10,2 ha).

Entre ces deux extrêmes, dans les autres régions de la Macédoine-Thrace, la dynamique structurelle des exploitations qui ont arrêté le tabac a connu une augmentation moyenne de la SAU de l'ordre de près de 21% (de 24,3 à 29,3 ha), avec une augmentation plus faible (12,2%) pour les exploitations qui ont continué (tout en réduisant la SAU affectée au tabac de près de 17%), de 12,1 à 13,6 ha.

La Thessalie constitue un cas particulier, où la plus forte augmentation moyenne des superficies a concerné les exploitations qui ont continué (quoique fortement réduit -31%) leur activité tabacole.

¹¹⁷ Les différences constatées dans les différentes régions sont probablement pour partie imputables à la plus ou moins grande disponibilité de terres à l'achat ou à la location.

Pour ces exploitations, l'augmentation de la SAU disponible a été de 21% (de 5,6 à 6,8 ha), alors que les exploitations qui ont arrêté le tabac ont augmenté leur taille de façon plus limitée (15,6%, de 10,5 à 12,1 ha).

- b. En **Espagne**, les producteurs ont réagi à la mise en œuvre de la réforme d'une toute autre façon, puisque, dans l'ensemble, la taille moyenne des exploitations qui produisaient du tabac en 2004 a diminué de 7,2%, avec une diminution plus forte pour les exploitations qui ont continué de cultiver du tabac (-7,9%, de 19,3 à 17,8 ha) que pour celles qui ont arrêté cette culture (-4,3%, de 14,1 à 13,5 ha).

Compte tenu du nombre plus limité d'exploitations de ces échantillons, cette contradiction apparente peut s'expliquer par le fait que les exploitations qui ont continué à cultiver du tabac (quoiqu'en légère diminution) se sont davantage concentrées sur cette activité, abandonnant une partie des terres louées affectées à d'autres cultures. Pour ces exploitations, donc, la réduction plus forte de leur taille moyenne est imputable aux effets de la réforme de la PAC pour les autres secteurs agricoles¹¹⁸. Par contre, la diminution moins importante de la taille des exploitations qui ont arrêté la culture du tabac peut être expliquée par la nécessité de conserver une superficie suffisante pour permettre l'emploi maximal de la main-d'œuvre familiale existante. On observe qu'étant donné le rôle important de l'Estrémadure dans la géographie de la production de tabac espagnol, les résultats se rapportant à cette région sont en tous points similaires à ceux pour l'Espagne dans son entier.

- c. De même en **Italie**, là où l'incidence de la superficie cultivée en tabac sur la SAU totale est la plus importante (près de 50%), la taille moyenne des exploitations a diminué de 7,2%. Toutefois, on remarque de fortes différences au niveau régional :

En Vénétie et en Ombrie, là où la dimension moyenne des exploitations est la plus importante, les producteurs ont réduit la SAU disponible respectivement de 11% (de 189 à 168 ha) et de 6,6% (de 57,2 à 53,5 ha). Ce qui nous amène à supposer que dans ces deux régions, tout comme cela s'est produit en Espagne, les producteurs n'ont pas renouvelé les contrats de location d'une partie de leurs terres.

À l'inverse, en Campanie (où la dimension moyenne des exploitations est très faible), la taille moyenne a augmenté de 4,8% (de 6,9 à 7,2 ha). De ce fait, dans cette région et ainsi que cela s'est produit dans les régions de Grèce, la diminution des superficies en tabac (-34,5%) a amené les producteurs à augmenter la taille de leurs exploitations, aussi dans le but de parvenir à une dimension suffisante pour employer le maximum de main-d'œuvre familiale disponible.

En ce qui concerne l'ensemble des autres régions tabacoles italiennes, la situation structurelle apparaît foncièrement stable (+0,5%).

- d. En **Pologne**, entre 2004 et 2006, les 93 exploitations de l'échantillon ont augmenté leurs SAU de 3,9% (de 13 à 13,5 ha), notamment les exploitations appartenant aux classes de taille inférieures, alors que les (rares) exploitations de plus grande taille ont fortement réduit leurs superficies (près de - 38%, de 81 à 51 ha). On remarque que l'augmentation moyenne est due à une plus forte dynamique structurelle des régions Mazovie et Podlachie (+9,1%). Il convient en outre de remarquer que contrairement aux autres pays/régions, près de la moitié de l'augmentation de la taille moyenne des exploitations polonaises est imputable à l'augmentation de la superficie cultivée en tabac.

¹¹⁸ On constate notamment une forte réduction des superficies cultivées en oléoprotéagineux.

7.2.6 Les changements du niveau de l'emploi dans les exploitations tabacoles (effets nets)

Dans la réponse à la QE3, nous avons analysé les changements d'utilisation des sols suite à la mise en œuvre de la réforme pour l'échantillon constant des exploitations figurant dans la banque de données RICA. De même que nous avons analysé, dans le précédent chapitre, les réactions d'ajustement structurel des producteurs, il s'agit à présent de vérifier ici les effets combinés de ces deux dynamiques sur le niveau de l'emploi dans les exploitations appartenant à cet échantillon constant.

À cette fin, nous avons calculé les UTA totales existant entre 2004 et 2006. Nous avons de plus calculé la composition de ces UTA, que nous avons réparties en unités de main-d'œuvre familiale et en unités de main-d'œuvre salariée¹¹⁹. En outre, afin de tenir compte des modifications structurelles (variations de la taille des exploitations) et des changements de stratégies de production suite à la réforme des politiques (politique du tabac et, plus généralement, réforme de la PAC), nous avons calculé le nombre moyen d'heures de travail par hectare en 2004 et en 2006. Pour tous ces éléments, nous avons calculé les différences et les variations en pourcentage entre 2004 et 2006.

Comme déjà mentionné, les résultats de l'analyse ne concernent que l'échantillon RICA, et par conséquent ils ne sont pas automatiquement transférables à l'univers des exploitations tabacoles communautaires. En ce qui concerne en particulier les résultats présentés au § 7.2.6 (nombre absolue d'UTA et variation en pourcentage), il faut noter que les exploitations agricoles composant l'échantillon RICA ne produisent pas seulement du tabac, mais un mix d'autres cultures pour lequel le travail agricole est utilisé. Ne connaissant pas la composition du mix productif de l'univers des exploitations communautaires produisant (aussi) du tabac, il n'est pas permis de transférer les résultats de l'échantillon à l'univers communautaire pour estimer le niveau total d'UTA employé par les exploitations produisant du tabac, avant et après la réforme.

Les résultats de l'analyse font apparaître que, sur le total de l'échantillon (634 exploitations), le changement de politique a entraîné une perte de 210 UTA (de 1.512 UTA en 2004 à 1.301 UTA en 2006), correspondant à -13,9% de la main-d'œuvre employée en 2004. Parmi lesquelles, 104 sont des unités de main-d'œuvre familiale (de 1.053 en 2004 à 949 UTF en 2006, soit -9,9%) et 106 sont des unités de main-d'œuvre salariée (de 459 en 2004 à 352 en 2006, soit -23,1%). Tout cela malgré l'augmentation des superficies en tabac (et des UTA) en Pologne.

En général, le changement d'utilisation des sols et la dynamique structurelle ont donc entraîné une plus forte éviction de la main-d'œuvre salariée. En d'autres termes, le changement des cultures (notamment du tabac pour d'autres utilisations des sols) et des besoins de main-d'œuvre différents ont amené les producteurs à préserver au maximum l'emploi de la main-d'œuvre familiale disponible, en remplacement de la main-d'œuvre salariée employée auparavant.

Toutefois, au niveau des EM/régions (pour lesquels l'analyse a été possible) et entre les exploitations qui ont continué la culture du tabac et celles qui l'ont arrêtée, on constate d'importantes différences par rapport à la situation générale. Les tableaux publiés ci de suite présentent pour chaque EM/régions les nombres absolus et les variations des UTA et des heures de travail par hectare.

En **Grèce** (application du découplage total pour le tabac), la perte d'emploi totale des exploitations ayant arrêté la culture du tabac est importante (-37,7%), mais la disparition des emplois salariés atteint elle des proportions vraiment importantes (-70,5%). De plus, malgré une augmentation de 10% de la SAU disponible, l'arrêt de la culture du tabac et l'ensemble des autres changements d'utilisation des sols ont entraîné une diminution (moyenne) des heures de travail par hectare de près de 44%, qui passe à 73% dans le cas du travail salarié. Au niveau régional, la situation paraît encore plus critique en Thessalie et en Macédoine Centrale, où la diminution des UTA atteint respectivement 42,3% (-88%

¹¹⁹ Le calcul des UTA a été effectué en divisant le nombre d'heures de travail par 2 250 (nombre standard d'heures annuelles par unité de main-d'œuvre à temps plein).

pour la main-d'œuvre salariée) et 49% (-69,6% pour la main-d'œuvre salariée). Par contre, en *Étolie-Acarmanie*, où les exploitations se caractérisent par une petite taille moyenne et où l'augmentation de la SAU disponible a été la plus forte (+30,4%), la perte d'emploi totale a été plus limitée (-20,7%), tant en ce qui concerne l'emploi familial que pour l'emploi salarié (par ailleurs déjà peu important en 2004).

Tab. 64 - Variations des UTA et des heures de travail par hectare entre 2004 et 2006 dans les exploitations de l'échantillon constant RICA de la Grèce

		UTA				Heures/ha				Variation % SAU
		2004	2006	Diff.	Var.%	2004	2006	Diff.	Var.%	
GRECE ABANDONNÉ	Total	359	224	-135	-37,7	398	224	-173	-43,6	10,4
	Familiales	267	196	-70	-26,4	295	197	-98	-33,3	
	Salarié	92	27	-65	-70,5	102	27	-75	-73,2	
Etolo-Akarnaia EC	Total	103	82	-21	-20,7	963	585	-377	-39,2	30,4
	Familiales	96	77	-19	-19,9	899	552	-347	-38,6	
	Salarié	7	5	-2	-31,4	64	33	-30	-47,4	
Macédoine Centrale	Total	171	88	-84	-48,9	359	177	-183	-50,8	4,0
	Familiales	108	68	-39	-36,5	226	138	-88	-39,0	
	Salarié	64	19	-44	-69,6	134	39	-95	-70,8	
Macédoine-Thrace autres	Total	22	15	-7	-30,1	169	98	-71	-42,1	20,7
	Familiales	18	14	-4	-20,3	137	90	-46	-34,0	
	Salarié	4	1	-3	-71,1	32	8	-25	-76,0	
Thessalie	Total	44	25	-18	-42,3	293	146	-147	-50,1	15,6
	Familiales	32	24	-8	-26,0	216	138	-78	-36,0	
	Salarié	11	1	-10	-88,0	77	8	-69	-89,6	
GRECE CONTINUÉ	Total	473	430	-43	-9,0	548	481	-66	-12,1	3,5
	Familiales	387	364	-23	-6,0	449	407	-41	-9,2	
	Salarié	85	66	-19	-22,7	99	74	-25	-25,3	
Macédoine Centrale	Total	373	339	-34	-9,2	575	521	-54	-9,4	0,3
	Familiales	300	283	-17	-5,7	463	435	-28	-6,0	
	Salarié	73	56	-17	-23,2	112	86	-26	-23,4	
Macédoine-Thrace autres	Total	53	48	-5	-9,1	338	274	-64	-19,0	12,2
	Familiales	43	40	-3	-7,1	272	226	-47	-17,2	
	Salarié	10	8	-2	-17,6	66	48	-18	-26,6	
Thessalie	Total	43	41	-3	-6,4	823	637	-186	-22,6	20,9
	Familiales	41	39	-2	-5,1	781	613	-168	-21,5	
	Salarié	2	2	-1	-30,4	42	24	-18	-42,5	
GRECE TOTAL	Total	832	655	-177	-21,3	470	346	-124	-26,4	7,0
	Familiales	654	561	-94	-14,3	370	296	-74	-19,9	
	Salarié	178	94	-84	-47,0	100	50	-50	-50,3	

Source : EU-FADN-DG AGR L-3

Dans les exploitations grecques qui ont continué de cultiver du tabac (quoique de façon plus limitée qu'en 2004), le niveau de l'emploi total a également baissé de près de 9%, (-22,7% pour l'emploi salarié), le nombre moyen d'heures de travail par hectare baissant quant à lui plus encore (-12% au total et - 25,3% pour l'emploi salarié) malgré l'augmentation de la SAU disponible. Au niveau régional, les exploitations de la Macédoine Centrale et des autres régions de la Macédoine-Thrace suivent plus ou moins les mêmes dynamiques que la moyenne de la Grèce, alors que les exploitations de Thessalie sont touchées par une baisse plus limitée de l'emploi total (-6,4%). Toutefois, dans cette dernière région, le nombre moyen d'heures de travail par hectare diminue de 22,6% au regard d'une augmentation de 21% de la SAU, ce qui s'explique par une plus grande proportion de terres mises en jachère.

Une situation diamétralement opposée est constatée en **Pologne** (RPUS + PDNC), où l'augmentation des superficies en tabac s'est accompagnée d'une hausse de l'emploi total (+10,4% pour les UTA totales, et + 65% pour les emplois salariés). Dans ce pays, la superficie disponible de la totalité des exploitations de l'échantillon a augmenté de 3,9% ; il en résulte aussi une augmentation du nombre moyen d'heures travaillées par hectare (+6,2%), qui atteint +59% dans le cas du travail salarié. Au niveau régional, la situation s'écarte peu de celle que l'on observe au plan national. En particulier, dans la région Mazovie et Podlachie, les UTA ont augmenté de 9,3% (+73% pour les UTA salariées), mais le nombre moyen d'heures travaillées par hectare est resté pratiquement le même (+0,3). Cela est imputable à une diminution des heures de travail d'origine familiale (-4,1%), remplacées par l'utilisation accrue de main-d'œuvre salariée (+58,6%).

Tab. 65 - Variations des UTA et des heures de travail par hectare entre 2004 et 2006 dans les exploitations de l'échantillon constant RICA de la Pologne

		UTA				Heures/ha				Variation % SAU
		2004	2006	Diff.	Var.%	2004	2006	Diff.	Var.%	
POLOGNE	Total	183,9	203,1	19,2	10,4	343,4	364,8	21,4	6,2	0,0
	Familiales	164,8	171,6	6,7	4,1	307,8	308,2	0,4	0,1	
	Salarié	19,1	31,5	12,4	65,2	35,7	56,7	21,0	58,9	
Mazowsze and Podlasie	Total	117,1	128,0	10,9	9,3	335,0	335,9	0,9	0,3	0,0
	Familiales	109,1	114,1	5,0	4,6	312,0	299,3	-12,7	-4,1	
	Salarié	8,1	13,9	5,9	73,0	23,0	36,5	13,5	58,6	
Autres régions	Total	66,8	75,1	8,2	12,3	359,2	427,7	68,5	19,1	-2,6
	Familiales	55,8	57,5	1,7	3,0	299,9	327,4	27,5	9,2	
	Salarié	11,0	17,6	6,6	59,5	59,4	100,3	41,0	69,0	

Source : EU-FADN-DG AGRI L-3

Par contre dans les deux pays où le découplage de l'aide au tabac est partiel (Italie et Espagne), on constate que l'emploi est en baisse, mais dans une plus faible mesure qu'en Grèce.

En **Espagne**, la perte d'emploi totale des exploitations ayant arrêté la culture du tabac est de près de 26%, supportée toutefois par l'emploi salarié qui est en plein effondrement (près de -88%), alors que l'emploi familial connaît une baisse très modeste (-2,6%). On constate en outre qu'au regard de la diminution de la SAU disponible (-4,3%) et de l'ensemble des changements d'utilisation des sols, la diminution du nombre total d'heures de travail par hectare est plus limitée (-11,6%), et même que la forte éviction de main-d'œuvre salariée a conduit à une augmentation des heures de travail familial (près de +2%). En Estrémadure, si l'on se réfère aux résultats moyens de l'Espagne du point de vue de l'emploi total, la perte d'emploi est moins importante (-12,7%). De plus, cette perte est exclusivement supportée par l'emploi salarié (-78%), alors que le niveau d'emploi familial est entièrement sauvegardé (+0,2%).

Dans les exploitations espagnoles qui ont continué de cultiver du tabac, (même si de façon plus limitée qu'en 2004), le niveau de l'emploi total a également baissé (-12%). Dans ce cas toutefois, au regard d'une plus forte diminution de la SAU moyenne disponible, c'est l'emploi familial qui subit la plus forte baisse (près de -15%), tandis que la main-d'œuvre salariée est en légère augmentation (près de +3%).

Tab. 66 - Variations des UTA et des heures de travail par hectare entre 2004 et 2006 dans les exploitations de l'échantillon constant RICA de l'Espagne

		UTA				Heures/ha				Variation % SAU
		2004	2006	Diff.	Var.%	2004	2006	Diff.	Var.%	
ESPAGNE ABANDONNÉ	Total	29,6	22,0	-7,7	-25,8	337,4	261,6	-75,8	-22,5	-4,3
	Familiales	21,5	21,0	-0,6	-2,6	245,2	249,7	4,6	1,9	
	Salarié	8,1	1,0	-7,1	-87,7	92,2	11,8	-80,4	-87,2	
Estrémadure	Total	23,5	20,5	-3,0	-12,7	392,9	347,3	-45,5	-11,6	-1,2
	Familiales	19,6	19,7	0,0	0,2	327,8	332,7	4,9	1,5	
	Salarié	3,9	0,9	-3,0	-77,8	65,0	14,6	-50,4	-77,5	
ESPAGNE CONTINUÉ	Total	77,0	67,8	-9,2	-12,0	218,8	209,2	-9,6	-4,4	-7,9
	Familiales	64,7	55,2	-9,6	-14,8	183,9	170,3	-13,7	-7,4	
	Salarié	12,3	12,6	0,4	2,9	34,8	38,9	4,1	11,8	
Estrémadure	Total	76,1	66,9	-9,2	-12,1	187,7	171,1	-16,6	-8,8	-6,7
	Familiales	63,9	54,3	-9,6	-15,0	36,0	39,7	3,7	10,3	
	Salarié	12,3	12,6	0,4	2,9	73,8	130,9	57,1	77,4	
ESPAGNE TOTAL	Total	106,6	89,7	-16,9	-15,8	242,4	220,0	-22,5	-9,3	-7,2
	Familiales	86,2	76,1	-10,1	-11,7	196,2	186,6	-9,5	-4,9	
	Salarié	20,3	13,6	-6,7	-33,2	46,3	33,4	-12,9	-28,0	

Source : EU-FADN-DG AGRI L-3

En ce qui concerne l'**Italie**, la réduction des UTA dans la totalité des exploitations de l'échantillon a été encore moins importante (-9,1%). Dans ce cas, l'emploi familial a baissé de façon limitée (-4,6%), alors que l'emploi salarié a connu une baisse plus sensible (-11,8%). Toutefois, au regard de la réduction de la SAU disponible, l'utilisation d'heures de travail familial par hectare a même augmenté (+2,7%), par rapport à la légère baisse des heures de travail salarié (-5%).

Tab. 67 - Variations des UTA et des heures de travail par hectare entre 2004 et 2006 dans les exploitations de l'échantillon constant RICA de l'Italie

		UTA				Heures/ha				Variation % SAU
		2004	2006	Diff.	Var. %	2004	2006	Diff.	Var. %	
ITALIE	Total	389,1	353,7	-35,4	-9,1	157,0	153,7	-3,2	-2,1	-7,2
	Familiales	147,3	140,5	-6,8	-4,6	59,4	61,1	1,6	2,7	
	Salarié	241,8	213,3	-28,6	-11,8	97,5	92,7	-4,9	-5,0	
Vénétie	Total	215,6	194,5	-21,0	-9,8	160,6	162,8	2,2	1,4	-11,0
	Familiales	20,7	20,2	-0,5	-2,5	15,4	16,9	1,5	9,5	
	Salarié	194,9	174,3	-20,5	-10,5	145,2	145,9	0,7	0,5	
Ombrie	Total	57,1	54,3	-2,9	-5,0	97,7	99,3	1,6	1,7	-6,6
	Familiales	30,0	31,6	1,6	5,2	51,4	57,9	6,5	12,6	
	Salarié	27,1	22,7	-4,4	-16,4	46,3	41,4	-4,9	-10,5	
Campanie	Total	55,5	46,8	-8,6	-15,6	547,4	441,0	-106,4	-19,4	4,8
	Familiales	52,1	45,2	-6,9	-13,3	514,3	425,5	-88,7	-17,3	
	Salarié	3,4	1,6	-1,7	-51,2	33,2	15,5	-17,7	-53,4	
Autres régions	Total	61,0	58,1	-2,8	-4,7	135,2	128,2	-7,0	-5,2	0,5
	Familiales	44,5	43,5	-1,0	-2,2	98,6	96,0	-2,7	-2,7	
	Salarié	16,5	14,6	-1,9	-11,3	36,6	32,3	-4,3	-11,8	

Source : EU-FADN-DG AGRI L-3

La situation générale de l'Italie cache une dichotomie plutôt prononcée au niveau régional : avec d'un côté, la Vénétie et l'Ombrie et de l'autre, la Campanie. Dans les deux premières régions, caractérisées par une superficie moyenne des exploitations plutôt importante (près de 55 ha en Ombrie) et très importante (près de 170 ha en Vénétie), avec une forte présence de main-d'œuvre salariée (notamment en Vénétie), la situation est grosso modo la même que la situation nationale en ce qui concerne la variation des UTA (en Ombrie, les unités de main-d'œuvre familiale augmentent même par rapport à 2004, alors que le travail salarié est en baisse significative). Toutefois, la réduction de la SAU (-11% en Vénétie), associée à une faible réduction de la superficie affectée au tabac, conduit (en moyenne) à une augmentation des heures de travail par hectare (respectivement +1,4% et +1,7%, en Vénétie et en Ombrie) et surtout du travail familial (respectivement +9,5% et +12,6%).

À l'inverse, en Campanie (où la superficie moyenne des exploitations est de près de 7 ha et le travail fourni à plus de 90% par les membres de la famille des producteurs), on constate une réduction sensible des UTA (-15,6%) et une diminution à peine inférieure des unités de main-d'œuvre familiale (-13,3%), alors que les (rares) unités de main-d'œuvre salariée existant en 2004 chutent de 51%. En outre, la réduction des superficies en tabac et l'augmentation de la SAU disponible (surtout affectée aux prairies) conduit à une plus forte réduction du nombre d'heures totales de travail par hectare (-19,4%), ainsi que du total des heures de travail familial par hectare (-17,3%).

7.2.7 Les effets de la réforme sur la structure physique de l'industrie de première transformation et l'adoption de stratégies d'adaptation par ces industries

L'évaluation des effets de la réforme sur la structure physique de l'industrie de première transformation n'est pas facile dans la mesure où, ainsi que nous l'avons déjà signalé, les informations transmises par les différentes sources ne sont pas homogènes et/ou présentent (dans certains cas) des incohérences.

À partir de l'ensemble des données (annexe IA) et des informations que nous avons reçues (Organismes de paiement), nous avons donc reconstitué le cadre de l'évolution la plus probable du nombre d'industries, résumé dans le tableau ci-après. Il est donc nécessaire de souligner que de forts doutes persistent quant à l'importance réelle du nombre d'industries situées en Belgique, ainsi qu'à l'évolution effective des industries au Portugal¹²⁰. Les résultats de cette analyse sont donc à prendre avec précaution.

¹²⁰ En ce qui concerne le Portugal, bien que les sources statistiques fassent état de la présence d'une industrie de transformation, lors des interviews réalisées auprès des opérateurs, ceux-ci ont déclaré l'arrêt de toute activité de transformation dans ce pays, ce qui est à l'origine du transfert de la production de tabac vert brut vers d'autres EM (Espagne et Pologne). Voir QE1.

Tab. 68 - Evolution du nombre d'industries de première transformation

	2000	2005	2006	2007	2008	Diff 2008-05
Belgique	9	7	8	8	8	1
Allemagne	4	2	2	2	2	0
Grèce	33	21	7	5	5	-16
Espagne	5	3	3	3	3	0
France	2	1	1	1	1	0
Italie	59	38	27	26	25	-13
Portugal	3	2	2	2	1	-1
Total UE 15	115	74	50	47	45	-29
Chypre		0	0	0	0	0
Hongrie		3	2	2	1	-2
Pologne		5	5	5	5	0
Slovaquie		1	1	1	1	0
Total UE 25	115	83	58	55	52	-31
Bulgarie				42	44	
Roumanie				1	2	
Total UE 27	115	83	58	98	98	15

Sources : Annexe IA du Règlement. (CE) n°2636/99, Organismes de paiement des EM, syndicats des industries

Compte tenu des limites des informations, on remarque l'existence d'un processus de concentration de l'industrie de transformation, amorcé bien avant la mise en œuvre de la réforme de 2004 : dans les AEM, le nombre d'industries a en effet baissé de 115 à 74 unités (-36%) sur la période 2000-2005.

Cette tendance a concerné tous les AEM, quoiqu'à des degrés divers. En particulier, on remarque la disparition de 21 industries en Italie¹²¹ (-35,6%) et de 12 industries en Grèce (-36,4%), imputables tant à la sortie pure et simple du secteur qu'à la mise en œuvre d'actions d'acquisition et de fusion. On constate que, dans la même période, la production totale communautaire (UE15) de tabac vert a baissé de 9,6% et que, par conséquent, ce processus a entraîné une augmentation de la dimension opérationnelle moyenne des industries, qui est passée de près de 2 900 tonnes à 4 100 tonnes.

Suite à la mise en œuvre de la réforme et au regard d'une baisse de la production, la contraction du système industriel s'est accélérée. En général, de 2005 à 2008, dans les AEM, le nombre d'industries a baissé de 29 unités supplémentaires (-39%), fortement concentrées en Grèce (16 unités, équivalent à -76%) et en Italie (13 unités, équivalent à -34%). En ce qui concerne ces deux pays :

- En Italie, la plus forte sortie du secteur a concerné les Pouilles (seule région italienne avec découplage total), où l'ensemble des 9 industries existantes en 2005 ont arrêté leur activité de transformation du fait de la réduction à zéro de la production locale. Dans les autres régions (avec découplage partiel), par contre, cette dynamique a été beaucoup plus modeste.
- En Grèce, la plus forte sortie du secteur de la transformation a concerné la Macédoine Centrale, où se situait la majeure partie de l'industrie. Dans cette région, le nombre d'industries est passé de 14 à 4 (-71%).

On constate enfin que la baisse de la production de tabac par les AEM a conduit à une diminution de la dimension opérationnelle moyenne des industries ayant poursuivi leurs activités, qui est passée de près de 4.100 tonnes en 2005 à 3 560 tonnes en 2007 (-13%).

Par contre, l'augmentation de la production de tabac dans les NEM (Pologne, Hongrie et Slovaquie), au regard d'une réduction limitée du nombre d'industries (de 9 à 8), a conduit à une augmentation de leur dimension opérationnelle moyenne, de près de 4 690 tonnes à 5 940 tonnes (+27%).

¹²¹ Cette disparition a surtout concerné les petites entreprises des Pouilles (leur nombre est passé de 19 à 9), spécialisées dans la transformation des tabacs Sun cured, dont la production a chuté, au cours de la période 2000-2005, de près de 8 700 à 1 100 tonnes (-87%).

Compte tenu des limites liées à la composition de l'échantillon, tout ceci est entièrement confirmé par les résultats de l'enquête Cogea qui sont repris dans le tableau suivant¹²².

Tab. 69 - Évolution du tonnage moyen de tabac vert brut transformé entre 2005 et 2008 dans les industries ayant répondu à l'enquête Cogea

	2005	2008	Var% 2008/05
Total échantillon	9.603	8.179	-14,8
AEM découpl. Partiel	9.706	8.608	-11,3
AEM découpl. total	8.742	3.976	-54,5
NEM *	10.372	12.212	17,7

*sauf Bulgarie Source : enquête COGEA

En ce qui concerne les stratégies d'ajustement des industries qui ont arrêté la transformation du tabac, il n'a pas été possible de dresser de tableau statistique. Toutefois, des indications générales ont été identifiées à travers l'enquête Cogea et au cours des missions sur le terrain dans les régions EDC. Il résulte de l'ensemble de ces informations que :

- la plupart des industries qui ont arrêté la transformation du tabac ont cessé toute activité, en particulier en Italie (toutes les industries des Pouilles) et en Grèce (surtout les industries de plus petite taille). Aucune de ces industries ne se serait reconvertie dans d'autres activités économiques, du fait de la forte spécificité des installations qui ne permet pas leur réutilisation pour d'autres types de production industrielle. De plus, selon les interviewés, les petites industries rencontrent aussi des difficultés d'accès au système bancaire, pourtant nécessaire pour financer d'autres activités économiques possibles.
- un nombre très limité d'industries (autres régions d'Italie, Bulgarie, Espagne) ont été absorbées (acquisition/fusion) par d'autres industries de transformation du tabac¹²³.
- certaines industries de Grèce (de plus grandes dimensions) ont délocalisé leurs installations dans tant dans les pays communautaires – Bulgarie – que dans les pays tiers – ARYM), et/ou ont renforcé la commercialisation de tabac brut transformé (variétés orientales) acheté hors de la Grèce (Bulgarie, Albanie, ARYM, Turquie).

En résumé, la Grèce est donc le seul pays où la baisse de la production locale de tabac a entraîné une réponse stratégique de la part de certaines des plus grandes industries de transformation¹²⁴.

Dans la plupart des autres cas, en particulier dans les petites industries, la baisse de la production de tabac a entraîné la fermeture pure et simple des usines, sans aucune reconversion de la production. D'autre part, ainsi que l'ont souligné les interviewés, le contexte économique actuel ne favorise pas la reconversion dans d'autres activités qui exigerait, dans tous les cas, une plus ou moins longue période de démarrage (et donc une forte capacité financière, que l'on rencontre rarement dans le cas de petites industries). De plus, il convient de remarquer qu'en général, la compétitivité (des coûts) d'une entreprise industrielle (et donc la possibilité d'opérer au sein d'un système compétitif concurrentiel) se

¹²² On constate que la diminution de la dimension opérationnelle des entreprises des AEM, et en particulier dans les AEM qui ont opté pour le découplage total (Grèce), a conduit à une baisse significative du taux d'utilisation des installations, comme cela a déjà été souligné à la QE2

¹²³ Par exemple, en Italie, une entreprise de Vénétie a racheté une entreprise d'Ombrie. En Espagne, deux entreprises ont été rachetées et ont fusionné dans une multinationale du tabac, qui a toutefois (après la réforme) cessé son activité ; les usines ont alors été rachetées par leurs précédents propriétaires.

¹²⁴ Comme déjà souligné à la QE2, ces décisions stratégiques ont été facilitées par le fait que le bassin de production de tabacs orientaux classiques est fortement concentré dans l'ensemble des régions limitrophes de la Grèce mentionnés.

base sur sa courbe d'expérience¹²⁵, (évidemment) nulle dans le cas d'industries qui décideraient de se reconverter dans d'autres activités de production.

