



C O G E A

Consulenti per la Gestione Aziendale

Evaluation de l'Organisation

Commune de Marché dans le secteur du tabac brut



Mars 2003

La présente étude, financée par la Commission Européenne, a été réalisée par la société COGEA. Elle n'engage que ses auteurs et ne reflète pas nécessairement l'opinion de la Commission.

Table des matières

A. Synthèse des principales observations et conclusions	i
1. Le marché mondial du tabac brut et la place de l'Union Européenne.....	1
1.1. Les phases technologiques et l'organisation de la filière	1
1.2. La production mondiale de tabac brut et la part de l'Union Européenne	3
1.3. Le commerce mondial de tabac brut et la part de l'Union Européenne	6
1.4. Le commerce extérieur de l'Union Européenne	9
1.5. Les prix mondiaux du tabac brut transformé	13
1.6. L'activité tabacole dans l'Union Européenne	16
1.7. La dépense communautaire pour soutenir le secteur.....	21
2. L'Organisation Commune des Marchés (OCM) dans le secteur du tabac brut et ses réformes	22
2.1. Le cadre réglementaire.....	22
2.2. Les objectifs de l'OCM tabac par rapport aux instruments mis en place.....	26
3. Méthodologie évaluative et limites de l'analyse	27
3.1. Sources statistiques et d'information	27
3.2. Les limites de l'analyse évaluative	29
3.3. Critères de construction des échantillons pour l'enquête sur le terrain	32
4. L'offre de tabac: quantité par groupe de variétés, qualité, prix	33
4.1. Les différents éléments de l'OCM Tabac ont-ils contribué d'une façon significative à un meilleur équilibre entre la demande et l'offre de tabac brut dans l'Union européenne en termes de quantités par groupe de variétés? (Q.E. 1.1.).....	34
4.1.1. Structuration.....	34
4.1.2. La capacité du système des seuils de garantie de maîtriser la production.....	36
4.1.3. La cohérence entre le système des seuils de garantie et la demande de tabac	38
4.1.4. Le rôle joué par les instruments de l'OCM Tabac dans l'amélioration de l'équilibre entre l'offre et la demande	44
4.1.5. Jugement évaluatif.....	46
4.2. Dans quelle mesure l'OCM Tabac a-t-elle permis, notamment par le régime de prime et par le système de modulation de la prime, d'augmenter le prix commercial du tabac communautaire, et d'améliorer le rapport prix/prime? (Q.E. 1.3).....	47
4.2.1. Structuration.....	47
4.2.2. Le rôle joué par l'OCM Tabac dans l'ensemble de ses instruments sur l'augmentation des prix commerciaux du tabac brut en feuilles communautaire.....	49
4.2.3. Les effets de l'application du système de modulation de la prime variable.....	58
4.2.4. L'évolution du rapport prix/prime nette.....	60
4.2.5. Jugement évaluatif.....	62
4.3. Dans quelle mesure la partie variable de la prime et l'aide spécifique ont-elles permis d'améliorer la qualité de l'offre de tabac communautaire, et d'ajuster celle-ci aux demandes du marché ? (Q.E. 1.2).....	63
4.3.1. Structuration.....	63
4.3.2. La perception de la qualité du tabac par les divers sujets de la filière	64
4.3.3. Le prix payé au producteur communautaire, est-il représentatif de la qualité du tabac ?.....	67
4.3.4. L'évolution de la qualité du tabac brut dans la période 1993-2001	69
4.3.5. Le rôle joué par les instruments de l'OCM dans le processus d'amélioration de qualité.....	70
4.3.6. Jugement évaluatif.....	73