Il est donc utile de souligner que les difficultés d'approvisionnement en matière première ont favorisé un processus de rationalisation de la filière, nécessaire par ailleurs pour récupérer des marges d'efficacité. Comme déjà signalé à la QE1, c'est le cas de l'Ombrie, où dans le secteur du Bright, ce processus a été stimulé par l'intérêt de l'Administration publique régionale à réduire les inefficiences organisationnelles et les coûts de transaction liés aux divers passages du produit d'une coopérative de producteurs à l'autre puis à l'industrie de battage/commercialisation du tabac.

7.2.8 Les effets de la réforme sur le niveau de l'emploi dans les industries de première transformation

Afin d'évaluer les effets de la réforme sur l'emploi dans les industries de première transformation, l'analyse a été réalisée en deux étapes: la première, en utilisant les résultats de l'enquête par questionnaire auprès des industries de première transformation; la seconde, en extrapolant les résultats obtenus au cadre communautaire (dans ce cas, à l'UE 25).

7.2.8.1 L'emploi dans les industries faisant l'objet de l'enquête par questionnaire

Dans notre enquête auprès des industries de transformation, nous avons demandé le nombre d'employés permanents et saisonniers existant en 2005 et en 2008, en faisant la distinction entre les hommes et les femmes. Pour les employés saisonniers, nous avons aussi demandé le nombre moyen de journées de travail par année effectivement réalisées. En outre, nous avons demandé l'évolution des approvisionnements en tabac vert à transformer. Dans le tableau ci-après, les données recueillies ont été additionnées pour chaque groupe d'EM (AEM avec découplage partiel, AEM avec découplage total (Grèce), NEM (y compris la Bulgarie)). Pour chaque groupe, le nombre de journées de travail des employés saisonniers a été calculé sous forme de moyenne pondérée :

$Moyenne\ journées = \sum_1^n (ES_{ia} * JM_{ia}) / \sum_1^n ES_{ia}$, où :

ES_{ia} = nombre d'employés saisonniers dans l'entreprise i au cours de l'année a , et JM_{ia} = nombre moyen de journées de travail des employés saisonniers dans l'entreprise i au cours de l'année a .

Tab. 70 - Nombre d'employés permanents, nombre d'employés saisonniers et production dans les industries de première transformation (2005 et 2008)

	Employés permanents			Employés saisonniers				Production (tonnes)
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Moyenne journées par an	
Emploi en 2005								2005
Total échantillon	1.695	1.068	627	5.125	1.547	3.548	128	178.691
AEM découpl. Partiel	1.121	712	409	1.429	430	969	131	106.767
AEM découpl. total	221	175	46	2.712	670	2.042	112	34.968
NEM	353	181	172	984	447	537	170	36.956
Emploi en 2008								2008
Total échantillon	1.461	893	568	3.530	1.166	2.339	122	151.428
AEM découpl. Partiel	938	577	361	1.106	360	721	116	94.688
AEM découpl. total	185	144	41	1.630	360	1.270	110	15.903
NEM	338	172	166	794	446	348	156	40.837
Variation % 2008/2005								Var % 2008/05
Total échantillon	-13,8	-16,4	-9,4	-31,1	-24,6	-34,1	-4,6	-15,3
AEM découpl. Partiel	-16,3	-19,0	-11,7	-22,6	-16,3	-25,6	-11,3	-11,3
AEM découpl. total	-16,3	-17,7	-10,9	-39,9	-46,3	-37,8	-1,4	-54,5
NEM	-4,2	-5,0	-3,5	-19,3	-0,2	-35,2	-8,3	10,5

Source : enquête Cogeia

¹²⁵ Rappelons ici que, dans les études de stratégie industrielle, la courbe d'expérience est la relation entre l'évolution des coûts unitaires moyens et le volume cumulé de production : en résumé, les coûts sont d'autant plus faibles que la totalité de la production réalisée les années précédentes est élevée. Il en découle que les entreprises qui exercent depuis longtemps déjà leur activité dans une production donnée sont plus compétitives que les nouveaux entrants.

Les résultats obtenus font apparaître que :

- Dans tous les groupes d'EM, les industries de l'échantillon ont réduit leur volume d'emploi.
- Dans tous les groupes d'EM, cette baisse a plus fortement touché l'emploi masculin, à l'exception des employés saisonniers dans les AEM avec découplage partiel.
- Dans tous les groupes d'EM, la baisse a plus fortement touché l'emploi saisonnier (en particulier en Grèce). De plus, dans tous les groupes de pays, le nombre moyen de journées de travail par employé saisonnier a lui aussi baissé.

En outre, la comparaison de la variation de l'emploi et de la variation de la production permet de constater que :

- Dans les AEM avec découplage partiel, la baisse de l'emploi a été plus forte que la baisse de la production : ce qui tend à confirmer qu'en général, entre 2005 et 2008, les industries ont mis en œuvre des actions de rationalisation visant à une plus grande efficacité (réduction des coûts unitaires par le biais de l'augmentation de la productivité de la main-d'œuvre). Cela paraît encore plus évident dans le cas des NEM, où la (plus faible) baisse de l'emploi s'accompagne d'une augmentation de la production.
- En Grèce, à l'inverse, la forte baisse de la production dans les industries de l'échantillon (-54,5%) s'accompagne d'une contraction de l'emploi en moindre proportion (-16,3% d'employés permanents et près de -40% d'employés saisonniers). Cette contradiction apparente peut s'expliquer par deux raisons :
 - près de 41% de la baisse de la production a concerné les tabacs des groupes I et II (réduite à zéro en 2008) qui, comme chacun le sait, exigent moins de main-d'œuvre ;
 - les industries rencontrent probablement des difficultés (d'ordre social et syndical) pour se défaire de la main-d'œuvre excédentaire, en particulier de la main-d'œuvre permanente.

7.2.8.2 Estimation de la variation de l'emploi dans l'industrie communautaire de première transformation suite à la mise en œuvre de la réforme de 2003

Afin d'estimer la variation de l'emploi pour l'ensemble de l'industrie communautaire de première transformation du tabac, nous avons utilisé la méthodologie suivante :

- a. Pour chaque entreprise de l'échantillon de l'enquête COGEA, nous avons calculé le total des journées de travail effectuées en 2005 et en 2008, en faisant la somme des journées des employés permanents et des journées des employés saisonniers. Le nombre de journées des employés permanents a été calculé en multipliant le nombre d'employés par 220 journées/an¹²⁶. Le nombre de journées des employés saisonniers a été calculé en multipliant le nombre d'employés par le nombre moyen de journées de travail réellement effectuées.
- b. Pour l'ensemble de l'échantillon d'industries et pour chaque groupe d'EM (AEM avec découplage partiel, AEM avec découplage total (Grèce), NEM (sauf Bulgarie), nous avons calculé le nombre moyen pondéré de journées nécessaires à la transformation d'une tonne de produit dans ces mêmes industries (J/t), en 2005 puis en 2008 :

$$J/t = \sum_i^n J_{ia} / \sum P_{ia} \text{ où :}$$

J_{ia} = nombre total de journées effectuées dans l'entreprise i au cours de l'année a (à la fois, en 2005 et en 2008)

P_{ia} = Volume de production de tabac dans l'entreprise i au cours de l'année a (à la fois, en 2005 et en 2008)

¹²⁶ Nous avons retenu 220 journées/an pour les employés permanents. Toutefois, le nombre effectif de journées/an peut varier selon les EM et en fonction des contrats de travail existants. La valeur de 220 J/a est donc à prendre avec précaution.

Les valeurs ainsi obtenues, reprises dans le tableau ci-après, représentent donc le paramètre technologique moyen réalisé (au cours de l'année 2005 et de l'année 2008) par les industries pour l'échantillon dans son entier et, en fonction de leur localisation, pour chaque groupe d'EM.

Tab. 71 - Nombre moyen de journées par tonne de tabac transformé

	2005	2008
Total échantillon	5,0	4,6
AEM découpl. Partiel	4,1	3,5
AEM découpl. total	10,1	13,9
NEM *	2,5	2,4

*sauf Bulgarie

Source : données de l'enquête COGEA

- a. Pour chaque EM, nous avons calculé le nombre total de journées nécessaires à la transformation de la production de tabac vert réalisée en 2005 et en 2007 en multipliant le tonnage produit par chaque EM (source : Annexe II du Règlement (CE) n° 2636/99) par les paramètres technologiques se rapportant à 2005 et à 2008. De cette façon, nous avons calculé pour chacune de ces années (2005 et 2007) deux montants de journées, un maximum et un minimum (fourchette dans laquelle, la valeur réelle a la plus forte probabilité de se trouver).

En outre, afin de tenir compte des différences de gamme de production entre les divers EM (comme nous l'avons déjà souligné les tabacs des groupes I, II, III et IV exigent un nombre de journées de travail plus faible que les tabacs orientaux) :

- Pour la Grèce, le volume de production des deux premiers groupes variétaux a été multiplié par les paramètres technologiques moyens des AEM avec découplage partiel. De même, le volume de production des tabacs orientaux a été multiplié par les paramètres technologiques moyens des AEM avec découplage total.
 - Le volume de production italienne de Sun cured (Pouilles) a été multiplié par les paramètres technologiques des AEM avec découplage total, alors que le volume de production des autres groupes variétaux a été multiplié par les paramètres moyens des AEM avec découplage partiel.
 - Lors de la phase de regroupement, nous avons appliqué aux autres EM ayant adopté le découplage total les paramètres technologiques des AEM avec découplage partiel (Belgique et Autriche. De toute façon, pour ce dernier pays, la production a été additionnée à celle de l'Allemagne).
- b. Enfin, nous avons calculé les unités de travail annuel utilisées (UTA), en divisant par 220 J/a les totaux de journées estimées ainsi que les variations en pourcentage de la valeur intermédiaire (moyenne entre le maximum et le minimum) entre 2005 et 2007.

La méthodologie adoptée présente certaines limites :

- en ce qui concerne l'utilisation des paramètres technologiques provenant de l'échantillon industries, on présuppose l'hypothèse de leur extrapolation linéaire à l'ensemble, ce qui ne tient pas compte de probables différences entre les divers contextes de production (différences technologiques et d'organisation)
- en ce qui concerne l'estimation des UTA utilisées par les industries, les résultats pourraient être sous-estimés puisque l'on ne tient pas compte de possibles (doubles) passages du produit d'un acteur à l'autre de la filière (par exemple, des coopératives de récolte aux industries de transformation, chacune d'elles travaillant avec son propre personnel).

7.2.8.3 Les résultats de l'analyse

Compte tenu des limites de la méthodologie adoptée, les résultats de l'analyse (à considérer avec prudence) font apparaître que :

- en ce qui concerne les coefficients technologiques (moyenne de journées par tonne de tabac transformé), les différences entre 2005 et 2008 confirment (en moyenne) l'existence d'un processus de rationalisation de l'activité industrielle, excepté en Grèce et pour les motifs invoqués plus haut. Ce processus semble dans une certaine mesure lié à la mise en œuvre de la réforme puisque, comme certains interviewés l'ont déclaré, la nécessité de payer un prix plus élevé aux producteurs (pour les inciter à continuer de produire et s'assurer des approvisionnements en matière première) a encouragé les industries à réduire les coûts de transformation, à travers la réduction du nombre de passages du produit (réorganisation de la filière, ajustement structurel), ou l'augmentation de la productivité de la main-d'œuvre (et donc la réduction de personnel).
- en ce qui concerne le nombre d'UTA industrielles et les variations entre 2005 et 2007, le tableau suivant reprend les résultats de l'estimation; ils représentent globalement les phénomènes de baisse de l'emploi dans les industries restées en activité ainsi que leurs effets sur l'emploi dans les industries ayant arrêté leur activité suite à la forte diminution voire à la réduction à zéro des approvisionnements en matière première (par ex. : en Grèce et dans les Pouilles).

Tab. 72 - Estimation du nombre maximum et minimum d'UTA pour l'ensemble de l'UE25 et par groupe d'EM, en 2005 et en 2007

	2005		2007		Variations % 2007/2005
	Max	Min	Max	Min	Valeur centrale
Total UE 25	8.396	7.091	4.593	3.843	-45,5
AEM découpl. Partiel	3.561	3.100	2.679	2.333	-24,8
AEM découpl. Total + Pouilles	4.358	3.540	1.377	1.002	-69,9
NEM *	477	451	537	508	12,6

*sauf Bulgarie et Roumanie

Sources : calculs à partir des résultats de l'enquête Cogea et des données de l'Annexe II du Règl. (CE) n°2636/99

On constate tout d'abord que, dès avant la mise en œuvre de la réforme, l'emploi global (UE25) dans l'industrie de transformation de tabac brut était plutôt limité, compris entre un maximum estimé de près de 8 400 UTA et un minimum de près de 7 100 UTA. De plus, la plupart des emplois étaient concentrés dans les pays/régions qui ont ensuite appliqué le découplage total, et en particulier en Grèce (en vertu de volumes de production plus importants et du plus fort besoin de main-d'œuvre exigé par la transformation des tabacs orientaux).

Au niveau global toujours, les effets de la réforme sont significatifs : la perte d'emploi dépassant les 45% est en grande part imputable à l'effondrement de l'emploi dans les EM/régions qui ont choisi le découplage total (près de -70%), notamment, en Grèce¹²⁷.

La perte d'emploi paraît plus limitée dans l'ensemble des AEM qui ont choisi le découplage partiel (un peu moins de 25%), légèrement plus importante en proportion que la baisse de la production. Par contre, l'augmentation de la production (entre 2005 et 2007) de l'ensemble des NEM (Pologne, Hongrie et Slovaquie) pourrait avoir entraîné une augmentation de l'emploi total plus ou moins du même ordre (+12,6%).

Au regard de ces effets, il faut enfin signaler que la baisse générale de l'emploi dans l'industrie de transformation pourrait aussi avoir eu une influence négative sur l'emploi dans les exploitations tabacoles. En effet, certaines interviews réalisées auprès des industries de transformation dans les régions EDC ont fait apparaître qu'une partie de la main-d'œuvre saisonnière était (est) assurée par des membres de la famille des agriculteurs producteurs de tabac (en majeure partie des femmes).

¹²⁷ Rappelons ici qu'au cours de la période 2005- 2007, la production de tabac vert a diminué de 80% dans les AEM + les Pouilles qui ont opté pour le découplage total. Ce qui confirme par conséquent (en Grèce du moins) que la baisse de l'emploi a été moins importante en proportion que la baisse de la production. Toutefois, puisque 14 des 21 entreprises travaillant en Grèce en 2005 étaient situées en Macédoine Centrale et que 10 parmi ces 14 ont arrêté leur activité, l'impact sur l'emploi dans cette région est loin d'être négligeable.

7.2.9 Les effets probables de l'introduction, à partir de 2010, du découplage total sur la structure et sur l'emploi dans la phase agricole de la filière

7.2.9.1 Les effets probables sur l'emploi dans la phase agricole

En ce qui concerne la phase agricole de la filière, les prévisions relatives à l'introduction du découplage total ont été réalisées à travers l'application des modèles de PMP dans les régions EDC (Campanie, Ombrie, Estrémadure, Lub-PLM).

Les effets probables de l'introduction du découplage total sur la composition des superficies cultivées en tabac et en autres cultures (ainsi que des superficies non cultivées) ont déjà été discutés dans la réponse à la QE1. Afin d'estimer les probables variations de l'emploi dans la phase agricole, nous avons utilisé la méthodologie suivante :

- Pour chaque région EDC, l'emploi de main-d'œuvre dans le scénario de base (2005) a été calculé en multipliant la superficie de chaque culture (Sup_{05c}) par le nombre d'heures de travail par hectare exigées par chaque culture (h_{05c})¹²⁸. La somme des résultats (h_{tot05}) représente donc le besoin total d'emploi dans la situation précédant la réforme : $h_{tot05} = \sum (Sup_{05c} * h_{05c})$.
- De même, l'emploi de main-d'œuvre suite à l'introduction du découplage total a été calculé en multipliant la superficie (estimée) de chaque culture dans le scénario TD (Sup_{TDc}) par ce même nombre d'heures de travail par hectare exigées par les cultures (h_{05c})¹²⁹. La somme des résultats (h_{totTD}) représente donc le besoin total d'emploi dans la situation de découplage total : $h_{totTD} = \sum (Sup_{TDc} * h_{05c})$.
- Nous avons enfin calculé le nombre total d'UTA ($UTA_{tot} = h_{tot}/2.250$) et la variation en pourcentage en situation de découplage total par rapport à la situation de base : $Var\% = ((UTA_{totTD}/UTA_{tot05}) - 1) * 100$

De cette façon, le résultat représente donc la variation nette de l'emploi, compte tenu des probables dynamiques relatives à l'utilisation des sols. En outre, afin de mieux évaluer les effets du découplage total, nous avons comparé les variations de l'emploi total et les variations des superficies en tabac entre le scénario de base (2005) et le scénario de découplage total TD (voir QE1).

Fig. 83 - Estimation de la variation % des superficies en tabac et de l'emploi agricole suite à l'introduction du découplage total dans les régions EDC

	Superficie en tabac (ha)		Emploi total (UTA)		Var.% Superficie en tabac	Var.% UTA
	Scénario de base 2005	Scénario TD	Scénario de base 2005	Scénario TD		
Ombrie	7.948	2.355	1.620	664	-70,4	-59,0
Estrémadure	9.166	1.639	2.888	1.088	-82,1	-62,3
Campanie	10.920	2.867	4.106	1.689	-73,7	-58,9
Lub-PLM	6.021	2.099	3.874	1.645	-65,1	-57,5

Sources : modèles de PMP à partir des données EU-FADN-DG AGRI L-3 et des coefficients techniques de travail/ha

Les résultats des estimations font apparaître une très forte baisse de l'emploi, quoique plus limitée en proportion que la réduction des superficies en tabac, dûe au remplacement des superficies en tabac par d'autres cultures et à l'apparition (en proportion variable) de terres en jachère¹³⁰.

¹²⁸ Ainsi que nous l'avons déjà signalé, le nombre (moyen) d'heures de travail/ hectare exigées par chacune des cultures a été directement repris des PDR, à l'exception de la Pologne où les informations relatives au tabac ont été recueillies lors des missions sur le terrain. En ce qui concerne le tabac, nous avons tenu compte, là où c'était possible, des heures de travail/ hectare exigées par chaque groupe variétal. En quelques cas, dans les PDR le nombre d'heures par hectare demandé par le tabac est compris dans un *range* minimum et maximum. Au but d'avoir des résultats les plus possibles prudents, pour le tabac nous avons utilisé le nombre d'heures minimum.

¹²⁹ Ceci dans l'hypothèse que, pour chaque culture et groupe variétal de tabac, le besoin de travail par hectare reste constant.

¹³⁰ Ainsi que nous l'avons déjà souligné à la QE1, l'apparition de terres en jachère est particulièrement importante en Ombrie. Cela explique que l'emploi baisse plus ou moins jusqu'à un niveau comparable à celui des autres régions

Il faut tenir compte de ce que les estimations réalisées se basent sur le maintien des prix de production (en particulier pour le tabac) aux niveaux de 2007, et sur la constance de la superficie totale disponible (les modèles ne tiennent pas compte de possibles ajustements structurels des exploitations). Il est donc probable qu'en réalité, en présence d'une augmentation des prix commerciaux et d'éventuelles modifications de la structure des exploitations, les superficies en tabac et, par conséquent l'emploi total, diminuent moins que ne le prévoient les modèles.

Soulignons en outre que la variation de l'emploi est calculée sur la totalité de la main-d'œuvre employée, sans distinction entre main-d'œuvre familiale et main-d'œuvre salariée. Les résultats de l'analyse des échantillons constants d'exploitations tabacoles (cf 7.2.6) indiquent (quoique avec des différences) que la plus forte proportion d'éviction de main-d'œuvre concerne en fait l'emploi salarié. Par analogie, nous pouvons donc supposer que suite à l'introduction du découplage total, la réduction de la main-d'œuvre salariée serait plus forte que ne l'indiquent les valeurs estimées par le modèle, de même que celle de la main-d'œuvre familiale serait probablement plus limitée.

Malgré cela, on remarque que la baisse d'emploi estimée est sensiblement plus forte que la baisse totale d'emploi constatée dans les échantillons constants d'exploitations qui ont arrêté la culture du tabac, notamment en ce qui concerne la main-d'œuvre familiale¹³¹. Dans la réalité, outre les stratégies d'ajustement, déjà invoquées, mises en œuvre par les exploitations de l'échantillon, on pourrait également l'imputer à :

- l'externalisation d'une partie des activités liées aux processus de production, en recourant à des sociétés de services dont le personnel n'est pas pris en compte dans les UTA des exploitations ;
- l'existence d'une difficulté d'adaptation de la main-d'œuvre familiale disponible aux besoins effectifs de main-d'œuvre pour les cultures alternatives. Ce qui amène à penser que dans la réalité (contrairement aux estimations théoriques), la substitution des superficies en tabac par d'autres cultures, constituées dans la majorité des cas par des COP et des fourragères, pourrait générer des formes de chômage caché, et donc conduire à une utilisation inefficace de la main-d'œuvre familiale, en contradiction avec l'objectif, dans le cadre d'un système libéralisé, d'allocation la plus efficiente des moyens de production.

7.2.9.2 L'avis des transformateurs

Dans le cadre de l'enquête Coge, il a été demandé aux industries de première transformation d'exprimer leur accord ou leur désaccord quant à certains effets possibles de l'introduction du découplage total au niveau des producteurs de tabac¹³². La synthèse des résultats (rapportés aux 19 industries qui ont répondu) est proposée dans le graphique suivant, qui montre la fréquence (en %) d'interviewés se déclarant tout à fait d'accord ou d'accord ainsi que le % d'interviewés qui n'ont pas su ou pas voulu répondre¹³³.

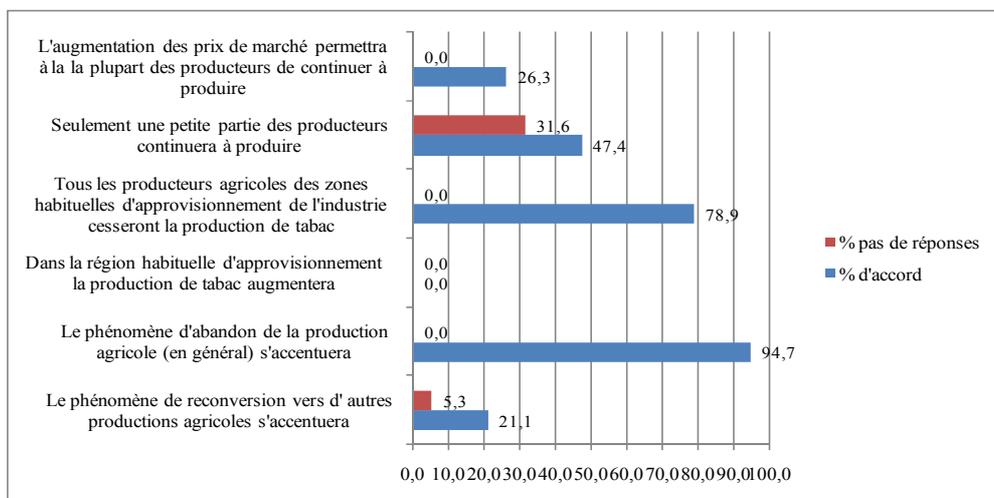
étudiées, bien que le besoin de main-d'œuvre par hectare soit moitié moindre pour le Bright (la seule variété cultivée dans cette région) que pour le Burley (cultivé, ainsi que d'autres variétés, dans les autres régions).

¹³¹ Par contre, on constate que la baisse effective de la main-d'œuvre salariée dans les exploitations de l'échantillon constant est beaucoup plus proche des résultats de l'estimation.

¹³² Les réponses reflètent les opinions des interviewés, et n'ont donc aucune valeur "objective". Elles expriment toutefois des "sensations" qui s'appuient sur une connaissance des zones de production et de ce qui s'est déjà passé du fait de la mise en œuvre de la réforme.

¹³³ Le complément à 100 représente évidemment le pourcentage d'interviewés qui ont déclaré n'être pas d'accord.

Fig. 84 - Effets possibles du découplage total, prévu en 2010, sur les producteurs



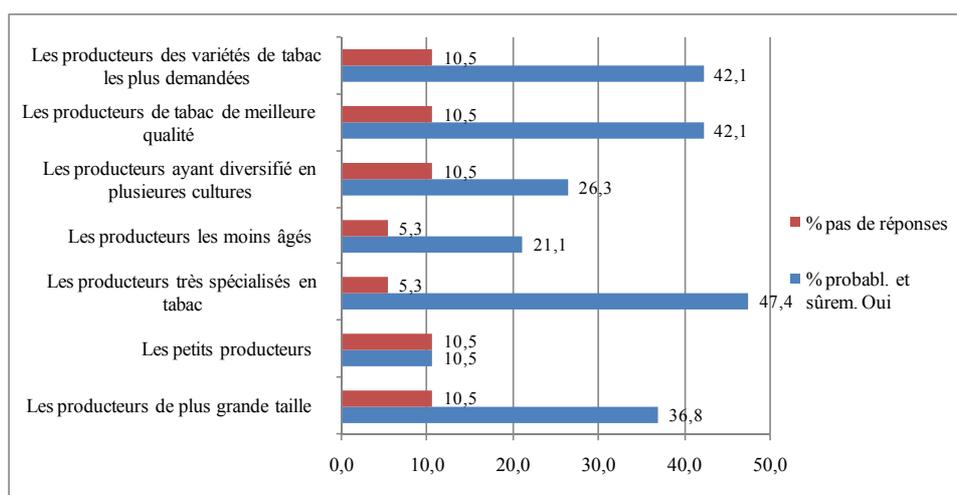
Source : enquête COGEA

À la lecture des réponses, on constate que la majorité des interviewés considèrent que tous les producteurs situés dans leurs zones habituelles d'approvisionnement arrêteront de cultiver, seule une petite partie des agriculteurs continuera de produire du tabac, du fait entre autres de l'augmentation des prix de marché. Toutefois, le pourcentage d'interviewés qui n'ont pas répondu souligne le niveau d'incertitude qui subsiste à cet égard.

En tout cas, l'arrêt massif de la culture du tabac pourra fortement accentuer le phénomène de cessation de toute activité agricole, tandis qu'une partie limitée seulement des exploitations tabacoles mettront en œuvre des processus de reconversion des cultures.

Il a été, en outre, demandé aux interviewés de donner leur avis quant aux typologies de producteurs qui pourraient trouver un intérêt à continuer de cultiver du tabac. Le graphique suivant fait la synthèse de la fréquence en pourcentage d'interviewés déclarant une probabilité positive (probablement ou certainement oui).

Fig. 85 - Producteurs agricoles qui auront un intérêt à continuer de produire du tabac après 2010



Source : enquête COGEA

À la lecture des réponses, il apparaît que seule une minorité de ceux qui ont répondu reconnaît l'existence d'un intérêt pour certaines typologies de producteurs (la majorité confirme donc qu'aucun producteur n'aura un quelconque intérêt à continuer la culture). En tout cas, une certaine probabilité

concerne les producteurs de tabac très spécialisés, vraisemblablement de plus grande dimension, produisant les variétés de tabac de très haute qualité les plus demandées par le marché. Par contre, presque aucun interviewé ne considère que les petits producteurs pourraient continuer à cultiver.

7.2.10 Les effets probables de l'introduction du découplage total sur la structure et sur l'emploi dans la phase industrielle de 1e transformation

7.2.10.1 Les effets probables sur la structure industrielle de première transformation

Du fait de la baisse de la production de tabac suite à l'introduction du découplage total (voir QE1), on peut s'attendre à ce que la poursuite de l'activité de transformation ne soit possible que pour un nombre d'industries limité (par rapport au nombre actuel) vers lesquelles convergera l'offre de matière première des exploitations continuant à produire.

Nous avons donc formulé deux hypothèses : la première est que les industries jugent encore économiquement rentable de continuer leur activité avec un taux d'utilisation de leur capacité de transformation de 60% ; la seconde, que les industries jugent encore économiquement rentable de continuer leur activité avec un taux d'utilisation de leur capacité de transformation d'au moins 40%.

Afin d'estimer le nombre d'industries qui pourront rester en activité dans les AEM ayant adopté le découplage partiel et dans les NEM, nous avons utilisé la méthodologie suivante :

- Pour certains EM, nous avons repris les estimations de la production de tabac suite à l'introduction du découplage total (PT_{10}) déjà effectuées à la QE 2 (cf § 6.1.11).
- À partir des résultats de l'enquête auprès des industries, nous avons calculé le coefficient moyen pondéré d'utilisation de la capacité de transformation (moyenne des industries appartenant à un même EM) réalisée en 2008 ($\%CM_{08}$).
- Dans l'hypothèse d'une linéarité des moyennes ainsi calculées pour l'ensemble des industries existant dans chaque EM, nous avons estimé la capacité totale de transformation (en tonnes par/an) pour ces EM en 2008 ($CTot_{08}$) en divisant la production de tabac vert de 2007 ($Prod_{07}$)¹³⁴ par les capacités moyennes, compte tenu de certains transferts de matière première entre pays de production et pays de transformation¹³⁵ : $CTot_{08} = (Prod_{07} / \%CM_{08}) * 100$.
- Ensuite, nous avons calculé la capacité moyenne par entreprise (en tonnes/an) en rapportant la capacité totale au nombre d'industries existant en 2008 dans les divers EM ($CMInd = CTot_{08} / Ind_{08}$), ainsi que le niveau moyen de production par entreprise qui permettrait de n'utiliser que (plus ou moins) 60% (ou 40%) de la capacité : $PInd = 0,6 * CMInd$ et $PInd = 0,4 * CMInd$.
- Enfin, nous avons calculé le nombre d'industries potentiellement en activité après l'introduction du découplage total par le rapport entre la production estimée pour 2010 et les valeurs obtenues pour des capacités réduites à 60 et à 40% : $IndAct_{10} = PT_{10} / PInd$. Le nombre d'industries qui seront (potentiellement) amenées à cesser leur activité de transformation a donc été calculé en tant que différence entre le nombre d'industries en activité en 2008 (constaté) et en 2010 (calculé) $IndFer_{10} = Ind_{08} - IndAct_{10}$.

Cette méthodologie présente évidemment des limites, du fait de l'extrapolation des résultats des modèles de PMP aux EM, comme du fait que le nombre d'industries capables de poursuivre leur activité de transformation dépendra du niveau réel des volumes d'offres de matière première, eux-mêmes influencés par l'évolution des prix commerciaux payés aux producteurs qui ont ici (modèles de PMP) été maintenus constants au niveau moyen atteint en 2007¹³⁶.

¹³⁴ Voir QE1

¹³⁵ Par exemple, d'une part de la production française de tabac qui est transformée par des entreprises allemandes et belges ou de la production portugaise qui est transformée par les entreprises polonaises, etc.

¹³⁶ En ce qui concerne l'évolution des prix commerciaux et les facteurs qui les influencent, voir les réponses aux QE1 et QE2.

Compte tenu de ces limites et avec toute la prudence requise pour ce genre d'estimations, les résultats (résumés dans le tableau suivant) montrent une forte contraction de la structure de transformation, tant au niveau des AEM (respectivement -61% et -42% pour les deux scénarios estimés) que des NEM (respectivement -52% et -28% pour les deux scénarios estimés).

Tab. 73 - Estimation du nombre d'industries de transformation restant actives à 60% ou à 40% (au moins) de leur capacité et nombre d'industries fermées suite à l'introduction du découplage total dans certains AEM et NEM

	N.re industries en 2008	N.re industries depuis 2010 au 60% de leurs capacité		N.re industries depuis 2010 au 40% de leurs capacité	
		Actives	Fermées	Actives	Fermées
Italie	25	10	15	15	10
Espagne	3	1	2	1	2
France	1	0	1	1	0
Allemagne	2	1	1	1	1
Total AEM	31	12	19	18	13
Hongrie	1	0	1	0	1
Bulgarie	44	18	26	27	17
Pologne	5	2	3	3	2
Total NEM	50	20	30	29	21
TOT	81	39	42	59	40

Sources : Calculs à partir des résultats de l'enquête Cogea, des données de l'Annexe II du Règl. 2636/99 et des simulations de PMP

La situation pourrait se révéler particulièrement critique en Hongrie (où la baisse estimée de la production ne permettrait plus d'assurer ne serait-ce que 40 % de la capacité de la seule entreprise existante) et en France (où la baisse de production ne permettrait à la dernière entreprise existante de survivre qu'en limitant sa capacité à 40%). Dans ces deux cas, on peut supposer que la production de matière première sera redirigée vers les industries de transformation d'autres EM (en améliorant le taux d'utilisation de leur capacité).

7.2.10.2 L'avis des transformateurs quant aux effets sur l'industrie

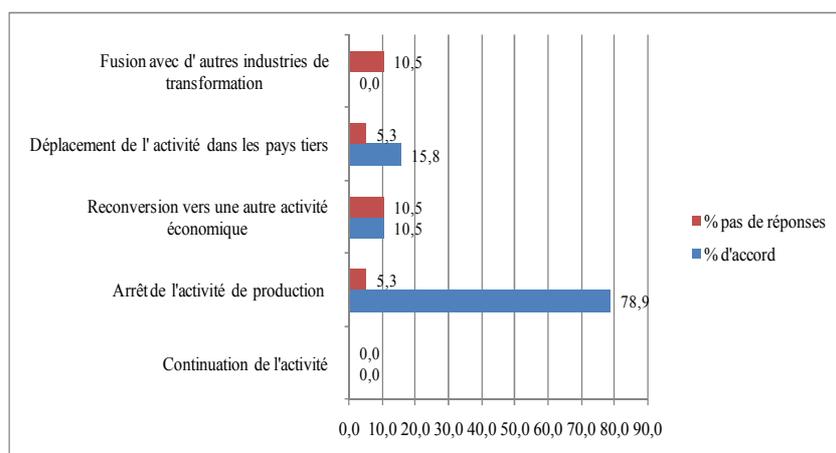
Dans le cadre de l'enquête, il a été demandé aux transformateurs d'exprimer leur accord (ou désaccord) au sujet de certaines décisions que les industries pourraient prendre suite à l'introduction, en 2010, du découplage total. Les résultats sont repris dans le graphique suivant qui indique la fréquence (en %) d'interviewés se déclarant d'accord ou tout à fait d'accord ainsi que le % d'interviewés qui n'ont pas su ou pas voulu répondre¹³⁷.

Le tableau qui ressort de l'enquête est pessimiste (bien plus que nos estimations n'ont pu le vérifier) : près de 79% des industries pensent qu'elles cesseront leur activité (probablement ou certainement) alors que seules 2 industries (en Italie et en Grèce) pensent continuer à transformer du tabac. De plus, aucune entreprise ne considère comme probable de poursuivre son activité de transformation s'il fallait s'approvisionner en matière première dans d'autres EM ou d'autres pays extra-UE.

En outre, seules trois industries (en Italie, Espagne et Bulgarie) pensent pouvoir (probablement ou certainement) délocaliser leurs usines dans des pays extra-UE et continuer là-bas leurs activités de transformation de tabac.

¹³⁷ Dans ce cas encore, le complément à 100 représente évidemment le pourcentage d'interviewés qui ont déclaré n'être pas d'accord.

Fig. 86 - Effets possibles du découplage total, prévu à partir de 2010, sur l'industrie de transformation



Source : enquête COGEA

Pour ce qui est d'une éventuelle reconversion, seules deux industries (en Italie et en Espagne) la considèrent comme probable (ou certaine), alors que 79% des industries écartent cette éventualité¹³⁸. À ce propos, nous avons demandé quels facteurs pourraient favoriser ou freiner la reconversion. La plupart des industries ont affirmé qu'aucune reconversion n'est possible, du fait de leur manque d'expérience dans les autres secteurs de production et parce que les installations existantes (spécialisées dans la transformation du tabac) ne pourront pas être adaptées à d'autres activités industrielles. De plus, les éventuels investissements en vue d'une reconversion sont découragés par le contexte économique-financier actuel qui, en général, a aussi plongé dans la crise les autres secteurs industriels des zones où se situent les établissements de transformation de tabac.

7.2.10.3 Les effets probables sur l'emploi dans la phase industrielle

À partir de l'estimation de la production de tabac vert suite à la mise en œuvre du découplage total, dans les AEM ayant choisi le découplage partiel et dans les NEM, et à la lumière de la dynamique probable de la structure industrielle, nous avons tenté d'estimer le niveau de l'emploi dans la phase industrielle de la filière après la mise en œuvre du découplage total, ainsi que sa variation en pourcentage par rapport au niveau (estimé) de l'emploi constaté en 2007. L'estimation a été réalisée en appliquant la même méthodologie que précédemment (cf. § 7.2.8).

Tab. 74 - Estimation du nombre maximum et minimum d'UTA pour l'ensemble des EM et pour chaque groupe d'EM, en 2007 et à partir de 2010

	2007		2010		Variations % 2010/2007
	Max	Min	Max	Min	Valeur centrale
Total AEMdp + NEM*	3.217	2.840	1.057	932	-67,2
AEM découpl. Partiel	2.679	2.333	901	784	-66,4
NEM *	537	508	156	147	-71,0

*sauf Bulgarie et Roumanie

Sources : Calculs à partir des résultats de l'enquête Cogea, des données de l'Annexe II du Règlement (CE) n°2636/99 et des simulations de PMP

¹³⁸ Deux autres entreprises n'ont pas su répondre, ce qui prouve un certain degré d'incertitude quant aux possibles décisions futures. Par contre, d'après les missions de terrain en Campanie, l'une des entreprises est actuellement en recherche de nouvelles opportunités économiques (production d'énergies alternatives à travers le recyclage de sous-produits et d'emballages de l'industrie alimentaire locale) qui, dans tous les cas, conduiront à une réduction significative de la main-d'œuvre actuellement employée.

Compte tenu des limites de la méthodologie d'estimation qui incitent à prendre les résultats avec beaucoup de précaution, les effets du découplage total sur l'emploi industriel sont pesants : sur l'ensemble des AEM et des NEM (à l'exclusion de la Bulgarie et de la Roumanie), plus de 67% des UTA constatées en 2007 pourraient être écartées du secteur, d'une façon plus accentuée dans les NEM (-71%) et moins marquée dans les AEM (près de -66%).

7.2.11 Jugement évaluatif

La question évaluative invite à s'interroger sur les impacts de la mise en œuvre de la réforme de 2004 sur la structure de production agricole et sur celle de l'industrie de première transformation du tabac. De plus, la question évaluative invite à identifier les éventuels impacts attendus de l'introduction du découplage total.

a. Impacts de la réforme sur la structure agricole

En ce qui concerne la structure agricole, les résultats de l'analyse permettent de formuler les conclusions suivantes :

- dans le groupe d'AEM ayant opté pour le découplage partiel, la réforme a entraîné une réduction des superficies en tabac (-22,5% de 60.292 ha en 2005 à 46.709 ha en 2007), et une baisse, plus importante en proportion, du nombre de producteurs (-47,7%, de 26.963 en 2005 à 14.240 en 2007)
- dans le groupe d'AEM ayant opté pour le découplage total, la réforme a entraîné une réduction beaucoup plus importante des superficies en tabac (-64,1% de 49.345 ha en 2005 à 17.696 ha en 2007), accompagnée d'une baisse du nombre de producteurs de proportion plus ou moins identique
- Par contre, dans les NEM (Pologne, Hongrie et Slovaquie), la superficie en tabac a augmenté (11,8%, de 21.560 ha en 2005 à 24.112 ha en 2007) au cours de la période suivant la réforme, au regard d'une diminution marginale du nombre de producteurs (-2,9%, de 17.193 en 2005 à 16.700 en 2007)
- Par conséquent, et notamment dans les AEM avec découplage partiel, la réforme a favorisé l'augmentation de la dimension moyenne des producteurs (superficies en tabac par producteur), du fait de la sortie du secteur tabacole des producteurs les moins performants (petits producteurs les plus âgés, produisant du tabac de moins bonne qualité) pour lesquels l'acte de produire n'était motivé que par la perception de l'aide couplée et qui ont donc saisi l'occasion du découplage (partiel) de l'aide pour cesser cette activité tout en conservant la disponibilité d'un revenu.
- Dans plusieurs des régions pour lesquelles on disposait de données, l'analyse a permis d'établir que les dynamiques constatées n'ont été influencées que de façon marginale par la tendance de fond (superficies et nombre d'exploitations) de l'agriculture dans son ensemble. C'est pourquoi, nous pouvons en conclure que les dynamiques constatées sont surtout imputables à la réforme du tabac. Sauf en Estrémadure où la diminution des superficies en tabac et du nombre de producteurs tabacoles se serait probablement produite, plus ou moins dans les mêmes proportions, même en l'absence de réforme.
- Dans plusieurs des régions pour lesquelles nous disposons de données (Estrémadure, Andalousie, Vénétie, Ombrie, Campanie), l'analyse a fait apparaître un changement de la concentration, dû à la réforme, du nombre d'exploitations tabacoles et des superficies en tabac par classe de taille, très différent toutefois selon les régions. La réforme semble donc avoir entraîné différents comportements de la part des producteurs, (probablement) conditionnés par la configuration structurelle préexistante.
- Les résultats de l'analyse d'un échantillon constant d'exploitations (source RICA) font apparaître que suite à la réforme du secteur tabac (mais plus globalement suite à la réforme de la PAC), les producteurs ont mis en place des actions d'ajustement structurel (variation de la SAU disponible), dans des sens qui diffèrent selon les régions et (aussi) la dimension moyenne de leurs exploitations. Dans la plupart des régions de Grèce et en Campanie, les exploitations (en général de petite taille) ayant arrêté (ou réduit) la culture du tabac ont augmenté leur superficie disponible,

afin de parvenir à une dimension économique suffisante et d'employer au maximum la main-d'œuvre familiale existante. Dans les régions d'Espagne, en Vénétie et en Ombrie, les exploitations (de plus grande taille) ayant arrêté (ou réduit) la culture du tabac ont diminué leur superficie disponible, abandonnant une partie des terres louées, précédemment cultivées en tabac ou en autres cultures. Par contre, en Pologne, les exploitations ont en général augmenté leur superficie disponible en même proportion que leur superficie en tabac.

En ce qui concerne les effets nets de la réforme (du secteur du tabac, mais plus en général de la PAC) sur le niveau d'emploi dans les exploitations tabacoles, l'analyse a été menée sur le même échantillon constant d'exploitations (634 exploitations totales). S'agissant d'un échantillon (parfois limité dans certaines régions), il faut souligner que les résultats de l'analyse ne concernent que les exploitations de cet échantillon, et ils ne sont pas automatiquement transférables à l'univers des exploitations tabacoles communautaires. Par conséquent, il n'a pas été possible l'estimation du total de l'emploi agricole au niveau communautaire, ni de ses variations au fil du temps.

Compte tenu des actions d'ajustement structurel (variations de la SAU) et du changement intervenu dans l'utilisation des sols dans les exploitations, l'analyse fait apparaître une baisse globale de l'emploi (pour l'ensemble de l'échantillon analysé) de près de 13,9% (de 1.512 UTA en 2004 à 1.301 UTA en 2006), qui s'avère plus limitée pour le travail familial (-9,9%, de 1.053 UTF en 2004 à 949 UTF en 2006) et plus marquée pour le travail salarié (-23,1%, de 459 unités en 2004 à 352 en 2006). Toutefois, l'effet net global recouvre des situations très différentes :

- En Grèce, dans les exploitations qui ont arrêté la culture du tabac, la réduction de l'emploi total atteint presque 40% (de 359 UTA en 2004 à 224 en 2006), et grimpe à plus de 70% (de 92 à 27) dans le cas du travail salarié. Dans les exploitations qui ont continué (tout en réduisant) la culture du tabac, la baisse a été plus limitée (-9%, de 473 à 430 UTA, au total et -23%, de 85 à 66 unités, pour l'emploi salarié).
- D'une façon analogue, en Espagne, les exploitations ayant arrêté la culture du tabac ont diminué l'emploi total de 26% (de 30 UTA en 2004 à 22 en 2006), mais l'emploi salarié de près de 88% (de 8 à 1). Dans les exploitations ayant continué de cultiver du tabac, la baisse totale a été de -12% (de 77 à 68) mais avec une légère augmentation de l'emploi salarié (+3%, de 12,3 à 12,6).
- Dans les autres EM/régions analysés, il n'a pas été possible de subdiviser l'échantillon constant d'exploitation en exploitations ayant arrêté et exploitations ayant continué à cultiver du tabac ; les résultats obtenus présentent donc des limites. En Italie, la baisse de l'emploi total semble dans la totalité des cas plus limitée (excepté en Campanie) tout en étant plus forte pour le travail salarié, alors qu'en Pologne (où les superficies en tabac augmentent), l'emploi total a sensiblement augmenté (10,4%, de 184 UTA en 2004 à 203 en 2003) et l'emploi salarié bien plus encore (+65%, de 19 à 32 unités)

Il est dès lors possible de conclure que, sur l'échantillon constant des exploitations RICA, la réforme du tabac (et plus généralement de la PAC) a eu un impact plus fort sur le niveau de l'emploi salarié que sur celui de l'emploi familial. On peut donc en déduire que, suite à la réforme, le remplacement du tabac par des cultures nécessitant moins de main-d'œuvre a conduit les producteurs de l'échantillon à privilégier au maximum l'utilisation de la main-d'œuvre familiale disponible pour remplacer la main-d'œuvre salariée qu'ils employaient auparavant.

En ce qui concerne les effets probables de l'introduction du découplage total dans les EM ayant choisi le découplage partiel et dans les NEM, l'analyse quantitative n'a pu être menée, dans les régions de Campanie, Ombrie, Estrémadure et Lub-PLM, que pour le niveau de l'emploi, sur la base des prévisions des variations (par rapport à la situation de base de 2005) des superficies des diverses cultures, estimées au moyen des modèles de PMP. Compte tenu des limites de ces modèles (maintien des prix aux niveaux de 2007 et superficies constantes), les résultats ont montré une baisse nettement plus forte (allant d'un minimum de -57% en Lub-PLM à un maximum de -62% en Estrémadure) que celle qui ressort de l'analyse des échantillons constants d'exploitations ayant arrêté la culture du tabac. Ce qui amène à penser que dans la réalité (contrairement aux estimations prévisionnelles), il est difficile d'adapter la main-d'œuvre familiale disponible aux besoins d'emploi réels des cultures

alternatives, ce qui pourrait conduire à l'apparition de formes de chômage caché et donc à une utilisation inefficace de la main-d'œuvre familiale.

b. Impacts de la réforme sur la structure de l'industrie de première transformation

En ce qui concerne la structure industrielle, compte tenu de certaines limites quant à la fiabilité des sources d'information et aux méthodologies utilisées pour les estimations, les résultats de l'analyse permettent de tirer les conclusions suivantes :

- Suite aux effets de la réforme sur la production communautaire de tabac vert, la contraction du nombre d'industries, déjà amorcée au cours de la période précédente, s'est nettement accélérée (-39% d'industries dans les AEM entre 2005 et 2008, de 74 à 45), en particulier dans les EM/régions qui avaient adopté le découplage total (-76% en Grèce, de 21 en 2005 à 5 en 2008 ; -34% en Italie, de 38 à 25, où 100% des petites industries des Pouilles ont arrêté leur activité).
- En outre, la baisse de production de tabac vert dans les AEM a conduit à une réduction, de l'ordre de 13% (de 4 100 t. à 3 560 t.), de la dimension opérationnelle moyenne des industries ayant continué cette activité. Par contre, dans les NEM, la dimension opérationnelle des industries a augmenté (+27%, de 4 690 t. à 5 940 t.), du fait de l'augmentation de la production de tabac vert et d'une légère diminution du nombre d'industries. Ces dynamiques ont été confirmées par l'enquête menée par Cogea auprès des industries de première transformation, de laquelle il ressort que la diminution du tonnage moyen par entreprise a dépassé les 54% dans les AEM ayant adopté le découplage total (de 8 742 t. à 3 976 t.).
- Selon les informations recueillies lors des missions sur le terrain, la plupart des industries ayant arrêté la transformation de tabac ont cessé toute activité. La Grèce est le seul pays où certaines des industries de transformation ont mis en œuvre des stratégies d'adaptation, à travers la délocalisation de leurs usines de transformation dans les pays limitrophes (Bulgarie, ARYM) ou le renforcement de la commercialisation de tabac brut transformé (variétés orientales) acheté hors de la Grèce (Bulgarie, Albanie, ARYM, Turquie). Dans un nombre limité de cas, en Italie, en Espagne et en Bulgarie, les industries ont été absorbées par d'autres industries de transformation.
- Selon les opérateurs toujours, aucune des industries ayant arrêté la transformation du tabac n'a mis en œuvre la moindre action de reconversion dans une autre activité de production. Cela vient de la forte spécificité des installations existantes, de la difficulté d'accès au crédit et de la situation défavorable du contexte économique général.
- On constate toutefois que dans certains cas (par ex. en Italie), là où la phase industrielle était surdimensionnée, les difficultés d'approvisionnement et la diminution du taux d'utilisation des installations dues à la réforme ont encouragé un processus de rationalisation de la filière visant à réduire les coûts de transaction et à récupérer des marges d'efficience.

En ce qui concerne les effets probables de l'introduction du découplage total sur la structure industrielle, l'estimation a nécessité l'adoption d'une méthodologie complexe, présentant certaines limites et fondée sur l'hypothèse que les industries considèrent encore économiquement intéressant de poursuivre leur activité avec des taux d'utilisation de leur capacité de transformation de 60% ou de (au moins) 40%, à la lumière des variations des volumes de production de tabac vert, estimées dans certaines régions grâce aux modèles de PMP et extrapolées (en fonction de plusieurs critères) aux EM ayant choisi le découplage partiel et aux NEM.

Compte tenu de ces limites et avec toute la prudence requise pour ce type d'estimation, les résultats font apparaître qu'on peut s'attendre à une forte contraction de la structure de transformation existant en 2008, tant au niveau des AEM (de 31 à 12 ou 18 industries actives selon les deux scénarios estimés) que des NEM de 50 à 20 ou 29 industries actives selon les deux scénarios estimés).

Ces tendances ont été amplement confirmées par les opinions exprimées par les opérateurs lors de l'enquête Cogea.

En ce qui concerne les effets de la réforme sur le niveau de l'emploi industriel, l'absence de données statistiques secondaires a rendu nécessaire de réaliser des estimations (à partir des résultats de

l'enquête auprès des industries de première transformation et de l'évolution de la production communautaire de tabac vert pour chaque groupe de variétés dans chacun des EM) au moyen d'une méthodologie présentant toutefois certaines limites.

Les résultats de cet exercice, qu'il convient de prendre avec toute la prudence requise, font apparaître, au niveau communautaire (UE 25) :

- L'existence d'un niveau d'emploi industriel plutôt limité, déjà avant la réforme, et estimé entre 7.100 et 8.400 unités de main-d'œuvre, exprimées en équivalents temps plein.
- une diminution globale de l'emploi industriel (entre 2005 et 2007) de 45% (de 7 743 à 4 218 unités en équivalent temps plein), du fait d'une très forte baisse dans les AEM/régions avec découplage total (-69,9%, de 3 949 à 1 190 unités), d'une baisse plus limitée dans les AEM/régions avec découplage partiel (-24,8%, de 3 331 à 2 506 unités) et d'une augmentation dans les NEM (+12,6%, de 464 à 523 unités, à l'exception des NEM entrés dans l'UE en 2007)¹³⁹.

On constate que cette diminution résulte de l'effet cumulé de la réduction de l'emploi à zéro dans les industries ayant arrêté la production, de la réduction de l'emploi dans les entreprises restant en activité et, dans certains cas, de la restructuration/réorganisation de la filière industrielle.

La même méthodologie de calcul a été utilisée pour estimer les effets probables de l'introduction du découplage total sur le niveau de l'emploi dans les entreprises, à la lumière des résultats concernant l'évolution de la production de tabac vert. Compte tenu, dans ce cas encore, des limites de la méthodologie utilisée faisant que ces résultats doivent être pris avec la plus grande prudence, les effets attendus sont pesants : dans les AEM, l'emploi baisserait de - 66% par rapport aux estimations pour 2007 (de 2.506 à 843 unités en équivalent temps plein, et dans les NEM (à l'exclusion de la Bulgarie et de la Roumanie) baisserait de - 71% (de 523 à 151 unités en équivalent temps plein).

À la lumière des résultats de toutes les analyses et estimations concernant l'emploi, il nous semble opportun de souligner que les effets les plus importants de la réforme (telle qu'elle est appliquée à ce jour comme en perspective du découplage total) sont surtout supportés par la main-d'œuvre salariée (tant au niveau de la phase agricole que de la phase industrielle de la filière) et, en l'état, il semble qu'aucun dispositif de protection tendant à sauvegarder l'emploi et les revenus antérieurs de cette main-d'œuvre salariée n'ait été mis en œuvre.

¹³⁹ Les unités de travail ici mentionnés sont les valeurs centrales d'une fourchette de valeurs maximum et minimum estimés. Les variations en pourcentage ont été calculées sur ces valeurs centrales

8 THEME 4: LA RESTRUCTURATION DES REGIONS PRODUCTRICES DE TABAC BRUT

8.1 QUELS ONT ETE LES IMPACTS SOCIO-ECONOMIQUES DES MESURES DE LA PAC RELATIVES AU SECTEUR DU TABAC BRUT ? DANS QUELLE MESURE LES MESURES DE LA PAC RELATIVES AU SECTEUR DU TABAC ONT-ELLES CONTRIBUE A LA REORGANISATION ET AU DEVELOPPEMENT RURAL DES REGIONS PRODUCTRICES DE TABAC BRUT ? DANS QUELLE MESURE LES OBJECTIFS DU FOND COMMUNAUTAIRE DU TABAC ONT-ILS ETE ATTEINTS ? DANS QUELLE MESURE LES ACTIONS FINANCEES PAR LE FONDS ONT -ELLES ETE EFFICACES ET EFFICIENTES ? (Q.E. 5)

8.1.1 Compréhension de la question évaluative

Comme déjà mis en évidence, la production agricole communautaire de tabac est concentrée dans des zones spécifiques des Etats membres producteurs et l'industrie de première transformation est, elle aussi, localisée dans les mêmes zones. Les autres questions de cette évaluation, et en particulier les QE 1 et 4, analysent les effets de la réforme sur la filière du tabac dans les zones de production. L'évaluation poursuit cette réflexion et s'interroge ici sur les effets de la réforme de 2004 sur les économies des régions, tout en analysant la contribution des deux instruments mis en place par la PAC pour soutenir l'effort de réorganisation de la production dans ces régions: le Fonds Communautaire du Tabac et les mesures de développement rural du second pilier de la PAC.

Le Fonds Communautaire du Tabac est réglé par le Règlement (CE) n° 2182/2002 de la Commission du 6 décembre 2002 (modifié par le Règlement (CE) n° 1881/2005). Les objectifs fixés au Fonds sont l'amélioration des connaissances sur les effets nocifs du tabac et l'orientation de la production communautaire vers d'autres cultures ou d'autres activités économiques créatrices d'emploi. Pour atteindre ces objectifs, le Fonds, qui est alimenté par une retenue sur l'aide couplée, finance deux catégories d'actions: les programmes d'information et les actions de reconversion (voir détails au § 3.1.3). L'évaluation concentre son attention sur les actions de reconversion.

Les mesures de développement rural du second pilier de la PAC sont réglées par le Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ainsi que le Règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission et la Décision du Conseil 2006/144/CE relative aux Orientations Stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période 2007-2013). Le cadre réglementaire a été dernièrement modifié par le Règlement (CE) n°74/2009 du Conseil du 19 janvier 2009, qui formalise l'accord politique de novembre 2008 sur le Bilan de Santé de la PAC, et par Règlement (CE) n° 473/2009 du Conseil du 25 mai 2009 concernant le plan européen pour la relance économique.

Le second pilier de la PAC joue aujourd'hui un rôle décisif dans le secteur du tabac: conformément à l'article 143e du Règlement (CE) n° 1782/2003, en 2006 la Commission a mis à la disposition du FEADER, au titre de soutien communautaire supplémentaire, la moitié de l'aide octroyée annuellement au secteur du tabac entre 2000 et 2002. Ce montant, qui s'élève à 1.452 millions d'euros (484 millions par an : 2011, 2012 et 2013) est affecté à la mise en œuvre de mesures en faveur des régions productrices de tabac dans le cadre des programmes de développement rural.

Le calendrier de mise en œuvre des deux dispositifs diffère. Le Fonds Communautaire du Tabac a financé les mesures d'orientation de la production communautaire vers d'autres cultures ou d'autres

activités économiques dans la période 2003 - 2006¹⁴⁰ et, après 2006, a été destiné exclusivement aux seules actions d'information. Des actions financées dans l'année 2006 sont encore en cours. La mise en œuvre des PDR 2007-2013 vient de démarrer et donc les actions visant le secteur n'ont pas encore produit des effets.

8.1.2 Approche méthodologique, sources et limites

Pour analyser les effets de la réforme dans l'économie rurale des régions concernées nous avons utilisé les indicateurs quantitatifs provenant des sources statistiques secondaires mentionnés à la QE 4 (nombre d'exploitations tabacoles et agricoles, superficie à tabac et totale).

La valeur de la production de tabac pour les régions de l'Italie, de la Grèce et de l'Espagne est calculée par groupes de variétés multipliant le prix commercial (source : EM) par les volumes de production (sources nationales). Pour la Pologne, il n'a pas été possible de calculer la valeur de la production de tabac au niveau régional (manque de données régionales distinguant les variétés). En conséquence, l'indicateur a été calculé au niveau national.

La reconstruction et l'analyse des actions réalisées avec les Fonds Communautaire du Tabac, des projets financés et achevés et des dépenses se base sur les rapports annuels des EM portant sur l'état d'avancement des programmes. En outre, l'organisme de paiement AGEA et le Ministère de l'Agriculture italiens, l'organisme de paiement OPEKEPE (Grèce) et le Ministère de l'Environnement et de l'Espace Rural espagnol nous ont fourni des informations spécifiques concernant les actions de reconversion financées et achevées. Les interviews en Espagne, Grèce et Italie ont complété le cadre des informations.

L'analyse des mesures du second pilier se base sur les documents plus récents de la politique de développement rural : le Programme National Stratégique (PSN) et le Programme de Développement Rural (PDR) de la Grèce, le PSN Italie et les PDR de la Campanie, des Pouilles et de l'Ombrie, le PSN de l'Espagne et le PDR de l'Estrémadure. Les délibérations et les procédures pour les demandes d'aide de certaines mesures ont aussi été étudiées. Les interviews en Espagne, Grèce et Italie ont complété le cadre des informations.

8.1.3 Critères de jugement et indicateurs

La méthode d'évaluation utilisée se base sur les critères de jugement suivants:

Critères et indicateurs
Critère de jugement n° 1
Depuis la mise en œuvre de la réforme de 2004, l'importance du secteur du tabac dans les économies des régions concernées a varié de façon significative par rapport à la période précédente la mise en œuvre de la réforme
Evolution du rapport % SAU en tabac/ SAU totale des régions concernées (QE4, critère 1)
Evolution du rapport % nombre d'exploitation à tabac/ nombre total d'exploitation des régions concernées (QE4, critère 1)
Evolution du rapport entre la valeur de la production de tabac et la valeur de la production agricole aux prix de base des régions concernées
Résultats de la QE4 concernant les effets de la réforme de 2004 sur le niveau de l'emploi dans les exploitations tabacoles et dans les industries de première transformation

¹⁴⁰ Décision 2003/486/EC JOCE L164; Décision 2004/543/EC JO L240; Décision 2005/397/EC JO L13; Décision 2006/472/EC JO L187.

Critères et indicateurs
Critère de jugement n° 2
Dans les EM et les régions concernées, les opérateurs ont utilisé les ressources financières publiques du Fonds Communautaire Tabac et les actions mises en œuvre ont contribué effectivement (ou non) à l'objectif de reconversion des producteurs de tabac brut vers d'autres cultures ou d'autres activités économiques
Taux d'exécution financière du Fonds Communautaire Tabac total et par EM, par catégorie d'action financée
Taux d'utilisation du Fonds total et par EM (actions spécifiques de reconversion): rapport entre le nombre des bénéficiaires ayant droit (adhérents au programme de rachat) et le nombre d'actions financées et achevées au titre des ans 2003, 2004 et 2005
Taux de réalisation du Fonds total et par EM (actions spécifiques de reconversion): rapport entre le nombre des actions financées et le nombre d'actions achevées
Liste des actions spécifiques de reconversion financées dans les EM et les régions: répartition des actions par région et par secteur, résultats, cohérence des actions réalisées avec l'objectif du Fonds
Liste des études et des actions d'intérêt général financées dans les EM et les régions
Avis des opérateurs sur l'efficacité des actions de reconversion réalisées avec le soutien du Fonds
Critère de jugement n° 3
Le dispositif du Fonds Communautaire Tabac a été (ou non) globalement efficient
Avis des opérateurs sur la complexité du système de gestion du Fonds
Critère de jugement n° 4
Les mesures de développement rural de la période 2007-2013 adoptées par les EM et les Régions concernées contemplent les besoins identifiés au niveau de producteurs agricoles de tabac et de zones tabacoles
Analyse des documents de programmation de la politique de développement rural au niveau national (Plan Stratégique National) et des régions concernées (Programme de Développement Rural) et revue des mesures ciblées et avec attribution prioritaire/exclusive aux producteurs agricoles de tabac et aux zones tabacoles
Avis des Autorités de Gestion concernant les orientations en termes de stratégies et d'instruments mis en place/qui seront mis en place pour l'utilisation du montant transféré au titre de l'article 143e, à la lumière aussi des modifications introduites par la révision à mi parcours (bilan de santé)

8.1.4 Les impacts socio-économiques des mesures de la PAC relatives au secteur du tabac dans les régions concernées

Afin de signaler les impacts socio-économiques de la réforme de la PAC dans les régions concernées, nous avons analysé l'évolution dans la période 2000-2007 de trois paramètres.

- Le niveau de spécialisation structurelle, exprimé par le rapport entre le nombre d'exploitations à tabac et le total des exploitations agricoles (QE4). Sur la période 2000-2005, la présence du tabac est forte (et assez stable, à l'exception de l'Étolie-Acaranie) dans les exploitations de l'Étolie-Acaranie et de la Macédoine Centrale et, avec une incidence inférieure, en Campanie, en Estrémadure et dans la région polonaise de Lubelskie. Après la réforme de 2006, ces mêmes régions présentent encore un niveau de spécialisation structurel assez élevé, à l'exception de l'Étolie-Acaranie, où la culture du tabac est presque disparu (comme dans les Pouilles). Dans la région de Lubelskie l'activité tabacole est aussi assez répandue, et sur la période 2003-2007 les régions polonaises présentent un rapport assez stable.
- Le niveau de spécialisation productive, exprimé par le rapport entre la surface à tabac et le total de la surface régionale. On remarque qu'avant la réforme (2000-2005) la spécialisation structurelle coïncidait avec la spécialisation productive pour les régions de la Grèce et la Campanie. Seule l'Ombrie présentait une spécialisation productive supérieure à la moyenne mais une spécialisation

structurelle plus basse. Dans ce cas, le rôle joué par la taille moyenne plus élevée des exploitations agricoles est évident. Après la réforme, l'Ombrie, la Campanie et la Macédoine Centrale présentent encore un niveau de spécialisation productive haut.

- L'importance économique du tabac dans le secteur agricole des régions concernées, exprimée par le rapport entre la valeur de la production de tabac et la valeur de la production agricole au prix de base¹⁴¹ On remarque sur la période 2000-2007 une stabilité appréciable. Dans la période post-réforme, pour les deux régions italiennes productrices et l'Espagne le rapport augmente, à cause de l'effet combiné de la baisse de la production et de l'augmentation des prix. Pour les régions de la Grèce la valeur de la production agricole en 2007 n'est pas disponible et il n'a pas été possible de calculer le rapport.

Tab. 75 - Rapport % valeur de la production de tabac et valeur de la production agricole aux prix de base, 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Estrémadure	1,45	1,42	2,18	2,04	1,47	1,28	1,30	1,47
Ombrie	1,48	2,06	2,47	3,04	2,07	3,01	2,55	2,57
Campanie	0,59	0,66	0,97	0,77	0,79	0,79	0,78	0,98
Pouilles	0,04	0,03	0,05	0,05	0,04	0,04	0,00	0,00
Grèce Occidentale	0,99	1,21	1,61	1,15	0,65	0,63	0,01	
Macédoine Centrale	2,39	2,81	2,08	2,23	2,17	2,25	2,08	
Pologne	0,31	0,23	0,22	0,19	0,40	0,44	0,49	0,46

Source: Espagne, INE et FEGA; Grèce : NSSG et Eurostat; Italie : AGEA et Eurostat; Pologne , NSI et Eurostat

En ce qui concerne les effets de la réforme sur l'emploi agricole, l'analyse de la QE4 sur l'échantillon constant d'exploitation (source: EU-FADN-DG AGRI L-3) a souligné, au cours de la période 2004-2006, une réduction globale de l'emploi, plus forte dans les régions de la Grèce, en Campanie et en Estrémadure et limitée en Ombrie. Cette diminution affecte en particulier la main-d'œuvre salariée et est plus limitée pour l'emploi familial. En Pologne (où les surfaces à tabac augmentent), l'emploi total a augmenté. En ce qui concerne les effets de la réforme sur l'emploi industriel (1ère transformation) nos estimations (voir QE 4) montrent que l'emploi à échelle nationale est assez limité déjà avant la réforme, et entre 2005 et 2007, une baisse de 70% dans les AEM / régions avec un découplage total et 25% dans les AEM / régions avec un découplage partiel. Pour l'ensemble de la Pologne, l'Hongrie et la Slovaquie nos estimations envisagent, pour la même période une augmentation d'environ 13%.

8.1.5 Le Fonds Communautaire Tabac

La question de la reconversion revête depuis longtemps une importance particulière dans le secteur du tabac: l'encouragement à l'abandon de la culture a déjà fait l'objet de la précédente OCM (rachat, recherche) et a été renforcé par la réforme de 2004.

Depuis 2003, le Fonds communautaire du tabac contribue à la reconversion et finance trois types d'intervention visant l'orientation de la production communautaire vers d'autres cultures ou d'autres activités économiques (articles 13 et 14 du Règlement (CE) n° 2182/2003): les actions individuelles spécifiques de reconversion des producteurs (financées à 75%), les actions d'intérêt général dans le domaine de la reconversion des producteurs et les études ayant le but de développer les opportunités de reconversion des producteurs de tabac (financées à 100%). La stratégie du Fonds pour la reconversion est donc double: d'une part, financer l'expérimentation agronomique et les études économiques au niveau local concernant les alternatives au tabac, et d'autre part appuyer le processus

¹⁴¹ Eurostat : le prix de base se définit 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

de reconversion des exploitations ayant déjà quitté le secteur par le biais d'une aide aux investissements.

Le volet reconversion a absorbé, sur la période 2003-2006, 50% du budget annuel du Fonds, environ 51 millions d'Euros, dont 68% consacré aux actions individuelles spécifiques de reconversion des producteurs et 32% aux études L'allocation définitive de ce montant entre les EM (UE à 15) était effectuée en fonction des quantités des quotas définitivement rachetés (exclut 2006), du seuil de garantie national et des plans prévisionnels de financement présentés par les EM à la Commission.

A la fin de 2008, le taux d'exécution financière (aide payée/aide allouée) du volet reconversion est de 74,5% (taux provisoire, des actions financées au titre de l'année 2006 sont encore en cours). Ce bon niveau de performance est dû en large mesure au financement d'actions de recherche et d'étude: le taux d'exécution financière de ces actions a été de 101%¹⁴² et celui des actions individuelles de reconversion des exploitations a été de 62%.

Tab. 76 - Fonds du Tabac, volet reconversion: tableau récapitulatif de l'exécution financière (décembre 2008)

Etat membre	Typologie d'action	Allocation définitive	Aide totale payée	solde
Allemagne	actions individuelles	-	-	-
	actions d'intérêt général et études	628.679	195.552	- 433.127
Belgique	actions individuelles	529.120	448.109	- 81.011
	actions d'intérêt général et études	78.275	90.503	12.228
Espagne	actions individuelles	1.721.372	1.541.840	- 179.532
	actions d'intérêt général et études	611.597	439.792	- 171.805
France	actions individuelles	-	-	-
	actions d'intérêt général et études	1.428.045	1.427.343	- 702
Grèce	actions individuelles	12.527.026	5.850.116	- 6.676.910
	actions d'intérêt général et études	6.120.861	4.829.378	- 1.291.483
Italie	actions individuelles	18.964.411	13.266.675	- 5.697.736
	actions d'intérêt général et études	7.189.780	9.105.863	1.916.083
Autriche	actions individuelles	137.922	113.873	- 24.049
	actions d'intérêt général et études	1.897	-	- 1.897
Portugal	actions individuelles	949.009	461.209	- 487.800
	actions d'intérêt général et études	349.213	420.122	70.909
Total EM	actions individuelles	34.828.860	21.681.822	- 13.147.038
	actions d'intérêt général et études	16.408.347	16.508.554	100.207
	total des actions	51.237.207	38.190.376	- 13.046.831

Source: communications des EM à DG AGRI

8.1.5.1 Les actions spécifiques individuelles de reconversion

L'objectif de la Commission était de rendre l'accès au Fonds attrayant et ainsi l'intensité de l'aide aux actions de reconversion était de 75%, plus élevée par rapport à l'intensité généralement reconnue, à l'époque, par le FEOGA pour les investissements aux exploitations agricoles.

Le tableau suivant résume le nombre d'actions individuelles de reconversion financées (2003-2006) et le nombre d'actions achevées (2003-2008), par État membre. Le nombre d'actions de reconversion financées en Italie et en Grèce ne coïncide pas toujours avec le nombre de projets communiqué à la Commission dans les plans de financement prévisionnels, à cause d'un certain nombre de renoncements successifs à la répartition définitive des ressources (respectivement 98 et 54 bénéficiaires).

¹⁴² Le taux est supérieur à 100% en raison du transfert de montants de la rubrique "actions individuelles" opéré par certains EM (Italie surtout, Belgique et Portugal en moindre mesure)

Le taux de réalisation est provisoire: sur la base des données fournies par DG AGRI (source : EM) et complétées par les Organismes de Paiement, des actions financées au titre de l'année 2006 sont encore en cours: 1 en Belgique, 3 au Portugal, 5 en Espagne et 47 en Italie.

La France et l'Allemagne, tel que notifié à la Commission au cours de la répartition du budget, ont choisi de ne pas utiliser le Fonds pour financer des actions de reconversion individuelles.

Tab. 77 - Fonds du Tabac : actions individuelles de reconversion achevées - taux d'utilisation et taux de réalisation (décembre 2008)

	n° prod. adh. rachat (2002-2004)	Actions individuelles financées			Actions individuelles achevées (fin 2008)			Taux d'utilisation	Taux de réalisation
		2003-2005	2006	Total	2003-2005	2006	Total		
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)		
Italie	2.391	535	247	782	481	203	684	20%	87%
Grèce	1.407	293	-	293	239	-	239	17%	82%
Belgique	32	15	1	16	15	0	15	47%	94%
Espagne	0	-	13	13	-	8	8	-	62%
Portugal	68	5	4	9	5	0	5	7%	56%
Autriche	25	6	-	6	6	-	6	24%	100%
Total	3.923	855	264	1.119	746	211	957	19%	86%

Source: communications des EM à DG AGRI ; AGEA pour l'Italie, OPEKEPE pour la Grèce, MAPA pour l'Espagne

Pour la période 2003-2005, l'accès à l'aide pour la reconversion était limité aux producteurs qui avaient adhéré au programme de rachat l'année précédente. Le taux d'utilisation du Fonds (rapport entre le nombre de producteurs ayant droit et le nombre de projets achevés) est de 19% au niveau de l'UE, et variable selon l'EM (de 7% au Portugal à 47 % en Belgique). Cette variabilité semble dépendre des activités d'information mises en œuvre par les États membres.

En 2006, le programme de rachat a été supprimé, et l'accès est ouvert à tous les producteurs de tabac brut titulaires d'un quota de production de tabac au titre de la récolte 2005 qui s'engageaient à renoncer, à partir de la récolte 2006, au droit à l'aide à la production de tabac brut.

Le taux de réalisation des projets individuels (rapport entre le nombre d'actions financées par le Fonds 2003-2006 et le nombre d'actions achevées 2003-fin 2008) est globalement assez élevé, et dans les EM où ce taux est plus faible, Espagne et Portugal en particulier, il faut tenir compte que les derniers projets sont encore en cours de réalisation.

Les opérateurs (surtout Italiens et Grecs) ont souligné que le système de gestion et les procédures mis en place par le EM étaient plus agiles et rapides que dans d'autres programmes de financement (PDR, en particulier).

Les procédures adoptées par les trois principaux EM producteurs sont essentiellement différentes.

L'Italie a encouragé l'accès au Fonds au plus grand nombre de producteurs adhérents au rachat (ou quittant le secteur, pour 2006), mettant en œuvre une activité d'information remarquable. Les lignes directrices pour les actions de reconversion découlent des documents de la programmation régionale. Les actions éligibles ont été sélectionnées sur la base des mesures des Programmes Opérationnels Régionaux et des PDR concernant les investissements dans les exploitations agricoles, l'amélioration de la transformation et la commercialisation des produits agricoles et la diversification du secteur agricole. Pour la période 2003-2005, l'aide publique a été calculée, en conformité avec les limites fixées par l'article 16 du Règlement (CE) n° 2182/2002, en pourcentage de la valeur du quota racheté et pour 2006 en pourcentage de la valeur du plan d'investissement.

En Grèce, où le taux d'utilisation du Fonds est légèrement en dessous de la moyenne, les critères de sélection des projets concernaient aussi l'âge et la viabilité financière des plans d'investissement. Le Ministère du développement rural et de l'alimentation souligne que les candidatures ont été peu nombreuses et ont toutes été financées, et que les critères adoptés ont conduit à la prédominance de

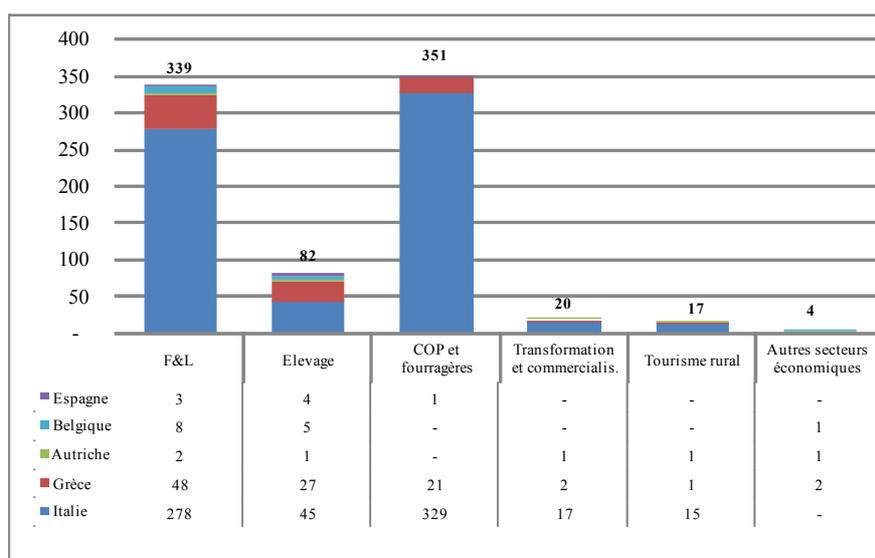
bénéficiaires jeunes et d'entrepreneurs motivés. L'Espagne, qui a choisi de financer des projets de reconversion seulement au titre de l'an 2006, n'a admis que 13 projets sur les 100 présentés.

L'aide moyenne par projet est élevée en Espagne (environ 100.000 Euros), et beaucoup plus faible en Italie (21.000 euros) et en Grèce (33.000 Euros). Les Autorités espagnoles et grecques soulignent que dans la plupart de cas les bénéficiaires ont été des exploitations de moyenne et grande taille, et ceci en raison de la nécessité du financement privé.

Les informations récoltées nous permettent de reconstruire une image, incomplète mais intéressante, des choix opérés par les agriculteurs bénéficiaires du Fonds en termes d'investissement et d'orientation productive. L'analyse touche ici le thème de la reconversion et de la possibilité de développer des activités alternatives (agricoles ou non agricoles) à la culture du tabac dans les régions de production, capables en principe d'assurer un revenu équivalent. Il faut par ailleurs tenir en compte que, pour la période et les projets analysés, les choix de reconversion étaient soumis aux règles d'utilisation des terres du Régime de Paiement Unique (art.51 et 60 du Règlement (CE) n° 1782/2003)¹⁴³ qui interdisent certaines cultures sur les terres bénéficiant des droits de paiement unique.

Les données indiquent une presque totale concentration des projets de reconversion vers les COP, les fourragères et les fruits et légumes. Malgré l'intérêt touristique de la plupart des régions concernées, le nombre de projets de tourisme rural est tout à fait limité. Les quatre projets de reconversion vers des secteurs économiques autres que l'agriculture ont porté sur l'artisanat.

Fig. 87 - Fonds du Tabac: distribution par secteur des actions spécifiques de reconversion achevées



(*) y compris un projet de floriculture de serre

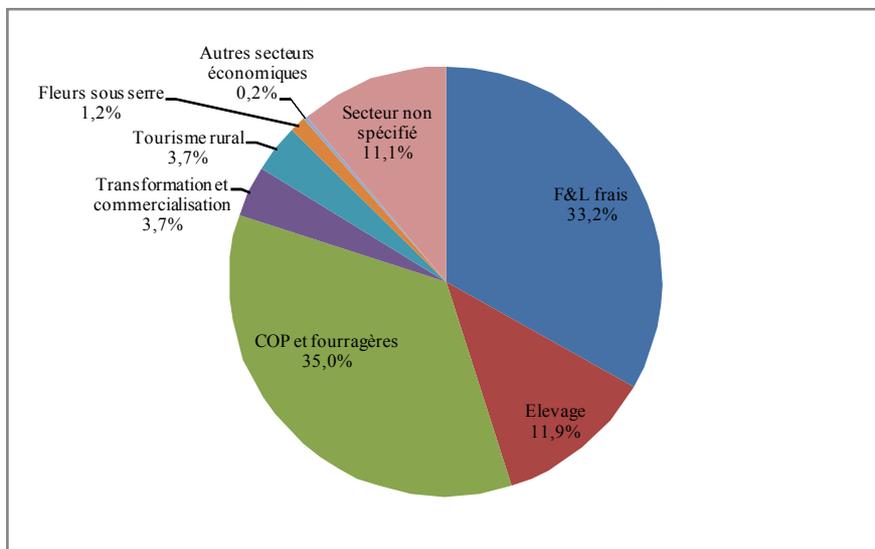
Source: communications des EM à DG AGRI ; AGEA pour l'Italie, OPEKEPE pour la Grèce, MAPA pour l'Espagne

¹⁴³ Les règles d'utilisation des terres diffèrent selon les modalités de mise en œuvre du RPU retenues par les EM: dans le modèle de mise en œuvre historique, les agriculteurs pouvaient utiliser les surfaces admissibles au paiement unique pour toute activité agricole à l'exception des cultures permanentes, des cultures des OCM fruits et légumes frais et transformés et de pommes de terre de consommation. Dans le modèle régional, les règles sont différentes et les paiements directs peuvent être activés sur des terres cultivées en fruits et légumes et pomme de terre de consommation dans les limites historiques des surfaces en fruits et légumes et pomme de terre de consommation. Tous les EM producteurs de tabac ont opté pour le modèle historique, avec l'exception de l'Allemagne qui a opté pour un modèle hybride dynamique (modèle historique évoluant vers le régional, mis en œuvre à partir de 2010).

Le Règlement (CE) n° 1182/07 reformant l'OCM F&L prévoit au plus tard en 2010 l'abandon des règles d'utilisation des terres dans le RPU et l'admissibilité des surfaces de culture de fruits et légumes, y compris les vergers.

Pour l'ensemble des EM concernés, la valeur moyenne des projets est plus élevée pour les investissements de reconversion vers le tourisme rural (Euro 46.700) et pour la transformation et la commercialisation (Euro 40.200) et elle est plus faible pour les investissements dans le secteur des F&L et COP et fourrages (environ 21.000 Euros).

Fig. 88 – Fonds du Tabac: distribution par secteur du montant d'aide payée aux actions de reconversion



Source: communications des EM à DG AGRI ; AGEA pour l'Italie, OPEKEPE pour la Grèce, MAPA pour l'Espagne

Les données pour l'Italie, la Grèce et l'Espagne, présentées ci de suite, concernant la répartition géographique des projets et les cultures de reconversion nous permettent quelques réflexions.

Tab. 78 - Fonds du Tabac: détail des actions spécifiques de reconversion achevées en Italie, par région et par secteur

	Abruzzes	Campanie	Latium	Molise	Ombrie	Pouilles	Toscane	Total projets achevés	Poids sur le total projets achevés	Poids sur le total aide payée
Fruits et légumes frais	-	104	2	10	4	155	3	278	40,6%	35,5%
Légumes et pommes de terres	-	8	-	-	1	69	1	79	11,5%	12,4%
Vergers	-	2	-	-	1	5	-	8	1,2%	1,0%
Oliviers	-	5	1	-	1	39	1	47	6,9%	7,0%
Agrumes	-	71	1	10	1	42	1	126	18,4%	14,2%
Vignobles	-	18	-	-	-	-	-	18	2,6%	0,8%
Elevage	-	38	-	-	-	7	-	45	6,6%	7,6%
Élevage de bovins	-	23	-	-	-	2	-	25	3,7%	3,6%
Élevage d'ovins et de caprins	-	1	-	-	-	2	-	3	0,4%	0,9%
Élevage de porcins	-	2	-	-	-	-	-	2	0,3%	0,3%
Élevage d'autres animaux	-	12	-	-	-	3	-	15	2,2%	2,8%
COP et fourragères	1	297	6	-	5	17	3	329	48,1%	46,8%
Céréales	-	69	3	-	1	2	-	75	11,0%	12,3%
Autres cultures non permanentes	1	228	3	-	4	15	3	254	37,1%	34,5%
Transformation	-	8	-	-	-	9	-	17	2,5%	4,9%
Légumes transformés	-	-	-	-	-	5	-	5	0,7%	1,8%
Fruits transformés	-	-	-	-	-	1	-	1	0,1%	0,0%
Huile	-	1	-	-	-	2	-	3	0,4%	0,5%
Vin	-	2	-	-	-	-	-	2	0,4%	0,1%
Autres produits transformés	-	5	-	-	-	1	-	6	0,9%	2,4%
Tourisme rural	-	9	-	-	-	5	1	15	2,2%	5,3%
Total projets achevés	1	456	8	10	9	193	7	684		
Poids sur le total projets achevés	0,1%	66,7%	1,2%	1,5%	1,3%	28,2%	1,0%			
Poids sur le total aide payée	0,2%	61,4%	1,4%	1,0%	2,8%	31,3%	1,9%			

Source: AGEA

Pour ce qui concerne l'Italie, nous pouvons effectuer les observations suivantes:

- la très forte concentration des projets en Campanie et dans les Pouilles est compatible avec les dynamiques de la production en Italie et avec le marché (QE 1) ;
- les choix de reconversion sont généralement en ligne avec la vocation territoriale traditionnelle des zones touchées par les projets (les agrumes et les olives pour les Pouilles, l'élevage pour la Campanie, Caserta en particulier) ;
- les entretiens menés au cours des EdC indiquent que dans la plupart des cas le Fonds a financé l'achat de matériel et d'équipements pour des cultures déjà existantes dans l'exploitation. Cette information permet de comprendre le grand nombre de projet de reconversion vers les F&L, en dépit de l'existence de la contrainte de l'article 51 du Règlement (CE) n° 1782/2003. Il faut supposer que, en général, les exploitations ex-tabacoles qui ont investi l'aide du Fonds dans les fruits et les légumes pratiquaient déjà ces cultures et ont pu maintenir le paiement unique tout en améliorant leur dotation technique ;
- la valeur des projets est modeste: 7% des actions a reçu une aide égale ou supérieure à 50.000 Euros, 38% des actions a reçu une contribution jusqu'à 10.000 Euros. Cela s'explique en partie par le libellé du point précédent: plutôt que de véritables plans de reconversion, il a été question de petits investissements à l'appui de productions déjà existantes. En outre, la méthode adoptée en Italie pour calculer le montant par projet pour les années 2003-2005 a entraîné par rapport à la méthode de calcul réglementaire un montant alloué par projet plus bas, ce qui pourrait avoir découragé la présentation de projets de plus grande portée, notamment vers les activités non agricoles.

Tab. 79 - Fonds du Tabac: détail des actions spécifiques de reconversion achevées en Grèce, par région et par secteur

	Péloponnèse	Étolie-Acarnanie	Macédoine Centrale	Macédoine Occidentale	Epire	Total Projets achevés	poids sur le total projets achevés	poids sur le total aide payée
Fruits et légumes frais	13	5	25	-	5	48	20,1%	27,1%
- Asperges	-	-	4	-	-	4	1,3%	1,5%
- Oliviers	1	-	-	-	-	1	0,4%	0,3%
- Serres	1	1	10	-	-	12	1,7%	2,3%
- Vergers	1	-	2	-	-	3	5,0%	7,1%
- F&L non spécifiés	10	4	9	-	5	28	11,7%	16,0%
Elevage	7	3	16	-	1	27	11,3%	18,5%
- Apiculture	6	-	-	-	-	6	5,4%	9,9%
- Ovins et caprins	1	1	11	-	-	13	0,4%	0,2%
- Porcins	-	1	0	-	-	1	2,5%	2,2%
- Elevage non spécifié	-	1	5	-	1	7	2,9%	6,2%
COP et fourragères	4	-	8	-	9	21	8,8%	10,2%
Transformation	1	-	-	1	-	2	0,8%	1,5%
- Huile	1	-	-	-	-	1	0,4%	1,0%
- Vin	-	-	-	1	-	1	0,4%	0,5%
Autres secteurs économiques	-	-	2	-	-	2	0,4%	0,3%
Tourisme rural	1	-	-	-	-	1	0,8%	0,8%
Secteur agricole non spécifié	75	9	48	1	5	138	57,7%	41,6%
Total projets achevés	101	17	99	2	20	239		
Poids sur total projets achevés	42,3%	7,1%	41,4%	0,8%	8,4%			

Source: OPEKEPE

Les informations relatives à la Grèce mettent en évidence:

- la concentration des projets en Macédoine Centrale et au Péloponnèse et une présence relativement importante de projets en Epire (dans les deux dernières préfectures l'abandon du tabac a commencé en 2000 et au cours des dernières années la culture a presque disparu) ;
- le nombre élevé d'exploitations du Péloponnèse qui a eu accès au Fonds, par rapport aux zones où la production de tabac était plus importante, témoigne d'un tissu agricole économiquement viable, avec une large gamme de cultures exploitées et par conséquent une facilité à la reconversion vers d'autres activités agricoles ;
- pour ce qui concerne le choix de reconversion, l'information est disponible pour moins de la moitié des projets. Même si l'information est incomplète, elle confirme les signaux d'une

orientation vers l'agriculture extensive ressortissant de la QE3, qui a mis en évidence comme dans l'ensemble de l'échantillon RICA des exploitations de la Grèce qui ont abandonné la culture du tabac, la plupart de la surface libérée (et la nouvelle surface acquise) a été consacrée à : céréales, fourrages et plantes sarclées, et secondairement à coton, arbres fruitiers, oliviers ;

- les entretiens signalent qu'en Grèce aussi, les producteurs quittant le tabac ont en général élargi les productions déjà existantes dans l'exploitation conjointement avec le tabac, confirmant ici encore l'analyse de la QE3 ;
- la valeur moyenne des projets réalisés en Macédoine Centrale a été, pour tous les secteurs, sensiblement plus élevée que le reste de la Grèce, en absorbant 57% des ressources du Fonds. Au total, en Grèce, la moyenne des projets a une valeur supérieure à l'Italie, avec 12% des projets avec une aide égale ou supérieure à 50.000 Euros et 25% avec l'aide de moins de 10.000 Euros

Les huit projets achevés en Espagne, enfin, sont tous localisés en Estrémadure. Les projets concernent les F&L (kiwi et figes), l'élevage bovin, caprin, porcin, la production de fleurs sous serre et les fourrages. A l'exception du projet concernant les figes, toutes ces activités ont pu jouir d'une aide élevée, partant de 58.000 Euros (élevage) jusqu'à 264.000 Euros (fleurs).

8.1.5.2 Les actions d'intérêt général et les études dans le domaine de la reconversion des producteurs

Tous les AEM producteurs de tabac ont utilisé le Fonds pour financer des études sectorielles sur les cultures alternatives au niveau local et les possibilités de réorganisation dans le secteur du tabac, y compris les activités d'expérimentation agronomique. Ces activités d'étude et d'expérimentation se basent sur la coopération structurée des Centres de recherche, d'Universités et de certains producteurs et analysent les possibilités de reconversion ayant les meilleures chances de succès en termes économiques, de production et d'emploi.

En général, les activités ont concerné les produits alimentaires, les productions agricoles typiques de la zone de production, les productions liées à un système local de transformation, les cultures énergétiques. Plus en détails :

- produits typiques ; artichauts de Pietralcina, aubergines d'Almagro, champignons, haricots, pois chiches, pommes, asperges ;
- élevage: bovins (Laticauda, Chianina) porcs, abeilles, lapins, autruches ;
- autres produits alimentaires: stévia, origan, tomates pour l'industries, tomates cerises, laitue, brocoli, haricots verts ;
- cultures arables (tournesol, pois chiche, épeautre, orge, zinnia) ;
- produits non alimentaires pour la production de biomasse (sorgho, peupliers, viols, cardons, sorgho, chanvre), fibres, produits pharmaceutiques et plantes ornementales.

Dans certains cas, la possibilité d'introduire de nouveaux produits a été étudiée:

- le stévia *rebaudiana*, dans la région grecque de Greneva. Le stévia est une espèce de la famille du tournesol qui contient des édulcorants naturels. Avec ses extraits ayant jusqu'à 300 fois la douceur du sucre, le stévia a attiré l'attention à l'augmentation de la demande d'aliments pauvres en sucre et en hydrates de carbone. Les études réalisées¹⁴⁴ mettent en évidence que cette culture est plus profitable que le tabac en termes de revenu et de marge brute. L'utilisation à des fins alimentaires du stévia est aujourd'hui interdite en Europe, mais suite à trois demandes d'autorisation de mise sur le marché de nouveaux aliments et de nouveaux ingrédients alimentaires, l'Autorité Européenne de Sécurité des Aliments (EFSA) est en train d'étudier la question et doit émettre,

¹⁴⁴ La possibilité de substituer le tabac avec le stévia a été aussi étudiée avec le projet DIVTOB, cité de suite, en Grèce (zone de Toumba, préfecture de Thessalonique en Macédoine Centrale et zone de Ellassona, préfecture de Lárissa en Thessalie) et en Espagne (Estrémadure et Grenade).

comme demandé par l'article 29 du Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002, un avis scientifique

- l'armoise, plante médicinale, en Campanie (l'expérimentation a n'as pas été poursuivie à cause du manque de coordination avec l'industrie pharmaceutique concernée) et en Estrémadure.

En Italie, le projet *Co.Al.Ta.* (<http://www.inea.it/ist/coalta.htm>) a débuté en 2004 en Campanie (provinces de Salerno et Bénévent) et aux Pouilles (province de Brindisi et Lecce) focalisant sur les cultures alternatives capables d'avoir un marché, par exemple les produits typiques obtenus avec des méthodes biologiques. L'activité a continué les années suivantes avec le projet *Co.Al.Ta.2* (<http://www.inea.it/ist/coalta2.htm>), qui a élargit les régions d'études à la Toscane (Valdichiana), l'Ombrie (Haute Vallée du Tibre), la Vénétie (basse province de Vérone e zones limitrophes de la province de Vicence e Padoue) et aux provinces de Caserta et Avellino de la Campanie. Le *Co.Al.Ta.2* a expérimenté, respectivement, l'élevage des animaux autochtones, les cultures énergétiques et culture du chanvre "*THC libre*". *Co.Al.Ta* et *Co.Al.Ta 2* ont été associés à deux projets de diffusion *Di.Al.Ta* et *Di.Al.Ta 2* qui ont réalisé un centre de services d'orientation et d'assistance aux producteurs quittant la production du tabac. Le projet *RipTa*¹⁴⁵, enfin, a étudié la filière du tabac dans les quatre régions en raccord avec le projet *Co.Al.Ta 2*, et a analysé les impact économiques de la réforme et des cultures alternatives sur des modèles d'exploitations. Encore en Italie, il est actuellement en cours dans la province de Bénévent (Campanie) le projet pilote PRUSST *Calidone* (<http://www.calidone.it>).

En Grèce, la recherche concernant la reconversion à d'autres activités a été menée par divers sujets, tels que la Fondation nationale pour la recherche agronomique et les Associations de Producteurs de Kilkis et de Greneva. Selon les interviewés, les résultats de ces études ont été d'une utilité limitée en raison d'une diffusion insuffisante. Après la réforme, les alternatives indiquées par les études et plus largement adoptées ont été les fruits et légumes frais (grenades, asperges) et l'agriculture biologique.

En Espagne, le CTAEX - Centre de technologie alimentaire de l'Estrémadure (<http://www.ctaex.com>), responsable d'un projet de recherche dans la Vallée du Tietar, démarré en 2005 et conclu en 2007, a concentré son attention sur la reconversion des petites exploitations vers des activités horticoles pour la transformation industrielle et les plantes médicinales. Le Fonds en Espagne a financé encore une étude sur les alternatives au tabac en Cacabelos (León), actuellement en cours.

Les problèmes liés à la reconversion qui ont été identifiés le plus fréquemment par ces projets concernent la structure des exploitations, l'organisation des filières et la distribution au niveau local et régional, et la culture d'entreprise. Plus en détail, les nœuds suivants ont été mis en évidence :

- taille des exploitations, âge des agricultures, qualité du sol ;
- difficulté dans la commercialisation des produits : manque sur le territoire d'un réseau de commercialisation/d'une filière, réseau économique très pulvérisé ;
- absence de culture d'entreprise ; intérêt insuffisant des opérateurs vers l'innovation ; attitude méfiance des agriculteurs vers des produits nouveaux ;
- manque de compétence technique spécifique, manque d'expérience ;
- longs processus de transition (vergers surtout) ;
- difficultés dans l'association des producteurs en groupements et en coopératives (Italie, Grèce).

Le calendrier de mise en œuvre a limité l'utilisation des résultats des études. Néanmoins, dans certains cas, les résultats ont aidé les producteurs dans leurs choix de reconversion (Grèce) et l'analyse des filières et des impacts socio-économiques attendus de la réforme ont été utilisés par des Régions (Italie) durant la programmation de la politique de développement rural 2007-2013.

¹⁴⁵ INEA, 2006 *Il comparto del tabacco in Italia alla luce della nuova OCM*.

D'autre part, les nouvelles décisions communautaires concernant les ressources supplémentaires mises à la disposition du FEADER par le Bilan de Santé et le Plan de Relance de l'économie européenne, imposent aux EM de réviser leurs plans stratégiques nationaux et les programmes de développement rural pour le 15 juillet 2009 au plus tard¹⁴⁶. Les résultats des études financées par le Fonds pourraient dans cette occasion contribuer à orienter les administrations dans cette nouvelle phase de la programmation.

Enfin, il convient de noter que dans les dernières années ont été réalisés d'autres projets de recherche sur le thème de la reconversion dans le secteur du tabac, dont certains sont aussi financés par la Commission européenne, mais par d'autres dispositifs que le Fonds. À titre d'exemple, nous citons :

- le projet ASTRA, *Accomplishing Sustainability in Tobacco Reconversion Activities*, soutenu par le programme Leonardo da Vinci de la DG Education et Culture ; le projet vise à la formation professionnelle et a pour objectif d'identifier et d'expérimenter des nouvelles solutions, modélisables en Europe, pour aider les producteurs de tabacs et les salariés du secteur qui souhaitent se restructurer et préserver ainsi leur activité professionnelle dans le secteur agricole ou en dehors.
- *Leaves and cigarettes: modelling the tobacco industry. With applications to Italy and Greece* (F. Arfini, D. Fantazzini, F. Ferretti, K. Mattas; F. Angeli, Milano 2006). L'étude, financée par le Ministère italien de l'agriculture, l'Istituto Sperimentale per il Tabacco et DG AGRI, analyse les impacts envisagés de la réforme du tabac sur les revenus et l'emploi agricole en Italie et en Grèce appliquant modèles de programmation linéaire et d'analyse input-output et modèles de PMP.
- Le projet *DIVTOB - Diversification for Tobacco Growing Regions in the Southern European Union*, réalisé en 2006/2007 et financé par le 6^{ème} programme cadre de la Communauté européenne pour la recherche et le développement technologique. Le projet a concerné six EM producteurs de tabac (Allemagne, Autriche, Espagne, France, Italie, Portugal) avec des modules de travail concernant l'identification, l'analyse et l'évaluation des alternatives au tabac durables et les plus appropriées pour chaque région concernée et la définition des besoins en termes de recherche.

8.1.6 Les mesures de développement rural du second pilier de la PAC

La réforme de la PAC a confié au fonds de développement rural la restructuration du secteur tabac. En 2006, la Commission (cf. § 3.2.4) a mis à la disposition du FEADER 1.452 millions d'Euros au titre de l'article 143e et a ensuite fixé par EM la ventilation annuelle du soutien communautaire en faveur du développement rural pour la période 1er janvier 2007 - 31 décembre 2013, y compris le montant mentionné, transféré du tabac.

L'accord politique sur le Bilan de Santé de la réforme de la PAC a confirmé que la restructuration du secteur tabac se fera par le biais du FEADER et a accordé, à partir de l'année budgétaire 2011, une aide transitoire, dégressive et non discriminatoire aux exploitations faisant l'objet d'une restructuration en raison de la réforme d'une organisation commune de marché. Le Règlement (CE) n° 74/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 modifiant le Règlement (CE) n° 1698/2005 formalise l'accord et règle à l'article 1 l'octroi de cette nouvelle mesure transitoire (article 35 bis du Règlement (CE) n° 1698/2005).

Les EM qui reçoivent du transfert des ressources de l'OCM Tabac du premier au second pilier de la PAC sont les producteurs de tabac ayant perçu une aide conformément au Règlement (CEE) n° 2075/92 pendant les années 2000, 2001 et 2002. Cette enveloppe supplémentaire est à gérer par les EM selon les règles fondamentales régissant la politique de développement rural pour la période 2007-2013 qui figurent dans le Règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil.

¹⁴⁶ Cf § 3.2.4.

Le Règlement (CE) n°1698/2005 dispose que chaque EM définit un Plan Stratégique National (PSN) pour la politique de développement rural, qui constitue l'instrument de référence pour la programmation du Fonds. La mise en œuvre des plans nationaux s'effectue par les Programmes de Développement Rural (PDR), nationaux ou régionaux lorsque les compétences sont déléguées à échelle régionale. Les PDR mettent en place un ensemble de mesures regroupées autour des axes thématiques définis par le Règlement (CE) n° 1698/2005 (amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier, amélioration de l'environnement et de l'espace rural, qualité de la vie dans le milieu rural et diversification de l'économie rurale, approche Leader).

Dans ce cadre, l'objet de l'analyse sont les PSN de l'Italie, de la Grèce et de l'Espagne, le PDR national de la Grèce et les PDR de la Campanie, des Pouilles, de l'Ombrie et de l'Estrémadure. Les trois EM ont été destinataires dans leur ensemble d'environ 1.246 millions d'euros transférés de l'OCM Tabac. L'Italie et l'Espagne, qui mettent en œuvre la politique de développement rural à l'échelon régional (l'Espagne a adopté néanmoins un Programme Cadre National concernant six mesures horizontales obligatoires), ont réparti le montant transféré entre les Régions en fonction de l'aide perçue dans la période de référence.

L'article 143e du Règlement (CE) n° 1782/2003 établit que le transfert financier soit utilisé en faveur de la restructuration des régions productrices de tabac avec la mise en œuvre de mesures dans le cadre des programmes de développement rural.

L'objectif de l'analyse est donc de vérifier si les États membres et les régions concernées ont défini à échelle nationale (PSN) et régionale (PDR) une stratégie d'utilisation de ces ressources. En outre, il s'agit d'analyser si et dans quelle mesure cette stratégie est orientée à accompagner la reconversion et la restructuration des exploitations tabacoles et des régions tabacoles, par le biais d'une analyse en prospective des effets de la réforme et l'identification des mesures des PDR permettant de soutenir ces processus.

En ce sens, il est également opportun vérifier si les Autorités de Gestion des PDR ont mis en place (ou envisagent de mettre en place) des "voies rapides" pour encourager l'accès des producteurs de tabac aux mesures (par exemple, avis pour la présentation des demandes d'aide pour le soutien spécifique pour les producteurs de tabac, réserve d'une partie du budget de la mesure pour les producteurs de tabac, attribution de priorités dans les critères de sélection des demandes d'aide).

L'analyse des PSN met en évidence des différences entre l'Italie d'un côté et la Grèce et l'Espagne de l'autre. Le PSN italien (version Juillet 2007) définit une stratégie d'intervention dans le secteur du tabac au niveau national, fondée aussi sur la nécessité de mettre en place différentes actions (de reconversion et de restructuration) selon les scénarios possibles successifs la rédaction du PSN, en particulier les résultats du Bilan de Santé de 2008. Le document sollicite un approfondissement au niveau régional pour que la stratégie soit déclinée selon les diversités du secteur du tabac. Le PSN de la Grèce (Novembre 2007) et en Espagne (avril 2007), en revanche, ne définissent pas une stratégie pour le secteur du tabac, en termes de restructuration des régions tabacoles ou d'utilisation des ressources transférées du premier pilier.

Les différences dans les stratégies nationales se reflètent dans les PDR que les mettent en œuvre. Le tableau publié à la page suivante résume les principaux éléments des PDR objet d'analyse.

	PDR Estrémadure (version avril 2008)	PDR Grèce (version novembre 2007)	PDR Campanie (version mars 2009)	PDR Ombrie (version novembre 2007)	PDR Pouilles (version octobre 2008)
Montant transféré OCM tabac	154,37 millions EUR	568 millions EUR	215,22 millions EUR	130,95 millions EUR	19,19 millions EUR
Poids sur le montant total mis à disposition par le FEADER	19,7%	15,3%	19,9%	39,2%	2,3%
Stratégie Tabac dans le PSN	Non	Non	Non	Non	Non
Stratégie Tabac dans le PDR	Oui, faible	Non	Oui	Oui	Oui
Allocation par mesure (même indicative) du montant transféré	Non	Non	Non	Partielle *	Oui
Mesures concernant explicitement le tabac :	2	2	8	15	4
111 formation professionnelle et actions d'information			✓	✓ reconv. et restructur.	
112 installation jeunes agriculteurs			Cluster avec 121		
113 retraite anticipée agriculteurs			✓		
114 utilisation des services de conseil agricole et forestier			✓	✓ reconv. et restructur.	✓ (1,9 millions EUR)
115 mise en place services gestion, remplacement et conseil			✓		
121 modernisation exploitations agricoles	✓ (décret 71/2009)		✓	✓ reconv. et restructur.	✓ (7,7 millions EUR)
122 amélioration de la valeur économique des forêts			✓	✓ reconv. et restructur.	✓ (5,8 millions EUR)
123 accroissement valeur ajoutée produits agricoles sylvicoles	✓				
124 coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés, technologies			✓	✓ reconv. et restructur.	
131 aide permettant aux agriculteurs de s'adapter aux normes exigeantes fondées sur la législation communautaire				✓ reconv. et restructur.	
132 participation agriculteurs à régimes de qualité alimentaire		✓		✓ reconversion	
214 paiements agroenvironnementaux				✓ reconv. et restructur.	
221 aide au premier boisement de terres agricoles		✓		✓ reconversion	
311 diversification vers des activités non agricoles			✓	✓ reconversion	✓ (3,8 millions EUR)
312 aide à la création et au développement des microentreprises				✓ reconversion	
313 encouragement des activités touristiques				✓ reconversion	
413 qualité de la vie/diversification				✓ reconversion	
421 coopération transnationale et interrégionale				✓ reconversion	
431 fonctionnement du groupe d'action local, acquisition de compétences, animation				✓ reconversion	
Définition d'indicateurs spécifiques pour le tabac	Non	Non	Oui, toutes les mesures suscitées	Oui, toutes les mesures suscitées	Non
Priorité pour le tabac dans les critères d'admission des demandes d'aide aux mesures suscitées	Non	Non	Non	Non	Non**
Priorité pour le tabac dans les critères de sélection des demandes d'aide aux mesures suscitées	Non	Non	Mesure 311	Mesure 112	Avis pas encore publiés

* Les indicateurs de la « stratégie tabac » des mesures 121, 123, 311 et 313 sont financiers (montant des investissements) et signalent une concentration des ressources sur les mesures 121 et 123

** voir page suivante

Les documents de la programmation régionale indiquent une approche plus stratégique des régions italiennes, qui présentent une stratégie Tabac bien articulée (en particulier l'Ombrie et la Campanie). Les deux programmes partent d'un zonage pertinent du territoire et ils détaillent dans les mesures du PDR les actions de reconversion et restructuration en fonction des différents contextes locaux, et les types d'investissement (Ombrie).

La déclinaison de la stratégie dans les mesures envisage presque exclusivement des aides aux investissements des exploitations tabacoles et des industries de première transformation visant la reconversion et la restructuration (l'Ombrie prévoit aussi les paiements surface des mesures 214 et 221).

Le cas du PDR de la Grèce et de l'Estrémadure est divers. 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. Le PDR de Extremadura présente une ébauche de stratégie pour le tabac d'après 2009, basée sur la loi espagnole pour le développement durable du milieu rural et visant en termes généraux la reconversion (plantes médicales, fleurs, élevage), la diversification économique (tourisme rural, énergies renouvelables) et le soutien à la production de tabac de qualité.

L'évaluateur estime cependant que l'absence d'une programmation concernant le tabac en Grèce et en Espagne est aussi le résultat d'un choix clair, lié à l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de la réforme de la politique agricole commune de 2003 (le Bilan de Santé). Comme on le sait, les EM producteurs de tabac souhaitaient une révision des termes de la réforme de 2004 et de retarder le passage au découplage total et le transfert de fonds du premier au second pilier.

En fait, immédiatement après l'accord politique de novembre 2008, l'Espagne a abordé la question plus concrètement : au mois de décembre 2008 le Gouvernement de l'Estrémadure et le Ministère de l'environnement et du milieu rural ont créé une commission chargée d'élaborer un Plan de restructuration pour le secteur du tabac et d'identifier les mesures de soutien, y compris la nouvelle mesure transitoire (aide dégressive) introduite avec le Règlement (CE) n° 74/2009. Le Plan devrait être présenté le mois de juin 2009. Entretemps, le gouvernement de l'Estrémadure, avec le décret 71/2009 du 27 mars 2009, a élargi au secteur du tabac l'octroi des aides de la mesure 121 pour la modernisation des exploitations agricoles.

Pour ce qui concerne la Grèce, les entretiens réalisés confirment l'absence à l'heure actuelle d'un plan au niveau régional ou national pour le développement des régions ex-tabacoles. Le montant transféré de l'OCM Tabac sera consacré à ces régions cherchant de le restituer via des investissements aux producteurs de tabac (et l'aide dégressive), et le restant sera absorbé par les autres mesures du PDR, en particulier le 3ème axe.

Même dans les cas où il existe une stratégie régionale pour le secteur (régions de l'Italie), en général ne sont pas envisagés des critères d'éligibilité ou de sélection des demandes d'aide donnant une priorité au secteur du tabac, ce qui pourrait contribuer à baisser le niveau de ces barrières institutionnelles¹⁴⁷ qui parfois peuvent décourager la déposition de demandes d'aide surtout de la part de petits exploitants. Seule la région des Pouilles, destinataire cependant d'une petite enveloppe tabac, compte de publier des avis ad hoc, suivant l'exemple de la région du Latium, que pour la mesure 121 a établi une réserve pour les demandes des exploitations tabacoles, jusqu'à ce que les fonds transférés soient terminés.

Les interviews réalisées sur le terrain n'ajoutent pas grand-chose à ce cadre. Comme mentionné ci-dessus, il y avait certainement un climat d'attente concernant le Bilan de Santé, et son issue pousse

¹⁴⁷ Par barrières institutionnelles on entend ici l'existence d'un niveau élevé de complexité de la demande d'aide, des nœuds bureaucratiques, des coûts élevés supportés par les exploitants pour la documentation, la rédaction des projets, etc.

aujourd'hui les autorités à rechercher les moyens de conserver autant que possible les montants transférés dans les exploitations tabacoles.

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 partie importante des ressources transférées de l'OCM tabac soient utilisées par les exploitations tabacoles. Il faut aussi prendre en compte que :

- le Règlement (CE) n° 1698/2005 établit que l'intensité de l'aide publique des mesures à investissement est de 40-50% du total des investissements (60% pour les projets de jeunes agriculteurs) ;
- la restructuration du secteur est un processus déjà un cours et beaucoup d'exploitations ont déjà réalisé des investissements (voir la QE2, le cas de l'Ombrie) ;
- l'expérience du Fonds Communautaire du Tabac démontrerait qu'en général la valeur des investissements pour la reconversion est modeste.

Il est probable que l'ensemble de ces facteurs aura une influence sur le niveau de demandes d'aide de la part des producteurs de tabac. En ce sens, les données publiées par la Région Campanie concernant les demandes d'aide retenues lors de la première tranche bimestrielle de la mesure 121 (modernisation des exploitations agricoles) ne sont pas confortant: 2 demandes sur 45 viennent du secteur tabacole, pour un coût total de 31.000 Euros (aide publique et cofinancement privé): 0,3% du coût total des demandes retenues.

D'autre part, la question d'une éventuelle révision de la stratégie Tabac dans les programmes de la politique de développement rurale des Etats et des Régions est particulièrement d'actualité aujourd'hui, à la lumière de la révision à venir des PSN et des PDR demandée par le Règlement (CE) n° 74/2009 (cf 3.2.4).

8.1.7 Jugement évaluatif

La question évaluative demande d'analyser la contribution du volet reconversion du Fonds Communautaire du Tabac et des mesures de développement rural du second pilier de la PAC à l'effort de réorganisation de la production de tabac dans les régions.

Pour ce qui concerne l'importance du tabac dans les économies rurales, nous avons analysé au fil du temps, dans les régions études 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). L'analyse enregistre la diminution du degré de spécialisation structurelle et productive, alors que le degré de spécialisation économique demeure stable (à l'exception de deux régions grecques) à cause de l'effet combiné de la baisse de la production et de l'augmentation des prix.

Les deux instruments (Fonds du Tabac et mesures de développement rural du second pilier de la PAC) ont un point de contact en ce qui concerne le soutien à la diversification économique des exploitations tabacoles, mais les temps et surtout les ressources financières sont différents. Le Fonds Communautaire du Tabac mobilise 51 millions d'euros et a financé ses premiers projets de reconversion vers d'autres cultures ou d'autres activités économiques en 2003; à l'heure actuelle (printemps 2009) les derniers projets financés en 2006 se terminent. Le second pilier de la PAC reçoit un soutien communautaire supplémentaire de 1.452 mln d'euros, transféré de l'OCM Tabac et repartis entre les régions productrices de tabac (article 143e du Règlement (CE) n° 1872/2003). La mise en œuvre des PDR 2007-2013 vient de démarrer et les programmes n'ont pas encore produit des effets.

Il y a donc une certaine continuité dans le temps entre le deux instruments et, bien que les budgets soient bien différents, l'action du Fonds, et en particulier les 957 projets de reconversion à ce jour achevés, peuvent être pris comme une expérience pilote pour la diversification des exploitations agricoles de tabac, à prendre en compte dans la mise en œuvre des programmes de développement rural financés par la PAC.

Pour ce qui concerne le Fonds Communautaire du Tabac, l'analyse a concerné les actions individuelles de reconversion des exploitations tabacoles et les actions d'intérêt général et les études dans le domaine de la reconversion des producteurs. Pour les années 2003-2006, le volet reconversion du Fonds présente un bon niveau de performance, le taux d'exécution financière (aide payée/aide allouée) touchant 74,5%. Les EM, en particulier l'Italie et la Grèce, ont suivi de près le volet et ont mis en œuvre un système de gestion et des procédures rapides et ciblées.

L'analyse a pourtant mis en évidence que le montant d'aide payée pour les actions de reconversion des exploitations n'a été qu'un peu plus de 60% de celui prévu dans les plans prévisionnels de financement des EM. Ceci, étant donné que le taux de réalisation des actions individuelles est élevé (ce qui implique un nombre limité de renoncements en cours) montre une surestimation initiale des coûts de la reconversion de la part des parties prenantes.

Pour ce qui concerne les actions de reconversion achevées, on observe que :

- les producteurs qui ont bénéficié du soutien du Fonds ont en général orienté leurs activités vers des cultures extensives. Ces indications sont cohérentes avec les résultats de la QE3 (analyse sur l'échantillon constant RICA) qui signalent, après la réforme, un processus d'extensification de l'agriculture, accompagné dans certains cas d'une augmentation des activités d'élevage ;
- généralement, les investissements pour la reconversion ont concerné des cultures déjà existantes dans les exploitations et ont été utilisés pour améliorer le capital technique : équipements, système d'irrigation, etc. Ces indications sont conformes aux résultats de la QE3 (analyse réalisée sur l'échantillon RICA), qui note que les producteurs qui après la réforme ont abandonné ou réduit leurs terres à tabac ont juste modifié la taille de la superficie de cultures déjà présentes ;
- dans tous les États Membres, à l'exception de l'Espagne, l'investissement pour la reconversion est généralement compris entre 25.000 et 35.000 Euros, financé à la hauteur de 75% par le Fonds. La faible valeur des actions confirme la réalisation de petits investissements et / ou en faveur de cultures à faible intensité de capital ;

Tous les EM ont financé des études et des actions d'intérêt général dans le domaine de la reconversion des producteurs, mais jusqu'à présent, l'utilisation des résultats a été circonscrite. Quelques soient les cultures alternatives étudiées, l'ensemble des études et des activités d'expérimentation confirme que l'obstacle à la reconversion est, selon les cas, le manque d'une filière et/ou d'un réseau commercial pour les cultures alternatives et la figure du producteur de tabac (faible esprit d'entreprise, alimenté aussi par le mécanisme de garantie de l'OCM qui garantissait un revenu élevé).

Ces points de faiblesse, tout comme les indications agronomiques et économiques, pourraient être saisis par les administrations dans la révision des programmes de développement rural demandée par le Bilan de Santé et le Plan de Relance.

Pour ce qui concerne les mesures du second pilier de la PAC, nous avons centré l'analyse sur les plans nationaux et les programmes de développement rural (PDR) des régions concernées par les études de cas, les délibérations et les documents concernant la mise en œuvre des mesures, au but d'identifier la stratégie pour l'utilisation des ressources transférées de l'OCM Tabac.

L'analyse a mis en évidence une approche plus stratégique des régions italiennes et l'absence d'une stratégie en Grèce et en Espagne. Dans ce dernier cas, il est à présumer que l'attente concernant les décisions du Bilan de Santé de la PAC a joué un rôle, comme le témoignent les premières décisions prises en Espagne au début de 2009.

La stratégie régionale conçue par l'Ombrie, la Campanie et les Pouilles vise à utiliser les ressources en faveur des exploitations de tabac, cofinçant dans la plupart des cas des investissements pour la reconversion ou la restructuration, mais pour le moment des critères spécifiques pour le secteur du tabac, d'admission ou de sélection des demandes d'aide, ne sont pas envisagés, ce qui pourrait contribuer à baisser le niveau de ces barrières institutionnelles qui parfois peuvent décourager la déposition de demandes d'aide surtout de la part de petits exploitants.

Le cadre actuel de la programmation, à la lumière aussi des résultats du Fonds communautaire du tabac et des indications ressortissant de la QE3, porte à une certaine perplexité quant à la possibilité qu'une partie importante des ressources transférées de l'OCM Tabac soit utilisée en faveur des exploitations tabacoles pour financer la restructuration et / ou la reconversion des régions. Plus probablement, comme envisagé par la Grèce, une partie plus ou moins importante de ces ressources sera déversée dans les axes et les mesures des Programmes.

9 THEME 5: L'EFFICIENCE ET LA COHERENCE

9.1 DANS QUELLE MESURE LES MESURES DE LA PAC RELATIVES AU SECTEUR DU TABAC BRUT APRES LA REFORME DE 2004 ONT-ELLES ETE EFFICIENTES DANS LA REALISATION DE LEURS OBJECTIFS? (Q.E. 6)

9.1.1 Compréhension de la question évaluative

L'efficacité est, selon le Règlement Financier de l'Union européenne (Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002) le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus, vis-à-vis des objectifs de la politique. Dans le cadre de cette évaluation, il s'agit d'analyser l'efficacité des instruments de la PAC applicables au tabac (dans les AEM) par rapport aux objectifs suivants de la PAC réformée :

1. stabiliser les revenus des producteurs et assurer un niveau de vie équitable ;
2. renforcer la compétitivité d'une agriculture durable et orientée davantage vers le marché ;
3. simplification de la politique ;

En ce qui concerne le premier objectif, il s'agit de vérifier dans quelle mesure l'aide a permis de garantir voir maintenir un revenu stable aux producteurs (producteurs tabacoles et ex-producteurs tabacoles) et d'un niveau tel à permettre assurer un niveau de vie équitable au cours du temps.

En outre, il s'agit de vérifier si, par rapport à la situation avant réforme, le niveau de l'efficacité du soutien diffère selon :

- les options de mise en œuvre de la réforme de 2004 choisies par les EM (découplage partiel/total) ;
- les choix des producteurs dans les deux situations, notamment : les agriculteurs qui ont décidé de continuer à produire le tabac; les agriculteurs qui ont décidé d'abandonner la culture du tabac.

En ce qui concerne le deuxième objectif, il s'agit de vérifier dans quelle mesure la valeur de marché du tabac vert a été soutenue par le budget communautaire transféré aux producteurs. On utilise ici la valeur de marché (hors aides) en tant qu'expression des décisions des producteurs (volumes de production) et des prix. Dans ce cas aussi, il s'agit de vérifier si l'efficacité de la dépense communautaire est homogène dans les diverses options de mise en œuvre de la politique. En outre, il est demandé de comparer l'efficacité depuis la réforme par rapport à celle de la période précédente.

En ce qui concerne le troisième objectif, il s'agit de vérifier si le passage d'une politique de soutien couplé à la politique réformée a permis une simplification des procédures et une diminution des coûts de gestion auprès les acteurs publics chargés dans les divers EM. Les implications de la mise en œuvre de l'article 69 sur la gestion de la politique dans les EM concernés (Espagne et Grèce) seront aussi analysées.

9.1.2 Approche méthodologique, sources d'informations et limites

Pour vérifier l'efficacité par rapport à l'objectif visant la stabilisation des revenus des producteurs et d'assurer un niveau de vie équitable , les calculs des indicateurs ont été effectués à partir des résultats économiques des échantillons constants d'exploitations du RICA déjà utilisés pour répondre aux QE3 et QE4. On rappelle ici qu'il s'agit d'échantillons des mêmes exploitations qui en 2004 cultivaient du tabac et en 2006 (année de mise en œuvre de la réforme du tabac, mais aussi des autres secteurs

agricoles) ont décidé de continuer la production du tabac, voir d'abandonner cette culture en la substituant par des autres cultures (voir QE3)¹⁴⁸.

L'utilisation d'un échantillon constant a permis d'apprécier les changements des résultats économiques dans une situation réelle (non simulée), c'est-à-dire dans les divers contextes de mise en œuvre de la réforme et des diverses réactions (décisions) des producteurs au changement de la politique, notamment :

- la répartition de la SAU par les cultures (voir QE3),
- les actions d'ajustement structurel (augmentation ou diminution de la SAU disponible) et les variations de l'emploi familial (voir QE4).

Pour chaque échantillon constant d'exploitations, le revenu d'exploitation familial (REF) a été retenu. Il s'agit du revenu effectivement perçu par les producteurs, qui provient de la somme de la valeur de la production et des aides (couplées et découplées) hors les coûts de production et de gestion de l'activité (taxes comprises). Le REF exprime, donc, la rémunération du travail familial, du capital ainsi que le profit d'entreprise.

En outre, les aides aux exploitations ont été retenues, notamment les aides couplées au tabac, le total de aides découplées (en 2006) et le total des aides perçues par les exploitations (aides couplées, découplées et autres aides).

Les REF et les aides en 2004 et en 2006 ont été rapportés aux unités de travail familial (UTF) des exploitations des mêmes années¹⁴⁹. Puisque entre 2004 et 2006 le nombre d'UTF a changé (réorganisation des exploitations à la suite de la mise en œuvre de la réforme), les REF et les aides en 2006 ont été rapportés aussi aux UTF de 2004, au but de mesurer le revenu et les aides dans une situation de disponibilité constante de main d'œuvre familiale.

Outre les limites concernant les échantillon, déjà décrits à la QE3, il faut souligner ici que les résultats économiques par UTF (et leurs différences) dépendent de plusieurs facteurs :

- Les typologies d'exploitations existantes dans les EM/régions (aux deux extrêmes: grandes exploitations à forte intensité capitalistique de plus 160 Ha en Vénétie, ayant un bas rapport UTF/UTA; petites exploitations familiales de moins de 6 Ha en Etolie-Acarmanie, ayant un rapport élevé UTF/UTA).
- L'incidence % de la SAU en tabac sur la SAU totale disponible en 2004 et en 2006¹⁵⁰ (aux deux extrêmes: environ 67% en Vénétie; environ 13% dans les exploitations ayant abandonné la culture en Grèce).

Pour vérifier l'efficacité par rapport à l'objectif de renforcer la compétitivité d'une agriculture durable et orientée vers le marché, les calculs ont été effectués à partir des données budgétaires et des informations (prix et volumes de production du tabac) dont à l'Annexe IA du Règlement (CE) n° 2095/2005. Concernant enfin l'efficacité par rapport à l'objectif de la simplification de la politique, l'analyse a été nourrie par les informations récoltées au cours des missions sur le terrain.

¹⁴⁸ Il n'a pas été possible d'analyser les résultats économiques de la Campanie. Par conséquent, les résultats moyens de l'Italie ne comprennent pas cette région.

¹⁴⁹ On rappelle ici que, pour chaque échantillon d'exploitations, le nombre d'UTF a été calculé en divisant le montant d'heures de travail familial par 2.250 (voir QE4).

¹⁵⁰ On rappelle ici que dans tous les échantillons des exploitations ayant continué la production du tabac depuis la réforme, la surface en tabac a, de toute façon, diminué par rapport à 2004.

9.1.3 Critères de jugement et indicateurs

La méthode d'évaluation se base sur les critères de jugement suivants:

Critères et indicateurs
<p>Critère de jugement n° 1</p> <p>Dans les EM ayant choisi le découplage total et les EM ayant choisi le découplage partiel, les mesures de la PAC relatives au secteur du tabac brut après la réforme de 2004 ont (n'ont pas) permis d'améliorer l'efficacité vis-à-vis de l'objectif de stabiliser les revenus des producteurs et d'assurer un niveau de vie équitable</p>
REF/UTF en 2006 et en 2004 dans les EM /régions concernés, pour les producteurs ayant choisi de continuer/abandonner la culture du tabac
Aides /UTF en 2006 et en 2004 dans les EM /régions concernés, pour les producteurs ayant choisi de continuer/abandonner la culture du tabac (Aides : Aide tabac, aides découplées, aides totales)
Rapport $(REF/UTF)_{06} / (REF/UTF)_{04}$ dans les EM /régions concernés, pour les producteurs ayant choisi de continuer/abandonner la culture du tabac
Rapport en % $(Aides/UTF) / (REF/UTF)$, en 2004 et en 2006, dans les EM /régions concernés, pour les producteurs ayant choisi de continuer/abandonner la culture du tabac (Aides : Aide tabac, aides découplées, aides totales)
<p>Critère de jugement n° 2</p> <p>Les mesures de la PAC relatives au secteur du tabac brut après la réforme de 2004 ont (n'ont pas) permis d'améliorer l'efficacité vis-à-vis de l'objectif de renforcer la compétitivité d'une agriculture durable et orientée davantage vers le marché</p>
Dans les EM ayant choisi le découplage partiel et le découplage total: rapport entre les dépenses communautaires pour le tabac et la valeur de marché (prix commerciaux x volumes) du tabac en feuilles avant et après la réforme.
<p>Critère de jugement n° 3</p> <p>Les mesures de la PAC relatives au secteur du tabac brut après la réforme de 2004 ont (n'ont pas) permis d'améliorer l'efficacité de la gestion vis-à-vis de l'objectif de la simplification de la politique</p>
<p>Avis des opérateurs et de l'administration publique concernant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le niveau de complexité de la mise en œuvre avant et après la réforme de 2004 - les charges de gestion et de contrôle avant et après la réforme de 2004 - les implications de la mise en œuvre de l'article 69 sur le système de gestion et de contrôle dans les EM concernés

9.1.4 L'efficacité vis-à-vis de l'objectif d'assurer un niveau de vie équitable

Avant de discuter les résultats de cette analyse, dans le but d'encadrer les situations des différents échantillons d'exploitations ayant continué, voir abandonné la culture du tabac dans les deux contextes de découplage total (régions de la Grèce) et de découplage partiel (Espagne¹⁵¹ et régions de l'Italie), c'est utile d'avoir une aperçue générale sur les niveaux moyens (en absolu) des REF/UTF et des Aides/UTF (exprimés en Euros).

Ce qui en sort est une situation de disparité énorme entre le maximum et le minimum du revenu par UTF. Les chiffres mettent en évidence que, en 2004, en Vénétie 1 UTF bénéficiait d'un revenu de

¹⁵¹ Etant donnée la forte proportion des exploitations de l'Estrémadure sur le total de l'Espagne, les résultats de cette région sont similaires à ceux du total de l'échantillon espagnol.

environ 566.000 Euros, égal à 107 fois le revenu perçu par 1 UTF en Thessalie (environ 5.300 Euros pour les producteurs ayant continué le tabac).

Tab. 80 - Revenu d'exploitation familial par unité de travail familial (REF/UTF)- Euros

	Producteurs ayant abandonné le tabac			Producteurs ayant continué le tabac		
	2004	2006	2006 sim	2004	2006	2006 sim
EM/régions ayant choisi le découplage total						
Grèce	11.218	17.667	12.996	7.240	7.867	7.406
Macédoine Centrale	12.518	19.919	12.578	7.136	7.975	7.523
Etolo-Akarnania	8.337	14.488	11.621			
Macédoine-Thrace autres	11.319	18.348	14.373	9.381	6.676	6.148
Thessalie	14.434	20.883	15.532	5.294	7.805	7.425
EM/régions ayant choisi le découplage partiel						
Italie (*)	50.230	35.785	33.021	174.703	158.911	161.154
Vénétie				565.978	527.550	515.426
Ombrie				86.532	88.395	94.859
Espagne	37.780	13.491	13.178	10.284	8.938	7.591

(*) à l'exception de la Campanie

Source : à partir de données EU-FADN-DG AGRI L-3

La même disparité est observée au niveau d'Aides/UTF. En 2004, en Vénétie 1 UTF bénéficiait d'une aide totale (aides couplées + aides découplées) de plus de 898.000 Euros, égale à 150 fois l'aide totale perçue par 1 UTF en Thessalie (environ 6.000 Euros).

C'est vrai que ces proportions diminuent après la mise en œuvre de la réforme, mais la disparité demeure énorme : en 2006, 1 UTF de la Vénétie a réalisé un revenu de environ 527.500 Euros, égale à 68 fois le revenu réalisé par 1 UTF de la Thessalie (7.805 Euros, pour les producteurs ayant continué le tabac). De même, 1 UTF de la Vénétie a bénéficié d'une aide totale (aides couplées + aides découplées) de environ 858.000 Euros, égale à 135 fois l'aide totale perçue par 1 UTF en Thessalie (environ 6.350 Euros).

Tab. 81 - Aide couplée au tabac, aides découplées et aides totales, par UTF - Euros

		Producteurs ayant abandonné le tabac			Producteurs ayant continué le tabac		
		2004	2006	2006 sim	2004	2006	2006 sim
EM/régions ayant choisi le découplage total							
Grèce	Aide tabac/UTF	7.942	0	0	5.149	0	0
	Aides découplées/UTF	0	13.196	9.707	0	6.537	6.153
	Aides totales/UTF	10.470	15.589	11.467	6.875	7.536	7.094
Macédoine Centrale	Aide tabac/UTF	9.559	0	0	5.020	0	0
	Aides découplées/UTF	0	19.463	12.291	0	6.475	6.108
	Aides totales/UTF	12.995	22.865	14.439	6.767	7.589	7.159
Etolo-Akarnania	Aide tabac/UTF	5.134	0	0			
	Aides découplées/UTF	0	7.009	5.622			
	Aides totales/UTF	6.530	7.729	6.199			
Macédoine-Thrace autres	Aide tabac/UTF	4.418	0	0	5.604	0	0
	Aides découplées/UTF	0	9.849	7.715	0	7.482	6.891
	Aides totales/UTF	9.050	14.862	11.642	8.177	8.279	7.624
Thessalie	Aide tabac/UTF	12.161	0	0	5.316	0	0
	Aides découplées/UTF	0	19.184	14.268	0	5.992	5.700
	Aides totales/UTF	13.977	23.476	17.461	5.972	6.348	6.038
EM/régions ayant choisi le découplage partiel							
Italie (*)	Aide tabac/UTF	57.526	0	0	257.268	149.972	152.089
	Aides découplées/UTF	0	24.736	22.826	0	100.078	101.490
	Aides totales/UTF	60.354	26.322	24.289	267.823	251.781	255.334
Vénétie	Aide tabac/UTF				876.953	521.326	509.345
	Aides découplées/UTF				0	334.098	326.420
	Aides totales/UTF				898.325	857.887	838.172
Ombrie	Aide tabac/UTF				140.567	87.888	94.315
	Aides découplées/UTF				0	58.293	62.556
	Aides totales/UTF				148.360	146.483	157.194
Espagne	Aide tabac/UTF	35.607	0	0	10.560	5.369	4.560
	Aides découplées/UTF	0	15.554	15.192	0	6.014	5.107
	Aides totales/UTF	36.757	16.731	16.341	13.316	12.253	10.406

(*) à l'exception de la Campanie

Source : à partir de données EU-FADN-DG AGRI L-3

Par conséquent, outre que sur l'efficacité du système avant et après la réforme, ces chiffres proposent le thème de l'équité de la répartition du soutien entre les producteurs agissant dans des contextes structurels différents (rappelons ici que l'analyse a été faite au niveau de UTF, et pas au niveau d'exploitations), ce qui porte directement sur l'objectif global d'assurer un niveau de vie équitable aux producteurs. Dans ce sens on ne peut que remarquer que la politique était inéquitable avant, et elle continue à l'être après la réforme

9.1.4.1 L'efficacité vis-à-vis de l'objectif de stabilisation des revenus des producteurs

Il s'agit ici de vérifier dans quelle mesure la réforme a été efficace vis-à-vis de l'objectif de stabiliser le revenu des producteurs, c'est-à-dire de le maintenir au moins au même niveau qu'auparavant. Pour cela, le rapport $(REF/UTF)_{06} / (REF/UTF)_{04}$ a été calculé. C'est évident que dans le cas où la valeur de ce rapport est majeure ou égale à 1, l'objectif de la stabilisation des revenus est atteint.

Tab. 82 - Rapports des REF/UTF entre 2006 et 2004

	Producteurs ayant abandonné le tabac		Producteurs ayant continué le tabac	
	Rapp. 2006/2004	Rapp. 2006sim/2004	Rapp. 2006/2004	Rapp. 2006sim/2004
EM/régions ayant choisi le découplage total				
Grèce	1,57	1,16	1,09	1,02
Macédoine Centrale	1,59	1,00	1,12	1,05
Etolo-Akarnania	1,74	1,39		
Macédoine-Thrace autres	1,62	1,27	0,71	0,66
Thessalie	1,45	1,08	1,47	1,40
EM/régions ayant choisi le découplage partiel				
Italie (*)	0,71	0,66	0,91	0,92
Vénétie			0,93	0,91
Ombrie			1,02	1,10
Espagne	0,36	0,35	0,87	0,74

(*) à l'exception de la Campanie

Source : à partir de données EU-FADN-DG AGRI L-3

Les résultats de l'analyse mettent en évidence qu'en Grèce (dans presque toutes les régions), le rapport dépasse 1 d'une façon significative dans le cas des producteurs ayant abandonné la culture, ainsi que (bien que d'une mesure plus limitée) dans le cas des producteurs l'ayant continuée (à l'exception des producteurs de la Macédoine-Thrace). En outre, le rapport demeure >1 aussi dans le cas simulé, c'est-à-dire rapportant le revenu 2006 aux UTF existantes en 2004.

Etant donné qu'en Grèce le soutien au tabac a été découplé au 100% (et donc presque la moyenne des montants du secteur tabacole des années de référence a été destinée au soutien du revenu), on peut dire que, vis-à-vis de l'objectif de stabilisation du revenu, la réforme a été efficace.

Les calculs effectués ne tiennent pas en compte le transfert de 50% des aides (au tabac) au deuxième pilier. Toujours concernant la Grèce et ses régions tabacoles, on a essayé d'estimer le REF/UTF après le transfert (REF/UTFAT), soustrayant de RFE/UTF de 2006 50% des Aides au tabac/UTF de 2004¹⁵². Ensuite le rapport entre le REF/UTFAT et le REF/UTF04 a été calculé.

Les résultats mettent en évidence que, d'après le transfert de 50% de l'aide au 2ème pilier, le rapport ne demeure >1 que dans le cas des producteurs ayant abandonné le tabac. Pour les autres producteurs (et dans l'hypothèse qu'ils continueront cette culture) le rapport baisse d'une façon significative, à l'exception de la Thessalie.

Plus articulée et compliquée est la situation dans les EM/régions ayant choisi le découplage partiel.

¹⁵² Cette simulation a été effectuée aux conditions (structurelles et de marché) existant en 2006. Il s'agit, donc, d'une analyse contrefactuelle. En outre, on a retenu les aides au tabac en 2004 comme une proxy de la moyenne des aides perçues par les exploitations de l'échantillon dans la période de référence.

Tab. 83 - Grèce et régions de la Grèce: RFE/UTF04 et REF/UTFAT (Euros). Rapport entre les RFE/UTF

	Producteurs ayant abandonné le tabac			Producteurs ayant continué le tabac		
	REF/UTF ₀₄	REF/UTF _{AT}	Rapp. AT/2004	REF/UTF ₀₄	REF/UTF _{AT}	Rapp. AT/2004
Grèce	11.218	13.696	1.22	7.240	5.292	0.73
Macédoine Centrale	12.518	15.140	1.21	7.136	5.465	0.77
Etolo-Akarnania	8.337	11.921	1.43			
Macédoine-Thrace autres	11.319	16.139	1.43	9.381	3.874	0.41
Thessalie	14.434	14.803	1.03	5.294	5.148	0.97

Source : à partir de données EU-FADN-DG AGR L-3

En Italie, les producteurs qui ont continué la culture, ont maintenu stable (Ombrie) ou diminué d'une façon limitée leurs revenus, tandis que les producteurs ayant abandonné la culture (et donc bénéficiant uniquement d'une aide découplée au 40% de l'aide historique) ont vu baisser leur revenu d'environ 30%, qui monte à 34% dans la situation simulée.

En Espagne la situation semble être la plus difficile pour tous les producteurs, mais beaucoup plus pour ceux ayant choisi l'abandon du tabac. Dans ce cas, la perte de revenu par UTF est d'environ 64%¹⁵³. Il faut souligner que pour les producteurs de ces deux pays ayant abandonné le tabac, la situation devrait améliorer (plus ou moins de 10%) suite à l'introduction du découplage total, et du transfert de 50% du montant au deuxième pilier.

A la lumière de ces résultats, on peut conclure que la mise en œuvre du découplage partiel n'a pas permis de maintenir partout le même niveau de revenu et, par conséquent, l'efficacité de la politique n'a pas atteint un niveau autant élevé que dans le cas du découplage total. En plus, dans certains cas, l'efficacité a été d'un niveau très bas.

9.1.4.2 L'efficacité vis-à-vis de l'objectif du maintien de la viabilité économique des exploitations

Concernant l'efficacité vis-à-vis de l'objectif de maintien de la viabilité économique des exploitations, nous avons calculé l'incidence, en pourcentage, des aides par UTF sur le revenu familial d'exploitation par UTF. Cet indicateur, décliné par les aides au tabac, les aides découplées et les aides totales perçues par les exploitations, exprime le degré de dépendance du revenu des aides.

En particulier, l'indicateur $\% \text{ (aides découplées/UTF) / (RFE/UTF)}$ exprime la mesure de la dépendance du revenu des unités de travail familial de l'aide découplée. Dans ce cas, si la valeur de l'indicateur est inférieure à 100%, les aides découplées sont plus basses du revenu perçu par les UTF. Ça veut dire que les activités de l'exploitations sont capables de générer une marge positive (les recettes dépassent les coûts de production), ce qui est à la base de la viabilité économique des exploitations. A l'inverse, si la valeur de l'indicateur dépasse 100%, les aides découplées perçues par les UTF sont plus élevée que leur revenu. Ça veut dire que les activités de l'exploitations engendrent une perte (les recettes sont inférieures aux coûts de production), et la continuation de la production porte à une érosion du revenu disponible aux UTF dérivant des aides découplées.

Dans ce cas les producteurs ne devraient pas avoir intérêt à poursuivre l'activité productive et, par conséquent, les exploitations ne sont pas économiquement viables.

¹⁵³ On observe que dans l'échantillon d'exploitations espagnoles ayant abandonné le tabac, plus de 52% de la SAU était cultivée en tabac, substituée après la réforme uniquement par des céréales. En outre, on peut envisager que la création du chômage caché après la réforme (voir QE4) a été plus forte dans ces exploitations.

Tab. 84 - Rapport en pourcentage entre les aides (au tabac, découplées et totales) et le revenu familial , par UTF

		Producteurs ayant abandonné le tabac		Producteurs ayant continué le tabac	
		2004	2006	2004	2006
EM/régions ayant choisi le découplage total					
Grèce	% (Aide tabac/UTF)/(REF/UTF)	70,8		71,1	
	% (Aides découplées/UTF)/(REF/UTF)		74,7		83,1
	% (Aides totales)/(REF/UTF)	93,3	88,2	95,0	95,8
Macédoine Centrale	% (Aide tabac/UTF)/(REF/UTF)	76,4		70,4	
	% (Aides découplées/UTF)/(REF/UTF)		97,7		81,2
	% (Aides totales)/(REF/UTF)	103,8	114,8	94,8	95,2
Etolo-Akarmania	% (Aide tabac/UTF)/(REF/UTF)	61,6			
	% (Aides découplées/UTF)/(REF/UTF)		48,4		
	% (Aides totales)/(REF/UTF)	78,3	53,3		
Macédoine-Thrace autres	% (Aide tabac/UTF)/(REF/UTF)	39,0		59,7	
	% (Aides découplées/UTF)/(REF/UTF)		53,7		112,1
	% (Aides totales)/(REF/UTF)	80,0	81,0	87,2	124,0
Thessalie	% (Aide tabac/UTF)/(REF/UTF)	84,3		100,4	
	% (Aides découplées/UTF)/(REF/UTF)		91,9		76,8
	% (Aides totales)/(REF/UTF)	96,8	112,4	112,8	81,3
EM/régions ayant choisi le découplage partiel					
Italie (*)	% (Aide tabac/UTF)/(REF/UTF)	114,5		147,3	94,4
	% (Aides découplées/UTF)/(REF/UTF)		69,1		63,0
	% (Aides totales)/(REF/UTF)	120,2	73,6	153,3	158,4
Vénétie	% (Aide tabac/UTF)/(REF/UTF)			154,9	98,8
	% (Aides découplées/UTF)/(REF/UTF)				63,3
	% (Aides totales)/(REF/UTF)			158,7	162,6
Ombrie	% (Aide tabac/UTF)/(REF/UTF)			162,4	99,4
	% (Aides découplées/UTF)/(REF/UTF)				65,9
	% (Aides totales)/(REF/UTF)			171,4	165,7
Espagne	% (Aide tabac/UTF)/(REF/UTF)	94,2		102,7	60,1
	% (Aides découplées/UTF)/(REF/UTF)		115,3		67,3
	% (Aides totales)/(REF/UTF)	97,3	124,0	129,5	137,1

(*) à l'exception de la Campanie

Source : à partir de données EU-FADN-DG AGRI L-3

En Grèce, en moyenne, la valeur de l'indicateur % (Aides découplées/UTF)/(REF/UTF) est inférieure à 100% dans les deux cas de producteurs ayant abandonné et ayant continué la culture du tabac. Cela se passe dans toutes les régions, à l'exception de la Macédoine-Thrace (producteurs ayant continué le tabac). En général, donc, on peut dire que le passage d'un système d'aides couplées à un système d'aides découplées a été efficace par rapport à l'objectif de maintien de la viabilité des exploitations (indépendamment de ce que les producteurs ont choisi de produire).

Dans les EM avec découplage partiel, en ce qui concerne les producteurs ayant abandonné la culture du tabac, une situation favorable est observée en Italie, tandis qu'en Espagne les aides découplées dépassent de 15 points le revenu par UTF. Concernant les producteurs ayant continué le tabac les résultats sont difficiles à interpréter, étant donnée la coexistence d'une aide couplée (qu'en principe doit couvrir une partie des coûts de production) et d'une aide découplée. Par conséquent, pour ces EM on ne peut rien dire sur l'efficacité concernant cet objectif.

9.1.5 L'efficacité vis-à-vis de l'objectif de renforcer la compétitivité d'une agriculture durable et orientée davantage vers le marché

Pour toutes les années de la période avant (à partir de 2000) et après la mise en œuvre de la réforme, le rapport entre les dépenses communautaires pour le tabac et la valeur de marché du tabac en feuilles a été calculé.

Tab. 85 - Evolution de la dépense communautaire pour le soutien au tabac, de la valeur de la production du tabac et rapport entre les deux

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Var % 2005/2000	Var. % 2007/2005
Dépense communautaire pour le soutien du tabac (Mio Euros)										
Dépense UE 15	964,2	951,2	950,0	923,9	917,6	811,0	335,4	293,0	-15,9	-63,9
EM déc. Partiel	583,7	577,5	575,3	565,2	551,7	493,8	311,3	293,0	-15,4	-40,7
EM déc. Total	380,5	373,8	374,7	358,8	366,0	317,3	24,2	0,0	-16,6	-100,0
Valeur de la production du tabac communautaire (Mio Euros)										
Total UE 15	272,3	303,7	311,8	313,8	280,1	253,1	200,3	220,7	-7,0	-12,8
Total EM découpl. Partiel	119,6	122,4	158,0	150,1	135,6	134,7	125,2	136,7	12,6	1,5
Total EM découpl. total	152,6	181,3	153,9	163,7	144,4	118,4	75,1	84,0	-22,4	-29,0
Rapport entre la dépense pour le soutien du secteur tabac et la valeur de la production du tabac										
Total UE 15	3,54	3,13	3,05	2,94	3,28	3,20	1,67	1,33	-9,5	-58,6
Total EM découpl. Partiel	4,88	4,72	3,64	3,77	4,07	3,67	2,49	2,14	-24,9	-41,5
Total EM découpl. total	2,49	2,06	2,44	2,19	2,53	2,68	0,32	0,00	7,5	-100,0

Source : à partir de données de la Commission et des communications des EM

Les résultats mettent en évidence une amélioration très nette de l'efficacité depuis la réforme au niveau global, puisque la valeur de l'indicateur baisse d'environ 59% par rapport à 2005.

Bien évidemment, cette amélioration au niveau de l'UE 15 est l'expression de la mise à zéro des aides au tabac dans les EM ayant choisi le découplage total (dans ce cas on ne peut plus parler d'efficacité de la dépense) et une amélioration moins importante, mais de toute façon significative dans les EM ayant choisi le découplage partiel.

9.1.6 L'efficacité de la gestion vis-à-vis de l'objectif de la simplification de la politique

Les effets de la réforme de 2004 concernant l'efficacité du système par rapport à l'objectif de simplification de la politique agricole ont été étudiés dans les trois AEM principaux producteurs de tabac. L'analyse met en évidence des effets différents selon le choix de mise en œuvre de la réforme.

- En Grèce, l'adoption du découplage total pour le secteur tabac, ainsi que d'autres modifications du système de gestion de la politique agricole communautaire intervenues dans la même période, ont engendré la concentration des tâches sur l'organisme de paiement. Tous les sujets concernés par la gestion administrative des aides au tabac, au divers échelons (producteurs, syndicats des producteurs, administration publique) signalent qu'après 2006, la gestion administrative et la complexité du système d'aide sont sensiblement diminués.

L'organisme de paiement, qui est après 2006 responsable de presque toutes les tâches du nouveau régime tabac, a élargi la structure et réorganisé ses services. L'utilisation du personnel des Préfectures a pratiquement cessé, à l'exception des contrôles sur place pour vérifier l'adoption des méthodes de production intégrée (article 69).

L'effet d'ensemble de la centralisation des tâches et de la simplification des procédures a été la réduction des coûts globaux de gestion du système.

- En Italie et en Espagne, la suppression du système des quotas a engendré la diminution de la complexité du système au niveau central. Cependant au niveau local (administrations régionales, syndicats des producteurs, producteurs) la coexistence de deux systèmes, aide couplée/aide découplée, nécessitant la présentation de demandes distinctes de la part de tous les producteurs, a eu pour effet un alourdissement de la bureaucratie et une augmentation correspondante de la charge de travail.

La réduction au niveau central de la charge de travail semble plus que compensée par l'augmentation de la charge de travail au niveau régional, avec une augmentation des coûts globaux du système de gestion.

- Les effets de la mise en œuvre de l'article 69 reflètent les différences exposées. En Grèce, la mise en œuvre de l'article 69 a eu un faible effet sur la complexité du système de gestion et sur les charges de travail: l'aide supplémentaire s'applique simplement à tous les producteurs grecques sans distinction de la variété ou de la qualité (voir § 5.1.6.7.1). Après 2007, la complexité a légèrement augmenté en raison de l'adoption du nouveau critère obligatoire concernant la production intégrée, nécessitant de contrôles sur place. En Espagne, la mise en œuvre de l'article 69 semble avoir demandé un effort supplémentaire à l'autorité régionale, responsable du contrôle de la qualité des quantités livrées.

9.1.7 Jugement évaluatif

La question évaluative a porté à s'interroger sur l'efficacité de la mise en œuvre de la réforme concernant les objectifs suivants :

- la stabilité des revenus des producteurs et la capacité d'assurer un niveau de vie équitable ;
- le renforcement de la compétitivité d'une agriculture durable et orientée davantage vers le marché ;
- la simplification de la politique ;

Pour analyser le thème de la stabilité des revenus, les résultats économiques d'un échantillon constant d'exploitations du RICA (notamment le revenu familial d'exploitation et les aides perçues) ont été rapportés aux unités de travail familial.

Les résultats de l'analyse ont mis en évidence des différences énormes des revenus et des aides moyens par UTF dans les EM et dans les régions. Ces différences, déjà existantes avant la réforme, n'ont changé que d'une façon limitée après la réforme. Concernant l'analyse d'efficacité, les résultats de l'analyse ont montré que:

- En Grèce, les REF/UTF sont plus élevés en 2006 par rapport à 2004, dans le cas des producteurs ayant continué ainsi que dans le cas des producteurs ayant abandonné la culture du tabac. Etant donné qu'en Grèce le soutien au tabac a été découplé au 100% (et donc plus ou moins le même montant d'aides au secteur tabacole a été destiné au soutien du revenu), on peut dire que, vis-à-vis de l'objectif de stabilisation du revenu, la réforme a été efficace.
- Dans les EM/régions ayant choisi le découplage partiel, l'analyse n'a pas donné des résultats homogènes. En particulier, dans certains cas la mise en œuvre du découplage partiel n'a pas permis de maintenir le revenu au niveau atteint avant la réforme. Par conséquent, pour l'ensemble de ces EM/régions, la politique n'a pas été aussi efficace que dans le cas du découplage total.

Concernant l'objectif de maintien de la viabilité économique des exploitations, en général le passage au découplage total des aides a augmenté l'efficacité dans l'ensemble des régions de la Grèce. Pour les EM/régions ayant choisi le découplage partiel, les résultats de l'analyse (pas du tout homogènes) n'ont pas permis de formuler un jugement sur ce thème

Concernant l'objectif de renforcer la compétitivité d'une agriculture durable et orientée davantage vers le marché, l'évolution du rapport entre les dépenses budgétaires du soutien et la valeur de la production de tabac sans aides (en tant qu'expression des décisions des producteurs au changements de la politique - volumes de production- et des prix) a mis en évidence une amélioration très nette de l'efficacité au niveau global.

Concernant l'efficacité de la gestion vis-à-vis de l'objectif de la simplification de la politique, l'analyse a été limitée aux aspects strictement liés aux régimes tabac. Les indications récoltées en Grèce, en Italie et en Espagne, au cours des missions sur le terrain, portent néanmoins à affirmer que, en général, le découplage réduit le nombre d'activités demandées par la gestion et le suivi du système

d'aide et centralise les tâches, ce qui a impliqué, par conséquent, un effort de réorganisation des organismes concernés.

Cependant, les effets positifs sur l'efficacité globale du système sont presque annulés en cas de découplage partiel, car le double système engage les services de l'administration publique aussi bien au niveau central qu'au niveau régional.

Egalement, l'octroi de l'aide supplémentaire au titre de l'art. 69 sollicite, en principe, la mise en œuvre au niveau régional d'activités supplémentaires de gestion et de contrôle.

9.2 DANS QUELLE MESURE LES MESURES DE LA PAC RELATIVES AU SECTEUR DU TABAC BRUT APRES LA REFORME DE 2004 SONT-ELLES COHERENTES AVEC LES PRINCIPES DE LA PAC REFORMEE DE 2003 ET AVEC LES OBJECTIFS GLOBAUX DE L'UNION EUROPEENNE ? (Q.E. 7)

9.2.1 Compréhension de la question

Cette dernière question évaluative invite à analyser le niveau de cohérence des mesures de la PAC relatives au tabac avec les principes de la PAC réformée en 2003 et les objectifs globaux de l'Union européenne, et en particulier les objectifs de la stratégie de Lisbonne et de Göteborg et liés à la santé publique, à l'environnement, à la compétitivité et à l'emploi.

La question invite à analyser la cohérence du régime actuel (découplage total ou partiel) sur deux niveaux : tout d'abord, au niveau théorique; et deuxièmement, au niveau empirique, à travers une analyse de cohérence des effets réels de la réforme par rapport à ces objectifs.

Les objectifs de cette analyse découlent de l'examen des principes exprimés dans les Accords du Luxembourg en 2003, traduits dans le Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil et indiqués dans le diagramme logique de la politique communautaire du tabac brut après la réforme de 2004 (§ 3.2.2), des orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural, des documents concernant la stratégie de Lisbonne et Göteborg¹⁵⁴ et de la Décision n° 1350/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 établissant un deuxième programme d'action communautaire dans le domaine de la santé 2008-2013 dans le cadre de l'article 152 titre XIII du Traité instituant la Communauté européenne.

L'étude de la réglementation et des documents communautaires concernant les thèmes mentionnés nous a mené à identifier six objectifs clés de la politique de l'Union européenne et qui feront objet de l'analyse de cohérence.

1. assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;
2. renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne ;
3. soutenir une agriculture durable et protéger l'environnement ;
4. favoriser le développement rural ;
5. assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine ;
6. atteindre le plein emploi, améliorer la qualité et la productivité du travail, et renforcer la cohésion sociale et territoriale.

9.2.2 Approche méthodologique, sources et limites

L'analyse théorique de la cohérence des mesures réformées de la PAC concernant le tabac avec les objectifs globaux de la PAC et de l'Union Européenne découle de l'analyse développée dans le chapitre 3, et en particulier : les diagrammes logiques de la politique agricole communautaire pour le secteur du tabac brut avant et après la réforme de 2004 (§3.1.2 et § 3.2.2) et l'analyse théorique de l'effet de l'introduction du découplage dans le secteur du tabac brut (§ 3.2.5).

¹⁵⁴ La stratégie de développement durable et la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi sont complémentaires. La stratégie de développement durable porte surtout sur la qualité de la vie, l'équité intra et intergénérationnelle et la cohérence parmi tous les domaines politiques, y compris les aspects extérieurs. Elle reconnaît le rôle du développement économique, qui facilite la transition vers une société plus durable. La stratégie de Lisbonne apporte une contribution essentielle à l'objectif fondamental de développement durable, en privilégiant les actions et les mesures visant à augmenter la compétitivité et la croissance économique et à favoriser la création d'emploi.

Concernant la santé publique, les résultats de l'évaluation en 2003 pour DG AGRI¹⁵⁵ avaient déjà porté à exclure l'existence d'une relation (et donc l'existence d'une cohérence) avec le niveau de la production communautaire.

Concernant la cohérence empirique, pour certains objectifs l'analyse a été effectuée sur la base des résultats découlant des réponses aux questions d'évaluation précédentes. En outre:

- pour analyser la cohérence entre les effets des mesures concernant le tabac et l'objectif de soutenir une agriculture durable et protéger l'environnement, il s'agit d'évaluer de quelle façon les phénomènes de substitution de la culture du tabac par d'autres cultures, ainsi que l'obligation à respecter la conditionnalité afin de percevoir les aides, ont modifié le niveau d'utilisation d'intrants polluants. A ce but, nous avons calculé le N.I. des frais par hectare, en 2004 et en 2006 (2004=100), pour les engrais, les produits pour la protection des cultures et l'énergie, effectuées par les producteurs de l'échantillon constant d'exploitations RICA déjà utilisé plusieurs fois au cours de cette étude. Pour avoir une *proxy* des quantités utilisées, les frais ont été déflationnés par les indices nominaux des prix d'achat des engrais, des produits de protection des cultures et des combustibles dans les EM concernés (source Eurostat)¹⁵⁶.
- pour vérifier l'absence de relation entre les effets de la réforme du tabac et la santé publique, nous avons comparé l'évolution de la production du tabac communautaire avant et après la réforme avec l'évolution de l'utilisation de tabac brut de la part des manufactures localisées dans l'UE.

9.2.3 Critères de jugement et indicateurs

La méthode d'évaluation se base sur les critères de jugement suivants:

Critères et indicateurs
<p>Critère de jugement n° 1</p> <p>Au niveau théorique, la réforme de 2004 est cohérente (ou non) avec les principes de la PAC réformée de 2003 et les objectifs globaux de l'Union européenne liés à la santé publique, à l'environnement, à la compétitivité et à l'emploi</p> <p>Elaboration d'une matrice de cohérence</p>
<p>Critère de jugement n° 2</p> <p>Les résultats de la mise en œuvre de la réforme de 2004 sont cohérents (ou non) avec l'objectif de la PAC visant la stabilité des revenus des producteurs, tels que à la base de l'objectif d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole</p> <p>Variation 2006/2004 en pourcentage du Revenu d'exploitation Familial par Unité de Travail Familial (REF/UTF) dans les exploitations ayant abandonné et ayant continué la culture du tabac (échantillon constant d'exploitations RICA)</p>
<p>Critère de jugement n° 3</p> <p>Les résultats de la mise en œuvre de la réforme de 2004 sont cohérents (ou non) avec l'objectif de la PAC et de la stratégie de Lisbonne de renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne</p> <p>Résultats du modèle PMP concernant la marge brute hors aides couplées - scénario TD (QE3)</p>

¹⁵⁵ Evaluation de l'Organisation Commune de Marché dans le secteur de tabac brut, Cogea 2003, document consultable à l'adresse http://ec.europa.eu/agriculture/eval/index_en.htm (Chapitre 7.2).

¹⁵⁶ En autres mots, nous avons calculé les frais à prix constants, ce qui représente une *proxy* des quantités utilisées.

Critères et indicateurs
<p>Critère de jugement n° 4</p> <p>Les résultats de la mise en œuvre de la réforme de 2004 et l'obligation à respecter la conditionnalité afin de percevoir les aides sont cohérents (ou non) avec l'objectif de la PAC et de la stratégie de Lisbonne de développer une agriculture durable respectueuse de l'environnement</p>
<p>Comparaison en 2004 et en 2006 des frais (aux prix constants) par hectare pour les engrais, les produits de protection des cultures et l'énergie dans les exploitations de l'échantillon constant d'exploitations RICA</p>
<p>Rôle joué par la conditionnalité sur l'environnement à la suite de l'intégration de l'aide au tabac dans le RPU: avis des opérateurs dans les EM et les régions EDC et résultats de l'évaluation de l'application de la conditionnalité telle que prévue par le Règlement 1782/2003</p>
<p>Critère de jugement n° 5</p> <p>Les résultats de la mise en œuvre de la réforme de 2004 sont cohérents (ou non) avec l'objectif de santé publique</p>
<p>Comparaison de l'évolution de la production de tabac brut communautaire et l'évolution de l'utilisation apparente de tabac brut de la part des manufactures au Royaume Uni, en Allemagne, et aux Pays Bas (QE1 et QE2)</p>
<p>Critère de jugement n° 6</p> <p>Les résultats de la mise en œuvre de la réforme de 2004 sont cohérents (ou non) avec l'objectif en matière d'emploi</p>
<p>Variation en %, avant et après la réforme, des UTA agricoles des exploitations des échantillons constants RICA et du nombre d'employés des industries. Estimations de l'application des modèles PMP – scénarios TD (QE 4)</p>

9.2.4 Analyse théorique de la cohérence entre les mesures tabac de la réforme de 2004 et les objectifs de la PAC réformée de 2003 et les objectifs globaux de l'Union européenne liés à la santé publique, à l'environnement, à la compétitivité et à l'emploi

Pour exprimer un jugement évaluatif concernant la cohérence du régime tabac avec les objectifs clés de l'Union européenne, nous avons qualifié les liens entre les mesures tabac mises en œuvre au fil du temps et ces objectifs : « cohérents », lorsque les mesures applicables au tabac poursuivent (directement ou indirectement) l'objectif en question ; « incohérents », lorsque ces mesures contredisent les principes à la base de l'objectif en question et/ou poursuivent des objectifs contradictoires ; « indifférent », en absence d'interaction entre les mesures et les objectifs.

Tab. 86 - Matrice de cohérence entre les mesures tabac de la réforme de 2004 et les objectifs clés de la PAC réformée de 2003 et de l'Union européenne liés à la santé publique, à l'environnement, à la compétitivité et à l'emploi

	Assurer un niveau de vie équitable à la population agricole	Renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne	Soutenir une agriculture durable et protéger l'environnement	Favoriser le développement rural	Assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine	Atteindre le plein emploi, renforcer la cohésion sociale et territoriale
Instruments régime tabac avant la réforme de 2004 (utilisés jusqu'à 2005)	Régime des primes + seuil de garantie	incohérent	indifférent	indifférent	indifférent	cohérent
	Aide spécifique aux groupements de producteur	indifférent	cohérent	cohérent	indifférent	indifférent
	Rachat de quota	cohérent	cohérent	indifférent	indifférent	cohérent
	Fonds Communautaire Tabac avant 2002 (actions d'information sur les effets nocifs du tabagisme et actions de recherche visant l'orientation la production communautaire vers des qualités de tabac les moins nocives possibles)	indifférent	indifférent	cohérent	indifférent	cohérent
Instruments régime tabac après la réforme de 2004 (période transitoire: 2006-2009)	Aides découplées (conditionnalité)	cohérent	cohérent	cohérent	indifférent	indifférent
	Transfert financier au titre de l'article 143e du Règlement 1782/2003	cohérent	cohérent	cohérent	cohérent	cohérent
	Modulation paiements directs au titre de l'article 10 du Règlement 1782/2003	cohérent	cohérent	cohérent	cohérent	cohérent
	Paiement supplémentaire au titre de l'article 69 du Règlement 1782/2003	indifférent	cohérent	cohérent	indifférent	indifférent
	Aides demeurant partiellement couplées (conditionnalité)	cohérent	incohérent	cohérent	indifférent	cohérent
	Fonds Communautaire Tabac après 2002 (actions d'information sur les effets nocifs du tabagisme et actions d'orientation de la production communautaire vers d'autres cultures ou activités économiques)	cohérent	cohérent	indifférent	indifférent	cohérent
Instruments régime tabac après la réforme de 2004 et à l'issue de la période transitoire	Aides découplées (conditionnalité)	cohérent	cohérent	cohérent	indifférent	indifférent
	Transfert financier au titre de l'article 143e du Règlement 1782/2003	cohérent	cohérent	cohérent	cohérent	cohérent
	Modulation paiements directs au titre de l'article 10 du Règlement 1782/2003	cohérent	cohérent	cohérent	cohérent	cohérent
	Paiement supplémentaire au titre de l'article 69 du Règlement 1782/2003	indifférent	cohérent	cohérent	indifférent	indifférent

Les relations entre les mesures Tabac et certains objectifs découlent directement des diagrammes logiques publiés au § 3, à l'exception des deux objectifs liés à la santé publique et à l'emploi.

- a. L'absence d'une relation entre l'objectif de santé publique et la production de tabac brut communautaire (et, donc, avec les politiques que l'influencent) était déjà mise en lumière au cours de l'évaluation de l'OCM tabac brut en 2003 (voir § 9.2.8).
- b. En ce qui concerne les relations entre les mesures Tabac et l'objectif emploi, le diagramme logique de la politique Tabac avant la réforme met en évidence un lien direct de cohérence. Après la réforme, ce lien direct manque. Sur la base de l'analyse des règlements et des documents communautaires, nous qualifions dans la matrice comme «cohérentes» les deux mesures qui affectent des montants au titre du soutien communautaire supplémentaire au développement rural, puisque la création d'opportunités d'emploi est l'une des priorités des Orientations Stratégiques de la Communauté pour le développement rural¹⁵⁷. L'aide dé耦lée, qui est neutre par rapport au fonctionnement du marché, et le paiement supplémentaire au titre de l'article 69 (lié à la qualité de la matière première) sont qualifiés « indifférents ».

La matrice révèle une mise en cohérence progressive des mesures Tabac avec les objectifs de la stratégie de Lisbonne et de Göteborg qui ont guidé la réforme de la PAC de 2003, et ceci déjà dans la période transitoire.

On peut observer que la réforme de 2004:

- augmente le niveau de cohérence par rapport à l'objectif du renforcement de la compétitivité de l'agriculture, grâce à l'introduction de l'aide dé耦lée, qui supprime (progressivement) les effets de distorsion du marché (et des décisions des producteurs) engendrés par le soutien couplé.
- prend en charge les objectifs environnementaux et socio-économiques (protéger l'environnement, favoriser le développement rural), précédemment moins poursuivis par la politique du secteur, par le biais des conditions d'utilisation de l'aide dé耦lée (la conditionnalité), de la modulation au titre de l'article 10 et du transfert au titre de l'article 143e du Règlement (CE) n° 1782/2003 ;
- augmente la cohérence vers l'objectif de stabiliser le revenu des producteurs (à la base de l'objectif d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole) par effet de l'abolition de l'aide aux Groupements de Producteurs (réduction du montant affecté aux producteurs agricoles) et de la réforme du Fonds Communautaire du Tabac (financement des actions individuelles de reconversion des exploitations tabacoles) ;
- ne modifie pas le niveau de cohérence en ce qui concerne l'objectif lié à l'emploi.

A l'issue de la période transitoire et à la suite du passage au dé耦lage total, la cohérence globale va se renforcer. Il faut toutefois souligner que, depuis 2010, l'abolition de l'aide couplée va arrêter une ligne de financement de l'objectif santé (retenue en faveur actions d'information pour la lutte contre le tabagisme du Fonds communautaire du tabac).

Les considérations ci-dessus portent sur un cadre de cohérence/ incohérence / indifférence théorique. Il s'agit, maintenant, de vérifier empiriquement si et dans quelle mesure le libellé s'est traduit dans la réalité et/ou si la mise en œuvre de la réforme a produit des effets inattendus modifiant l'assomption théorique.

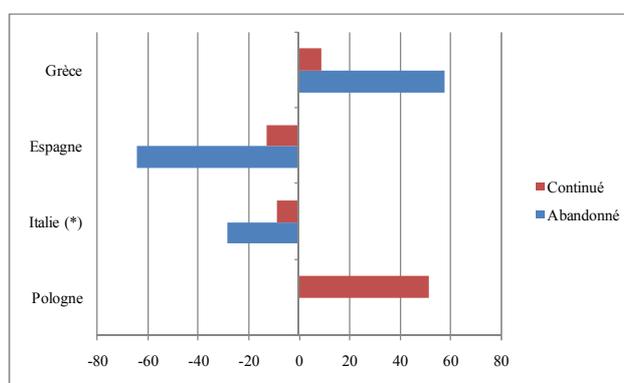
¹⁵⁷ Décision 2006/144/CE du Conseil du 20 février 2006 relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural, modifiée par la Décision 2009/91/CE du Conseil.

9.2.5 Cohérence des résultats de la mise en œuvre de la réforme de 2004 avec l'objectif de la PAC visant la stabilité des revenus des producteurs (niveau de vie équitable)

Pour vérifier la cohérence de la réforme par rapport à l'objectif de la stabilité des revenus, nous avons analysé le revenu d'exploitation familial par unité de travail familial (REF/UTF) de l'échantillon constant d'exploitations RICA (déjà utilisé plusieurs fois dans cette étude) avant la réforme (en 2004) et après la réforme (en 2006).

Les résultats de l'analyse, présentés à la QE6, ont montré des différences très fortes des revenus par UTF dans les EM et dans les régions. Ces différences, déjà existantes avant la réforme, n'ont changé que d'une façon limitée après la réforme. Concernant la stabilité, les variations en pourcentage des REF/UTF moyens dans les EM et par type d'exploitations (ayant continué, voir abandonné la culture du tabac) ont été calculées.

Fig. 89 - Variation % entre 2006 et 2004 du REF/UTF, dans les exploitations ayant continué et abandonné la culture du tabac



(*) Campanie exclue

Source : élaborations Cogea à partir de données EU-FADN-DG AGR L-3

Les résultats mettent en évidence que, à l'exception de la Pologne, le revenu par UTF est assez stable (en moyenne) dans le cas des producteurs ayant continué la culture du tabac en Grèce (découplage total), ainsi que dans les EM ayant choisi le découplage partiel.

Par contre, le revenu par UTF n'est pas du tout stable pour les producteurs ayant choisi d'abandonner la culture, et les résultats sont opposés : une croissance très forte en Grèce, où les producteurs bénéficient de 100% des aides historiques au tabac découplées ; une diminution importante en Italie et, surtout en Espagne, où les producteurs bénéficient de 40% des aides historiques au tabac découplées.

Par conséquent, à l'état actuel (période transitoire) la coexistence d'intensités diverses du taux de découplage ne permet pas à la réforme d'être cohérente, dans tous les contextes, par rapport aux attentes théoriques.

9.2.6 Cohérence des résultats de la mise en œuvre de la réforme de 2004 avec l'objectif de la PAC et de la stratégie de Lisbonne de renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne

Par compétitivité de l'agriculture nous entendons le résultat de la compétitivité des exploitations dans un marché libre, c'est-à-dire, non perturbé par des distorsions engendrées par des politiques. On rappelle ici que, en théorie, dans un scénario de marché parfaitement libre, une exploitation est compétitive si, aux prix du marché, elle réussit à réaliser une marge brute (hors soutien) positive ou nulle. Dans ce scénario, les exploitations les moins compétitives sont incitées à poursuivre des stratégies d'adaptation, à travers un changement de leur structure et de leur organisation et/ou des choix de production. Ces processus d'adaptation imposés par la concurrence contribuent à renforcer la compétitivité du secteur agricole en général.

Ces attentes ont été vérifiées à la QE3, par le biais de modèles de programmation mathématique positive (PMP) sur les quatre régions EdC. Les résultats ont mis en lumière que l'introduction du découplage total porte les exploitations à modifier fortement l'organisation des cultures (du tabac vers des cultures plus extensives), avec une baisse très forte de la valeur de la production brute, mais accompagnée par une diminution des coûts de production plus que proportionnelle.

Durant la phase transitoire (situation actuelle), les scénarios envisagent une amélioration des marges brutes sans aides (les marges demeurent pourtant négatives).

En perspective le découplage total des aides augmentera cet effet et mènera vers une meilleure orientation des producteurs vers le marché et, par conséquent, vers le renforcement de la compétitivité du secteur agricole, ce qui est cohérent vis-à-vis des attentes théoriques.

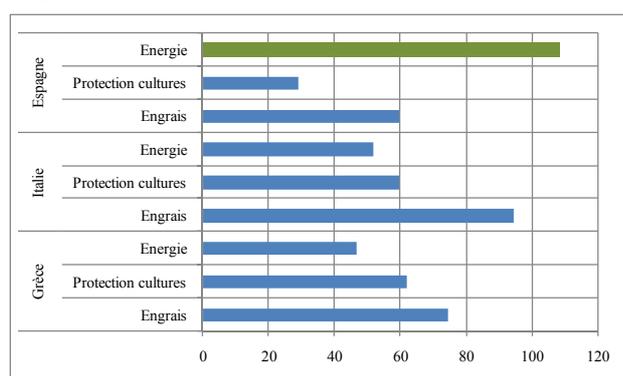
9.2.7 Cohérence des résultats de la mise en œuvre de la réforme de 2004 avec l'objectif de la PAC et de la stratégie de Lisbonne de développer une agriculture durable respectueuse de l'environnement

Pour analyser la cohérence entre les effets réels des mesures Tabac et l'objectif concernant le développement d'une agriculture durable, nous avons calculé le N.I des frais aux prix constants par hectare, en 2004 et en 2006 (2004=100), pour les engrais, les produits pour la protection des cultures et l'énergie, effectuées par les producteurs de l'échantillon constant d'exploitations RICA. S'agissant d'un échantillon constant, l'analyse des données permet d'apprécier ce qui s'est passé effectivement dans les exploitations ayant continué et ayant abandonné la culture du tabac, par effet des décisions de substitutions des cultures (voir QE3) et des actions d'ajustement structurel (voir QE4) à la suite de la mise en œuvre de la réforme.

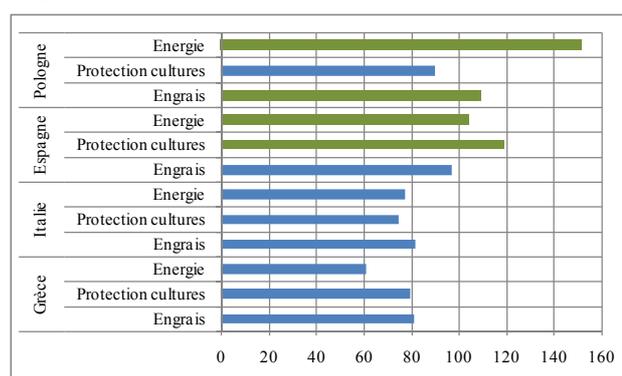
D'après les résultats de l'analyse on constate une diminution très importante de l'utilisation de ces inputs polluants dans toutes les exploitations ayant abandonné le tabac, ce qui n'étonne pas étant donné que, en général, le tabac a été substitué par des cultures plus extensives. En outre, la diminution a été aussi assez importante dans les exploitations de la Grèce et de l'Italie ayant continué (malgré de façon réduite) cette culture, tandis que en Espagne et en Pologne¹⁵⁸ la situation semble plutôt controversée, car pour certains intrants les frais par hectare sont augmentées.

Fig. 90 - N.I. des frais aux prix constants/ha en 2006 pour les principaux inputs dans les échantillons constants d'exploitations tabacoles. 2004=100

Exploitations ayant abandonné la culture du tabac



Exploitations ayant continué la culture du tabac



Source : EU-FADN-DG AGRI L-3, Eurostat

¹⁵⁸ On rappelle que dans les exploitations de l'échantillon de la Pologne, la SAU disponible a augmentée, ainsi que l'incidence de la SAU en tabac.

Malgré quelques exceptions, nous pouvons donc affirmer que, concernant l'environnement, les résultats de la mise en œuvre de la réforme semblent cohérents par rapport au cadre théorique.

Il faut souligner que ces résultats doivent être aussi liés au mécanisme de la conditionnalité, qui encourage le respect de normes obligatoires par les agricultures percevant des aides directes. Ce mécanisme (titre II chapitre I du Règlement (CE) n° 1782/2003) établit à partir de 2005 une réduction ou une suppression des paiements directs en cas de non respect des exigences réglementaires en matière d'environnement, de santé publique, de santé des animaux et des végétaux et de bien être animal (ERMG) et des exigences minimales pour les BCAE.

Sur ce thème, les opérateurs du secteur et les parties prenantes interrogés sur le terrain (Espagne, Italie et Grèce) confirment que le système de réduction des paiements a poussé assez rapidement les agriculteurs vers le respect plus rigoureux des normes obligatoires¹⁵⁹.

Ces informations, assez génériques, sont néanmoins confirmées par les conclusions de l'étude commanditée par DG AGRI « Evaluation de l'application de la conditionnalité telle que prévue par le Règlement (CE) n°1782/2003 »¹⁶⁰, affirmant qu'il semble avoir des éléments probants indiquant que les effets combinés des ressources et des résultats sont susceptibles de promouvoir l'agriculture durable. Cependant, ces effets semblent être plutôt variables étant donné les variations dans la mise en œuvre dans les Etats Membres. Compte tenu de la relativement courte période de temps de mise en œuvre du système, les éléments de preuve des résultats de la politique sont encore à quantifier et les conclusions de l'étude portent sur les effets le plus probables de la mise en œuvre de la politique par les EM.

9.2.8 Cohérence des résultats de la mise en œuvre de la réforme de 2004 avec l'objectif de santé publique

Comme déjà mentionné, l'évaluation de l'OCM tabac brut en 2003 avait porté à exclure l'existence d'une corrélation (et donc l'existence d'une cohérence) entre le niveau de la production communautaire et la consommation interne de produits du tabac (et donc sur les impératifs de santé publique), étant cette dernière liée :

- aux prix au détail des produits finis (à leurs fois influencés par les diverses politiques fiscales des EM) ;
- aux actions d'interdiction (interdiction de publicité du tabac, défense de fumer dans les lieux publics et de travail) ;
- aux actions d'informations aux consommateurs.

En outre, l'étude avait montré qu'aucune relation appréciable existe entre la production de tabac communautaire et la production de produits finis de la part des manufactures (et donc sur l'offre aux consommateurs de ces produits), étant donnée que dans un marché libre la diminution de la production interne peut être très aisément substituée par les importations.

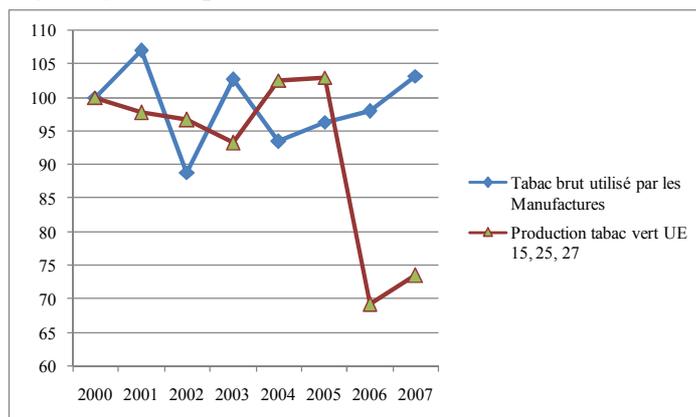
Sur ce dernier point, la comparaison de l'évolution de la production de tabac vert communautaire par rapport à l'utilisation de tabac (communautaire et d'importation) de la part des manufactures du Royaume Uni, de l'Allemagne et des Pays Bas porte à confirmer cette conclusion¹⁶¹.

¹⁵⁹ Cependant, en Espagne les résultats de l'analyse quantitative ne correspondent pas complètement à l'avis des opérateurs interrogés

¹⁶⁰ Alliance Environnement, 2007.

¹⁶¹ Pour l'évolution de la production de tabac vert communautaire, voir QE1. Pour l'évolution de la provenance des approvisionnements et de l'utilisation interne de tabac de la part des manufactures, voir aussi QE2.

Fig. 91 - Evolution de l'utilisation apparente de tabac brut de la part des manufactures (Royaume Uni, Allemagne, Pays Bas) et de la production communautaire de tabac brut vert (2000= 100)



Source: Comext, Annexe II ex Règlement (CE) n° 2636/99

Par conséquent, on peut confirmer que les effets de la réforme sur le niveau de la production communautaire n'ont aucune influence sur l'offre des manufactures et donc qu'il n'y a pas de corrélation avec l'objectif d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine¹⁶².

9.2.9 Cohérence des résultats de la mise en œuvre de la réforme de 2004 avec l'objectif d'atteindre le plein emploi, d'améliorer la qualité et la productivité du travail, et de renforcer la cohésion sociale et territoriale

Les effets de la réforme au niveau des exploitations agricoles et des industries de première transformation ont été calculés dans la réponse à la QE4. Dans les graphiques suivants les principaux résultats de l'analyse sont synthétisés.

Fig. 92 - Variation % entre 2006 et 2004 des unités de travail familial (UTF) et salarié (UTS) des exploitations tabacoles de l'échantillon constant RICA

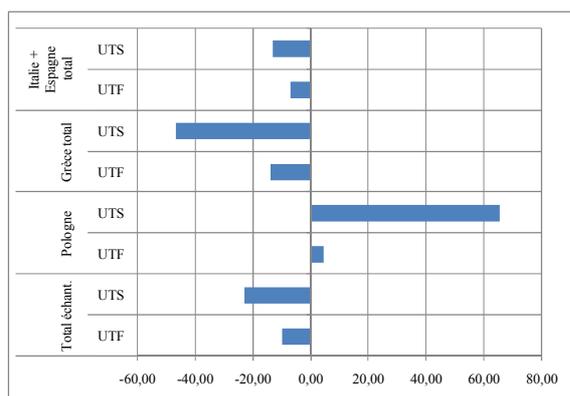
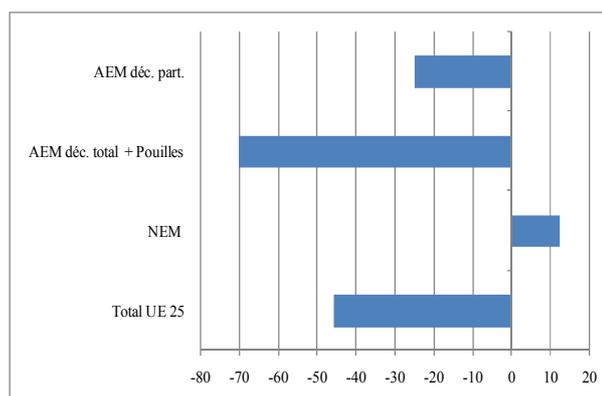


Fig. 93 - Variation % entre 2007 et 2005 des unités de travail des industries



¹⁶² Cependant, selon l'avis de certains opérateurs interviewés au cours des missions sur le terrain, la substitution de tabac communautaire par le tabac d'importation pourrait mener à un aggravation de la situation sanitaire, car les méthodes de production du tabac communautaire (bonnes pratiques) et les systèmes de contrôle mis en œuvre donnent plus de garantie en termes de résidus de pesticides, d'absence de substances étrangères (notamment plastiques), etc. Toutefois, nous ne disposons pas d'informations chiffrées supportant cet avis.

En outre, on rappelle ici que des différences importantes existent entre les exploitations ayant abandonné la culture du tabac par rapport aux exploitations l'ayant continuée, surtout en ce qui concerne la sortie de main d'œuvre salariée (d'une proportion beaucoup plus forte dans les premières).

A la QE 4, les effets probables de l'introduction du découplage total depuis 2010 ont été estimés. Les résultats ont mis en évidence une chute de l'emploi agricole (par rapport à la situation de 2005) comprise entre un minimum de 65% (région de la Pologne) et un maximum de 82% (Estrémadure), et en tout cas d'un niveau plus que proportionnel à la chute des surfaces en tabac. De la même façon, à la suite de la diminution envisagée de la production de tabac vert communautaire, entre 2007 et 2010 la diminution de l'emploi industriel dans les AEM avec découplage partiel et dans le NEM devrait atteindre 67%.

En conclusion, l'évidence empirique et l'analyse en perspective concernant le passage au découplage total depuis 2010 permettent d'affirmer que les effets de la réforme sur l'emploi sont tout à fait incohérents par rapports à l'objectif du maintien de l'emploi et de la cohésion sociale.

En outre, l'analyse effectuée porte à envisager l'apparition (ou l'aggravation) de formes de chômage caché¹⁶³ dans les exploitations où le tabac est substitué par d'autres cultures (notamment COP et fourragères), ce qui permet d'affirmer que la mise en œuvre de la réforme est aussi incohérente par rapport à l'objectif de l'amélioration de la productivité du travail.

9.2.10 Jugement évaluatif

La question évaluative a porté à s'interroger sur la cohérence des mesures de la PAC relatives au tabac brut avec les principes de la PAC réformée en 2003 et les objectifs globaux de l'Union européenne (et en particulier les objectifs de la stratégie de Lisbonne et de Göteborg). Ces objectifs identifiés sont les suivants :

- assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;
- renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne ;
- soutenir une agriculture durable et protéger l'environnement ;
- favoriser le développement rural ;
- assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine ;
- atteindre le plein emploi, améliorer la qualité et la productivité du travail, et renforcer la cohésion sociale et territoriale ;

L'analyse de cohérence a été effectuée sur deux niveaux :

- au niveau théorique, sur la base des relations entre les mesures et les objectifs sortant des diagrammes logiques de la politique avant et après la réforme ;
- au niveau empirique, sur la base des résultats des analyses réalisées au cours de l'étude.

Au niveau théorique, l'analyse a permis de constater une amélioration globale au niveau 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.

Au niveau empirique, grosso modo les résultats des analyses effectuées confirment, à l'exception de l'objectif concernant l'emploi, les résultats de l'analyse théorique relative à la période transitoire, ainsi qu'à la situation à régime (là où l'analyse a été possible). En particulier:

- par rapport à l'objectif de stabilisation des revenus, à la base de l'objectif d'assurer un niveau de vie équitable, à l'état actuel (période transitoire), les effets de la réforme sont cohérents, même si

¹⁶³ Voir QE4.

la coexistence d'options diverses de mise en oeuvre (découplage total/partiel) ne crée pas ces conditions partout;

- par rapport à l'objectif du renforcement de la compétitivité du secteur agricole, à l'état actuel (période transitoire) la coexistence d'options diverses de mise en oeuvre (découplage total/découplage partiel) ne permet pas à la réforme d'être cohérente. Cependant, en perspective, les résultats de l'analyse ont mis en évidence que le découplage total des aides devrait mener vers une meilleure orientation des producteurs vers le marché et, par conséquent d'être cohérent avec cet objectif ;
- par rapport à l'objectif de soutenir une agriculture durable et protéger l'environnement, les résultats de la mise en oeuvre de la réforme (réduction de l'utilisation d'intrants dans les exploitations grâce à la substitution entre les cultures et le respect de la conditionnalité) sont cohérents avec cet objectif ;
- par rapport à 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). Par conséquent, les effets de la réforme sur la production communautaire de tabac sont indifférents vis-à-vis de cet objectif ;
- par rapport à l'objectif d'atteindre le plein emploi, les effets de la réforme à l'état actuel (période transitoire) et en perspective (situation à régime depuis 2010) sont incohérents. En outre, l'apparition de formes de chômage caché dans les exploitations où le tabac est substitué par d'autres cultures (notamment COP et fourragères) met en évidence l'incohérence de la réforme aussi par rapport à l'objectif de l'amélioration de la productivité du travail.

10 CONCLUSIONS GENERALES

Poursuivant le processus de réforme de la PAC de 2003, le Règlement (CE) n° 864/2004 du Conseil a intégré à partir de 1^{er} Janvier 2006 le soutien au tabac dans le régime de paiement unique à l'exploitation (RPU). Comme dans d'autres cas, le règlement prévoit pour le tabac des exemptions au découplage total jusqu'à la fin de 2009:

- les anciens EM ont la possibilité de maintenir l'aide partiellement couplée (dans la limite 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 le découplage total.
- 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 1/1/2010, l'aide au tabac sera entièrement découplée et 50% des aides sera affecté 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 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.

Dans ce contexte, l'évaluation a abordé 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 au découplage total 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).

Ce dernier chapitre vise à associer les observations faites et les jugements formulés, afin d'en dégager un jugement globale, en tenant compte des rapports de causalité existants entre les résultats et les impacts obtenus sur les thèmes concernés par la mise en œuvre de la réforme au cours de la période transitoire.

10.1 LES IMPACTS DE LA REFORME AU COURS DE LA PERIODE TRANSITOIRE

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

Au niveau agricole, la mise en œuvre de la réforme a induit une baisse très forte du tonnage produit, mais d'une façon différenciée au niveau des EM et des groupes de variétés. Il en résulte 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 réforme a affecté les volumes de production de tabac des AEM, et cet effet a été différent 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.

- dans l'ensemble des AEM ayant adopté le découplage total, déjà dans la phase transitoire (Autriche, Belgique, Grèce et la région italienne des Pouilles), la production s'est écroulée de 80%. L'Autriche et les Pouilles ont arrêté toute production.
- dans l'ensemble des AEM ayant choisi le découplage partiel dans la phase transitoire (Allemagne, Espagne, France, Italie sauf Pouilles, et Portugal) la diminution a été de -25%.
- dans le groupe des NEM, la Pologne est le seul Etat membre de l'UE 25 qui augmente la production (18% de 2005 à 2007). La Pologne applique le RPUS et octroie aux producteurs de tabac des aides couplées au titre des paiements directs complémentaires nationaux

La réforme, notamment le découplage de l'aide, a en outre contribué à épurer le marché des variétés de plus basse qualité, probablement réalisées (avant la réforme) pour bénéficier de la prime. Néanmoins, surtout en Grèce, des diminutions ont affecté, même si d'une moindre mesure, aussi les tabacs de qualité, demandés par le marché et jouissant d'un prix élevé.

La baisse de la production de tabac vert a limité les volumes des approvisionnements des industries de 1ère transformation, qui n'ont pas compensé leurs besoins en matière première par des approvisionnements en tabac vert d'importation.

La chute de la production communautaire s'est répercutée sur la baisse des approvisionnements, comme le démontre la contraction du taux d'utilisation de la capacité de transformation des industries demeurant en activité. Dans les NEM, le taux d'utilisation de la capacité a augmenté, en cohérence avec l'augmentation de la production de tabac vert dans l'ensemble de ces pays (notamment la Pologne).

En Grèce, selon les informations récoltées sur le terrain, certaines industries de première transformation auraient renforcé la commercialisation de tabac brut transformé de variétés orientales achetées dans les pays limitrophes (Bulgarie, Albanie, ARYM, Turquie).

Cependant, la réforme a favorisé une meilleure adaptation de l'offre à la demande de marché, en termes de variétés demandées.

Les stocks ont diminués, mais d'une proportion moins importante que la baisse de la production. L'analyse de la composition des stocks par groupes de variétés met en évidence l'existence de difficultés d'écoulements des stocks cumulés du tabac produit avant la réforme, au moins pour certaines variétés. Par contre, la production réalisée après la réforme n'a aucune difficulté d'écoulement, comme la plupart des industries interviewées ont confirmé.

L'analyse n'a pas permis de mesurer de manière fiable les effets de la réforme sur la demande (en volumes) de tabac brut transformé d'origine communautaire des manufactures localisées dans l'UE et des pays tiers.

L'analyse visant à mesurer les changements de la proportion du tabac transformé communautaire utilisé par les manufactures communautaires et les manufactures des pays tiers n'a pas abouti à des résultats fiables, à cause, surtout, de l'existence de flux d'importation et de réexportation. En effet, certains EM (notamment la Belgique et l'Allemagne), jouent un rôle de plateforme logistique des tabacs communautaires et d'importation, ce qui porte à penser qu'une partie des volumes d'exportations de tabacs transformés figurant comme communautaire est de fait constituée par des tabacs importés des pays tiers. Ce qui est confirmé par la proportion importante des importations en régime TPA par rapport aux importations totales.

Néanmoins, tout porte à penser que la diminution de la production communautaire a été facilement compensée, de la part des manufactures, par des tabacs d'importation.

Dans les trois EM où il y a la plus forte proportion de tabac manufacturé dans l'UE (Allemagne, Royaume-Uni et Pays Bas) l'utilisation total de tabacs bruts a été au fil du temps stable. Cela porte à envisager la compensation facile de la diminution de tabac transformé communautaire par le tabac transformé d'importation. D'ailleurs, cette conclusion a été confirmée par les opérateurs du secteur (transformateurs et manufactures).

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

Face à la diminution de la production, le prix commercial moyen du tabac communautaire (UE 15) a augmenté de 60,4% de 2005 à 2007. Cette augmentation a concerné tous les groupes de variétés de tabac vert, même si dans des proportions différenciées : plus forte pour le Katerini et le Basmas, plus faible pour le Kaba Koulak et le Fire cured. En outre, des augmentations différenciées, pour les mêmes groupes de variétés, sont observées au niveau d'EM .

Au-delà d'une quelconque influence exercée par l'évolution des prix internationaux (exogènes à la réforme), les augmentations des prix moyens sont rapportables, d'une façon directe ou indirecte, à des facteurs liés aux effets de la réforme, notamment à la suppression du système de quotas. En particulier:

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

Concernant ce dernier point, l'analyse quantitative a noté la difficulté des industries à transférer l'augmentation des prix d'achat aux producteurs sur les prix de vente aux manufactures, ce qui a été confirmé par les opérateurs du secteur au cours des missions sur le terrain.

La mise en œuvre de la réforme a induit une amélioration de la qualité moyenne du tabac vert, mais l'analyse n'a pas permis de vérifier l'amélioration de la qualité moyenne du tabac transformé.

Le lien entre le prix commercial et la qualité du tabac vert a été déjà mis en évidence. L'amélioration de la qualité semble confirmée par l'augmentation de la valeur du rapport entre le prix commercial et le prix implicite calculé des tabacs d'importation, en accélération depuis la mise en œuvre de la réforme.

L'analyse n'a pas permis de vérifier dans quelle mesure cette amélioration de la qualité (moyenne) du tabac vert se soit transférée sur la qualité du tabac transformé après la réforme, 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) des tabacs communautaires transformés et des prix implicites calculés des tabacs d'importation a mis en évidence une 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 aides au titre de l'article 69 ne semblent avoir pas joué un rôle sur l'amélioration de la qualité.

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

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

Dans un scénario de marché parfaitement libre, une exploitation est compétitive si, aux prix de marché non perturbés par des distorsions engendrées par des politiques, elle réussit à rémunérer ses propres facteurs de production à un niveau qui ne soit pas inférieur à leur coût d'opportunité. Théoriquement, la suppression du régime de quotas et des primes au tabac, et la réintroduction d'un système d'incitations cohérent avec les conditions du marché devraient donc inciter les exploitations tabacoles les moins compétitives à poursuivre des stratégies d'adaptation à travers un changement de leur structure et/ou des choix de production.

Suivant ces assumptions théoriques, l'analyse des effets de la réforme en termes de compétitivité porte à conclure que:

Hors aides couplées, la culture du tabac n'est pas compétitive par rapport aux cultures alternatives.

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:

- 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 choisi le découplage partiel (Italie et Espagne) la culture du tabac a subi une perte de compétitivité par rapport aux cultures alternatives, bien que les marges demeurent positives. Cependant la 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-Acarmanie) où l'aide est entièrement découplée dès 2006.

Après la réforme du tabac, mais plus en général après la réforme de la PAC de 2003, les producteurs ont adopté des ajustements structurels des exploitations, notamment une augmentation ou une diminution de la SAU.

Ces adaptations (étudiées par le biais d'un échantillon constant RICA de 634 exploitations) ont été de signe opposé en fonction (aussi) de la taille moyenne de l'exploitation. Les exploitations de petite taille ayant arrêté ou réduit la production du tabac ont augmenté leur SAU, afin de parvenir à une dimension économique suffisante et d'employer au maximum la main-d'œuvre familiale existante (régions de la Grèce, Campanie). Les exploitations de plus grande taille ont diminué la superficie disponible, abandonnant une partie des terres louées (Espagne, Vénétie, Ombrie).

Les décisions des agriculteurs post-réforme ont mené vers des cultures plus extensives, déjà existantes avant la réforme.

Dans toutes les régions étudiées des AEM, la plupart des producteurs ayant décidé d'abandonner ou de réduire le tabac (échantillon constant RICA) a orienté l'activité agricole vers des cultures plus extensives (céréales et/ou fourragères et/ou prairies permanentes, accompagnées probablement par un renforcement des élevages). En outre, dans certaines régions, l'augmentation des surfaces en jachère a mis en évidence la décision de ne pas cultiver, probablement en attente de divers signaux de marché. Seulement en Grèce, et en mesure limitée, la surface d'autres cultures plus intensives a été augmentée (coton, oliviers, vergers).

A l'inverse, en Pologne les producteurs ont renforcé la surface cultivée en tabac.

De toute façon, les producteurs de l'échantillon constant RICA ayant abandonné ou réduit les surfaces en tabac se sont limités à renforcer les surfaces des cultures déjà existantes avant la réforme. Seulement dans peu de cas, et pour des surfaces extrêmement limitées, des producteurs ont commencé des nouvelles activités (légumes maraîchères en Macédoine Centrale et en Estremadura).

Ces résultats sont confirmés par l'analyse des actions individuelles de reconversion financées par le Fonds Communautaire du Tabac.

L'analyse des actions individuelles de reconversion des exploitations tabacoles (957 projets achevés à la fin de 2008) a mis en évidence que:

- dans la plupart des cas, les producteurs ont orienté leurs activités vers des cultures extensives, déjà existantes dans les exploitations. Cependant, surtout dans certaines régions de l'Italie (Campanie, Pouilles) et de la Grèce (Macédoine Centrale), une proportion non négligeable de projets a concerné les cultures Fruits et Légumes déjà pratiquées.
- les investissements ont été utilisés, en général, pour améliorer le capital technique des exploitations (équipements, systèmes d'irrigation, etc.)
- dans tous les EM, à l'exception de l'Espagne, le montant moyen des projets est limité (25.000 - 35.000 Euros), ce qui confirme la réalisation de petites investissements.

10.1.3 Les impacts observés au niveau du territoire

La diminution de la production (et des surfaces), différenciée au niveau de variétés et des zones de production, a engendré une mutation très forte de la géographie productive au niveau des EM et des régions.

Au niveau général, après la réforme la production communautaire s'est beaucoup plus concentrée en Italie, qui est maintenant de loin le pays producteur plus important. La géographie productive a de même fortement changé au niveau de certains EM à la suite de la variation non homogène de la production de tabacs des divers groupes de variétés. En particulier :

- En Italie, la production des Pouilles a été mise à zéro¹⁶⁴, et la Campanie a subi une contraction très forte, tandis que l'Ombrie a légèrement augmenté son poids, la Vénétie a fortement augmenté son rôle.
- En Grèce, la production du tabac de quatre groupes de variété à été mise à quasi zéro et les régions produisant uniquement ou partiellement ces types de tabac ont presque disparu (Grèce Occidentale et Centrale, Péloponnèse, Epire) ou ont vu réduire fortement leur rôle (Thessalie, Macédoine Occidentale). 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 depuis la réforme.

Pour ce qui concerne l'importance du tabac dans ces économies rurales, dans les régions étudiées de cas nous enregistrons après la réforme la diminution du degré de spécialisation structurelle et productive, alors que le degré de spécialisation économique demeure stable.

L'analyse statistique a mis en évidence que dans toutes les régions pour lesquelles les données étaient disponibles, le degré de spécialisation structurelle de l'activité tabacole (exploitations en tabac par rapport au total des exploitations agricoles) a baissé. D'une façon analogue, nous enregistrons une plus

¹⁶⁴ On rappelle ici qu'au contraire des autres régions italiennes, les Pouilles appliquent déjà dans la période transitoire le découplage total

forte diminution des surfaces en tabac par rapport à la SAU totale, à l'exception de la Vénétie et des régions de la Pologne. Dans presque toutes les régions, donc, le degré de spécialisation productive a également baissé.

Au cours de la période 2000-2007, le rapport entre la valeur de la production de tabac et la valeur de la production agricole aux prix de base¹⁶⁵, qui indique le niveau de spécialisation économique, a été stable (sauf que dans les régions de la Grèce) à cause de l'effet combiné de la baisse de la production et l'augmentation des prix.

Au niveau industriel, et compte tenu de certaines limites quant à la fiabilité des sources d'information et aux méthodologies utilisées, la diminution de la production de tabac vert a engendré l'arrêt d'un nombre important d'industries de première transformation, surtout dans les EM/régions ayant mis en œuvre le découplage total:

- la contraction du nombre d'entreprises, déjà commencée au cours de la période précédente, s'est nettement accélérée, en particulier dans les EM/régions qui ont adopté le découplage total;
- dans les AEM, la baisse de production de tabac vert a conduit à une réduction de la dimension opérationnelle moyenne des entreprises ayant continué cette activité;
- selon les informations recueillies lors des missions sur le terrain, la plupart des entreprises ayant arrêté la transformation de tabac ont cessé toute activité. La Grèce est le seul pays où certaines entreprises de transformation ont mis en œuvre des stratégies d'adaptation (délocalisation ou renforcement de la commercialisation de tabac brut transformé de variétés orientales achetées hors de la Grèce - Bulgarie, Albanie, ARYM, Turquie).
- dans certains cas (par ex. en Italie), là où la phase industrielle était surdimensionnée, les difficultés d'approvisionnement et la diminution du taux d'utilisation des installations dues à la réforme ont encouragé un processus de rationalisation de la filière visant à réduire les coûts de transaction et à récupérer des marges d'efficience.

Au niveau agricole, l'extensification de l'agriculture suite aux décisions des agriculteurs de ne plus produire le tabac ou de réduire la surface en tabac a engendré une sortie très forte de la main d'œuvre salariée et une diminution plus limitée de l'emploi familial.

L'analyse réalisée sur l'échantillon constant d'exploitations (source RICA), compte tenu des actions d'ajustement structurel (variations de la SAU) et des changements intervenus dans l'utilisation des sols, fait apparaître (de 2004 à 2006) une baisse globale des UTA de près de 14% (de 1.512 à 1.301), qui s'avère plus limitée pour le travail familial (-10% environ des UTF, de 1.053 à 949) et plus marquée pour le travail salarié (-23% des UTS, de 459 à 352). Toutefois, dans les exploitations grecques qui ont arrêté la culture du tabac la réduction de l'emploi total atteint presque 40% (de 359 à 224 UTA), et grimpe à plus de 70% dans le cas du travail salarié (de 92 à 27 UTS). Par contre en Pologne (où les superficies en tabac augmentent), l'emploi total a sensiblement augmenté (10,4%) et l'emploi salarié bien plus encore (+65%).

Ces résultats ne concernent que les exploitations de l'échantillon analysé (et donc ils ne sont pas automatiquement transférables à l'univers des exploitations tabacoles communautaires). Cependant, des indications sortant de l'analyse on peut envisager que, suite à la réforme, le remplacement du tabac par des cultures nécessitant moins de main-d'œuvre a conduit les producteurs à privilégier au maximum l'utilisation de la main-d'œuvre familiale disponible pour remplacer la main-d'œuvre salariée qu'ils employaient auparavant.

Cependant, la baisse limitée de l'emploi familial cache l'apparition de phénomènes de sous-emploi dans les exploitations.

¹⁶⁵ Cf. note 141 page 246

La comparaison des résultats de l'analyse réalisée sur l'échantillon constant d'exploitations et des résultats des impacts simulés sur l'emploi estimés au moyen des modèles de PMP (beaucoup plus forts) amène à penser que, dans la réalité, il est difficile pour les exploitations d'adapter la main-d'œuvre familiale disponible aux besoins d'emploi réels des cultures alternatives, ce qui pourrait conduire à des formes de chômage caché et donc à une utilisation de la main-d'œuvre familiale inefficace.

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 découplage total.

Les résultats des estimations effectuées (à partir des résultats de l'enquête auprès des entreprises de première transformation et de l'évolution de la production communautaire de tabac vert), qu'il convient de prendre avec toute la prudence requise, font apparaître, au niveau communautaire (UE 25):

- l'existence d'un volume d'emploi industriel plutôt limité déjà avant la réforme, estimé entre 7 100 et 8 400 unités de main d'œuvre (en équivalent temps plein);
- une très forte baisse de l'emploi industriel, entre 2005 et 2007, dans les AEM/régions avec découplage total (-70%, de 3.949 à 1.190 unités);
- une baisse plus limitée dans les AEM/régions avec découplage partiel (-25%, de 3.331 à 2.506 unités);
- une augmentation dans les NEM entrés dans l'UE en 2004 (+13%, de 464 à 523 unités).

10.2 L'ANALYSE EN PERSPECTIVE DE LA MISE A REGIME DE LA REFORME

L'évaluation a aussi estimé les effets les plus probables de l'introduction du découplage total en 2010 et du transfert de 50% des aides au second pilier de la PAC. Les réponses à cette partie de l'évaluation se basent principalement sur les résultats des simulations de modèles de programmation mathématique positive (PMP) effectuées à partir d'une situation de base (2005) et utilisant des données RICA concernant les exploitations tabacoles de quatre régions étude de cas: Ombrie, Estrémadure, Campanie et l'ensemble des régions polonaises Lubelskie-Podlaskie-Mazowieckie-Lódzkie (Lub-PLM). En outre, les réponses ont été supportées par les informations et les avis des opérateurs récoltés à travers l'enquête aux industries de première transformation et aux manufactures, et les entretiens sur le terrain menés auprès des autorités publiques et des opérateurs concernés.

10.2.1 Les effets envisagés sur la production et sur le marché du tabac brut

L'introduction du découplage total mène à une baisse radicale de la production dans les quatre régions étudiées, 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.

Compte tenu des limites des modèles, par rapport à la situation de base (avant réforme) les résultats des simulations ont indiqué que:

- le découplage total entraînera une baisse de la production de près de 65% en Lub-PLM, de près de 70% en Ombrie, de près de 73% en Campanie, et en Estrémadure de près de 80% (avec l'aide supplémentaire de l'article 69 du même montant que celui versé en 2007) et de 83% (sans aide supplémentaire).
- cette chute pourrait être freinée par la mise en œuvre des montants des aides prévues par l'article 69. Notamment : un niveau d'aide de 0,35 €/Kg permet de réduire la baisse de la production de près de 10%. Un niveau d'aide de 0,50 €/Kg permet de réduire la baisse de la production de quelques 15%. Enfin, une aide de 0,70 €/Kg permet de réduire la baisse relative de la production de près de 20%.
- les augmentations des prix ne sont pas suffisantes, à elles seules, à freiner de façon significative la baisse de la production du tabac liée au découplage total des aides. Pour ramener la production au

niveau indiqué par les modèles dans les conditions de découplage partiel, les augmentations des prix devraient atteindre +181% en Lub-PLM, +200% en Ombrie, +240% en Campanie et +390% en Estrémadure par rapport aux niveaux des prix constatés dans la situation de référence.

Cependant, les prévisions des parties prenantes rencontrées lors des missions sur le terrain sont plus pessimistes par rapport aux résultats des modèles.

Dans les AEM ayant choisi le découplage partiel dans la période transitoire et dans les NEM, la diminution de la production entraînerait une réduction substantielle des approvisionnements de l'industrie de première transformation.

Les estimations de la production de tabac vert au 2010, effectuées à travers l'extrapolation, sous certaines hypothèses, des résultats des modèles PMP dans les AEM ayant choisi le découplage partiel dans la période transitoire et dans les NEM, envisagent une chute de presque 65% (aux prix 2007), ce qui se traduit par une contraction, même si d'une dimension différenciée au niveau d'EM, des volumes moyens de tabac vert usiné par industrie.

Cette contraction pourra être d'une certaine façon limitée par l'augmentation des prix aux producteurs. Toutefois, cette augmentation est liée au niveau des 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.

Concernant les manufactures, la chute de la production communautaire sera remplacée par une augmentation parallèle des importations des pays tiers, ce qui a été confirmé par les transformateurs et les manufactures interrogées au cours de l'enquête.

10.2.2 Les effets envisagés sur les décisions des producteurs et sur la compétitivité des exploitations

Les simulations des modèles PMP confirment la plus forte orientation des producteurs tabacoles vers une extensification de l'agriculture.

- Les surfaces libérées par le tabac seront utilisées pour étendre d'autres cultures et principalement les COP. En outre, l'introduction du découplage total mène aussi à la mise en jachère d'une partie importante des terres en Ombrie et en Campanie, tandis que ce phénomène est négligeable dans le cas de l'Estrémadure et de LUB-Plm. Les résultats des simulations confirment, donc, ce qui est sorti de l'analyse factuelle (échantillon constant RICA d'exploitations tabacoles).
- Cependant, les prévisions concernant les terres en jachère doivent être prises avec précaution, car les modèles indiquent que pour la totalité des terres non cultivées, les BCAE imposées par la réforme (conditionnalité) sont respectées: ces terres ne sont pas structurellement abandonnées, mais seulement temporairement non cultivées.
- L'utilisation de l'article 69 entraîne une nette diminution des surfaces en jachère. Cet effet est particulièrement marqué en Campanie et n'est pas négligeable en Ombrie.

La diminution de la production de tabac et la plus forte orientation vers des cultures moins intensives porte, selon les modèles PMP, 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).

- La diminution de la production de tabac et la plus forte orientation vers des cultures moins intensives mène à une réduction de la valeur totale de la production de plus de 25% ainsi que des coûts de production de plus de 72%. Il en sorte que les marges brutes (hors aides), négatives dans la situation avant réforme, deviennent positives. Ceci confirme l'augmentation de l'efficacité des exploitations et donc de leur compétitivité.
- Cependant, la forte diminution des coûts est un indicateur du fait que dans les exploitations il s'engendre un encouragement vigoureux à l'expulsion des facteurs de production, notamment le

travail salarié saisonnier, mais aussi la diminution de la rémunération des ressources, notamment le travail familial et les capitaux.

L'utilisation de l'article 69 a pour effet de limiter la baisse des recettes d'exploitation mais également entraînerait l'augmentation des coûts de production par rapport à ce qui se passe en l'absence d'aides article 69 et la réduction de l'effet de réorientation au marché engendré par le découplage des aides.

10.2.3 Les effets envisagés au niveau du territoire

Au niveau industriel, dans les AEM ayant choisi le découplage partiel dans la période 2006-2009 et dans les NEM, la contraction des approvisionnements de matière première suite à l'introduction du découplage total entraînerait l'arrêt de l'activité d'une bonne partie d'industries.

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% les résultats de l'analyse (à prendre avec beaucoup de prudence) font apparaître qu'on peut s'attendre à une forte contraction de la structure de transformation existant en 2008, tant au niveau des AEM (respectivement -61% et -42% selon les deux scénarios estimés) que des NEM (-52% et -28% selon les deux scénarios estimés). Ces résultats ont été confirmés par les résultats de l'enquête menée auprès des transformateurs.

Les simulations des modèles PMP ne permet pas d'envisager les effets de l'introduction du découplage total sur la structure agricole de production.

Au niveau agricole, dans les régions concernées par l'analyse, il est estimé que la diminution de la culture du tabac et la plus forte présence de cultures extensives de substitution porte à une baisse importante de l'emploi.

Sur la base des prévisions des variations (par rapport à la situation de 2005) des superficies des diverses cultures, estimées au moyen des modèles de PMP et de la demande de travail de chaque culture, les résultats de l'analyse ont montré une baisse de l'emploi agricole allant d'un minimum de -57% des UTA en Lub-PLM à un maximum de -62% des UTA en Estrémadure.

Comme déjà mentionné, ces résultats simulés sont plus forts que ceux qui ressortent de l'analyse des échantillons constants d'exploitations ayant arrêté la culture du tabac. Ceci porte à confirmer l'apparition de formes de chômage caché et, par conséquent, la diminution de la rémunération du travail familial.

Au niveau industriel aussi, l'introduction du découplage total pourrait entraîner une diminution importante de la main-d'œuvre employée.

Les résultats des estimations effectuées (à partir des résultats de l'enquête auprès des entreprises de première transformation et de l'estimation de la production agricole communautaire de tabac en 2010), qu'il convient de prendre avec toute la prudence requise, font apparaître, entre 2007 et 2010, une chute de l'emploi de 66% dans les AEM ayant choisi le découplage partiel dans la période transitoire (de 2 506 à 843 unités en équivalent temps plein), et de 71% dans les NEM (à l'exclusion de la Bulgarie et de la Roumanie), de 523 à 151 unités.

10.3 L'EFFICIENCE ET LA COHERENCE

10.3.1 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, les résultats ont mis en évidence une amélioration très nette de l'efficacité après la réforme.

L'analyse a concerné l'évolution du rapport entre les dépenses budgétaires du soutien et la valeur de la production de tabac (hors aides) en tant qu'expression des décisions des producteurs au changements de la politique (volumes de production) et des prix.

Concernant l'objectif de stabiliser les revenus des producteurs, la réforme a été efficace en Grèce (découplage total), mais pas également efficace dans les EM ayant choisi le découplage partiel

La comparaison des revenus d'exploitation familial par unité de travail familial (REF/UTF), avant (2004) et après (2006) la réforme, dans un échantillon constant d'exploitations des régions de la Grèce, de l'Italie et de l'Espagne a montré que:

- en Grèce les REF/UTF sont plus élevés en 2006 par rapport à 2004. Etant donné que en Grèce le soutien au tabac a été découplé au 100% et donc plus ou moins le même montant d'aides au secteur tabacole a été destiné au soutien du revenu, on peut dire que, vis-à-vis de l'objectif de stabilisation du revenu, la réforme a été efficace.
- Dans les EM/régions ayant choisi le découplage partiel, l'analyse n'a pas donné des résultats homogènes. Dans quelques cas la mise en œuvre du découplage partiel n'a pas permis de maintenir le revenu au niveau atteint avant la réforme. Par conséquent, pour l'ensemble de ces EM/régions, la politique n'a pas été ainsi efficace que dans le cas du découplage total.

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 n'ont pas permis de formuler un jugement.

L'analyse a été effectuée calculant l'incidence en pourcentage des aides découplées sur la formation du revenu par unité de travail familial (Aides découplées/UTF)/(REF/UTF)¹⁶⁶. Les résultats ont mis en évidence que dans toutes les régions de la Grèce le passage d'un système d'aides couplées à un système d'aides découplées a été efficace vers l'objectif du maintien de la viabilité des exploitations (d'une façon indépendante de ce que les producteurs ont choisi de produire).

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

L'analyse, qui a été menée par l'interrogation de l'administration publique et des opérateurs en Grèce, en Italie et en Espagne, a fait sortir que :

- En Grèce les charges de la gestion administrative et la complexité du système d'aide ont diminués depuis la réforme, nonobstant la mise en œuvre de l'article 69.
- En Italie et en Espagne la suppression du système des quotas a engendré la diminution de la complexité du système au niveau central. Cependant au niveau local (administrations régionales,

¹⁶⁶ Dans une situation d'aides découplées, on peut envisager que si la valeur de l'indicateur est inférieure à 100%, il existe une marge positive des activités agricoles des exploitations, ce qui est à base de leurs viabilité économique. A l'inverse, si la valeur de l'indicateur dépasse 100% ça veut dire que les résultats économiques des exploitations sont négatif, et la mise en œuvre de ces activités porte à une érosion des aides découplées. Dans ce cas les producteurs ne devraient avoir intérêt à poursuivre l'activité productive et, par conséquent, les exploitations ne sont pas économiquement viables.

syndicats des producteurs, producteurs) la coexistence de deux systèmes, aide couplée/RPU engendre un poids plus lourd de la bureaucratie et une augmentation des coûts du système de gestion.

10.3.2 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 de cohérence a été effectuée en deux étapes :

- l'analyse du cadre théorique, sur la base des relations entre les mesures et les objectifs sortant des diagrammes logiques de la politique avant et après la réforme
- l'analyse factuelle, sur la base des effets observés après le démarrage de la réforme.

Au niveau théorique, l'analyse a permis de constater une amélioration globale de la cohérence, d'une façon progressive dans les diverses étapes, de l'ancienne politique jusqu'à la mise à régime de la réforme.

L'analyse a été menée donnant un jugement de cohérence (cohérent, incohérent, indifférent) à chaque croisement des instruments par rapport aux objectifs. L'analyse a mis en lumière 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 relative à la période transitoire, ainsi qu'à la situation à régime (là où l'analyse a été possible), confirme grosso modo, à l'exception de l'objectif concernant l'emploi, les résultats de l'analyse théorique :

- concernant l'objectif de stabilisation des revenus, à la base de l'objectif d'assurer un niveau de vie équitable, et l'objectif de renforcement de la compétitivité du secteur agricole, la coexistence d'options diverses de mise en œuvre (découplage total/ partiel) 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 renforcement de la compétitivité du secteur agricole, à l'état actuel (période transitoire) la coexistence d'options diverses de mise en œuvre ne permet pas à la réforme d'être cohérente dans tous les contextes. Cependant, en perspective, les résultats de l'analyse ont mis en évidence que le découplage total des aides devrait mener vers 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 (réduction de l'utilisation d'intrants dans les exploitations grâce à la substitution des cultures et le respect de la conditionnalité) 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). Par conséquent, les effets de la réforme sur la production communautaire de tabac sont indifférents vis-à-vis de cet objectif.
- concernant l'objectif d'atteindre le plein emploi, d'améliorer la qualité et la productivité du travail, et de renforcer la cohésion sociale et territoriale, les effets de la réforme à l'état actuel (période transitoire) et en perspective (situation à régime depuis 2010) sont incohérents. En outre, l'apparition de formes de chômage caché dans les exploitations où le tabac est substitué par d'autres cultures (notamment COP et fourragères) met en évidence aussi l'incohérence de la réforme par rapport à l'objectif de l'amélioration de la productivité du travail.

10.4 CONSIDERATIONS SUR LA RESTRUCTURATION DES REGIONS TABACOLES

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. Les EM concernés 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 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 partie 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).

Tout cela porte à penser que, au-delà de l'intérêt économique potentiel qui découle de la rentabilité relative des cultures, des barrières à l'entrée dans les autres secteurs existent, ce que représente un facteur limitant des effectives possibilités de reconversion (à court –moyen terme) vers des nouvelles activités.

11 RECOMMANDATIONS

La période transitoire de la réforme Tabac va se conclure dans quelques mois: à son issue, c'est-à-dire à partir de la campagne de récolte 2010, l'aide sera entièrement découplée et 50% des aides sera affecté aux programmes de développement rural pour soutenir la restructuration dans les régions tabacoles. En outre, le Bilan de Santé de la réforme de la PAC 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 (Titre III, chapitre 5, artt. 68-72 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 recommandations 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 (CE) n°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 un soutien spécifique aux types d'agricultures favorables à l'environnement, la qualité et la commercialisation (article 68 et suivants). Les EM qui applique déjà l'article 69 peuvent décider: de ne plus appliquer les aides de l'article 69 et de ne pas appliquer l'article 68 du règlement 73/2009, de ne plus appliquer les aides au titre de l'article 69 et d'appliquer l'article 68 du règlement 73/2009, de maintenir les aides au titre de l'article 69 (jusqu'à 2013), les adaptant afin de les rendre compatibles avec le nouveau cadre réglementaire.

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 ressources transférées 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 toutes ces 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 du Conseil.

Il est aussi conseillé de faire un plus ample recours dans les PDR aux outils de la programmation intégrée, par exemple les Projets Thématiques Stratégiques. Dans ce cas, la centralisation des certaines tâches sur la Région (constitution et coordination d'un partenariat économique et social représentatif des producteurs agricoles, des autres sujets de la filière et des administrations concernées; rédaction d'un projet collectif) et la participation négociée des opérateurs devrait favoriser 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 (publicité, rencontres, plans spécifiques 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.