5. Le revenu des producteurs et la viabilité économique des exploitations	74
5.1. Dans quelle mesure le système de quotas, en particulier la réserve nationale et les systèmes de transfert et de rachat de quotas, a-t-il permis la rationalisation des exploitations agricoles? (Q.E. 2.2)	75
5.1.1. Structuration.....	75
5.1.2. Les changements des modes de production	77
5.1.3. Le rôle du système des quotas dans la restructuration des exploitations tabacoles	79
5.1.4. Les conditions économiques du système du rachat ont été attractives (ou non) pour les producteurs de tabac	87
5.1.5. Jugement évaluatif.....	89
5.2. Dans quelle mesure le régime de prime, dans sa partie fixe et dans sa partie variable, a-t-il permis d'assurer un revenu équitable aux producteurs de tabac? (Q.E. 2.1).....	90
5.2.1. Structuration.....	90
5.2.2. L'analyse au niveau communautaire et par Etat membre	93
5.2.3. L'analyse au niveau régional	99
5.2.4. Jugement évaluatif.....	103
5.3. Dans quelle mesure l'OCM Tabac brut a-t-elle permis la création ou le maintien d'exploitations tabacoles économiquement viables? Cette création et ce maintien ont-ils été obtenus à un coût raisonnable? (Q.E. 2.3)	105
5.3.1. Structuration.....	105
5.3.2. La viabilité économique des exploitations tabacoles communautaire sans régime de soutien: analyse du rapport valeur production brute/coûts de production	107
5.3.3. La viabilité économique des exploitations tabacoles communautaire avec régime de soutien: analyse du rapport recettes/coûts de production	109
5.3.4. Jugement évaluatif.....	112
5.4. Est-ce que la structure des coûts de production est homogène et comparable dans les différents contextes productifs? (Q.E. 2.4)	113
5.4.1. Structuration.....	113
5.4.2. Les résultats de l'analyse	114
5.4.3. Jugement évaluatif.....	116
6. Zones rurales: reconversion et maintien de l'activité économique	117
6.1. Quel est l'impact de l'OCM Tabac brut dans son ensemble sur l'activité rurale dans les zones concernées? (Q.E. 3.4.A).....	118
6.1.1. Structuration.....	118
6.1.2. Le degré de spécialisation des zones tabacoles et le rôle de l'OCM dans la configuration structurelle et de production des zones mêmes	119
6.1.3. Le rôle de l'OCM dans la dynamique structurelle et les orientations des exploitations tabacoles.....	121
6.1.4. Jugement évaluatif.....	125
6.2. En l'absence des mesures de l'OCM Tabac, quelles auraient été les activités alternatives dans les zones concernées? (Q.E. 3.4 B).....	126
6.2.1. Structuration.....	126
6.2.2. Les activités agricoles alternatives et la reconversion de la production des exploitations tabacoles	127
6.2.3. Effets sur l'agriculture et sur l'économie du territoire dans l'hypothèse d'un démantèlement de l'OCM	131
6.2.4. Jugement évaluatif.....	134
6.3. Le système de rachat de quotas et le Fonds communautaire du tabac, pour sa partie recherche, sont-ils des instruments suffisamment développés pour aider à la reconversion vers d'autres cultures que le tabac ou vers d'autres activités rurales? (Q.E. 3.3).....	135
6.3.1. Structuration.....	135
6.3.2. L'efficacité du rachat comme instrument de réorientation de la production tabacole	136
6.3.3. Le rôle possible des études de reconversion promues par le Fonds Tabac.....	137
6.3.4. Jugement évaluatif.....	137

6.4. Le soutien au niveau des producteurs par le régime de prime a-t-il eu un impact significatif sur l'activité économique et l'emploi dans les zones rurales concernées ? Cet impact a-t-il été obtenu à un coût raisonnable ? (Q.E. 3.1)	138
6.4.1. Structuration.....	138
6.4.2. La structure économique et de l'emploi dans les régions tabacoles.....	140
6.4.3. Les performances économiques et de l'emploi dans les régions tabacoles.....	142
6.4.4. La criticité du soutien communautaire aux producteurs de tabac pour le maintien de l'activité économique.....	144
6.4.5. Un cadre de synthèse.....	147
6.4.6. La vérification sur l'alignement entre le coût du soutien au secteur du tabac et les coûts des programmes de développement territorial	150
6.4.7. Jugement évaluatif.....	152
6.5. Dans quelle mesure l'OCM Tabac brut a-t-elle contribué à assurer un niveau de vie équitable pour la population agricole des zones rurales concernées ? A un coût raisonnable ? (Q.E. 3.2)	153
6.5.1. Structuration.....	153
6.5.2. Le niveau de qualité de vie dans les zones tabacoles.....	155
6.5.3. Les dynamiques démographiques des zones tabacoles	159
6.5.4. Jugement évaluatif.....	162
7. Santé publique et environnement.....	164
7.1. Les projets financés par le Fonds communautaire du tabac ont-ils eu un impact significatif dans la poursuite des objectifs de santé publique ? Dans la poursuite de ces mêmes objectifs, comment l'impact des actions du Fonds pourrait-il être renforcé? (Q.E 4.1.)	165
7.1.1. Structuration.....	165
7.1.2. Le système de gestion du Fonds communautaire du tabac.....	167
7.1.3. L'impact des projets financés par le Fonds dans la poursuite des objectifs de santé publique	170
7.1.4. Les actions de renforcement de l'impact du Fonds communautaire du tabac.....	173
7.1.5. Jugement évaluatif.....	175
7.2. Le régime de quotas, qui vise à maîtriser la production en quantité et par groupe de variété, a-t-il un impact significatif sur la demande de cigarettes et sur le respect des impératifs de santé publique ? (Q.E. 4.2).....	176
7.2.1. Structuration.....	176
7.2.2. Le rapport entre de la production communautaire (maîtrisée) et le niveau de la demande des cigarettes	178
7.2.3. Le rapport entre les prix des produits finis, d'autres instruments de politique économique et sociale et le respect des impératifs de santé publique.....	180
7.2.4. Les résultat d'un éventuel démantèlement de l'OCM de tabac brut sur la consommation des cigarettes	182
7.2.5. Jugement évaluatif.....	183
7.3. Les instruments visant à l'amélioration de la qualité de tabac brut ont-ils un impact significatif sur le respect des impératifs de santé publique ? Dans quelle mesure l'aide spécifique a-t-elle contribué à la réduction de l'impact de la production de tabac sur l'environnement ? (Q.E. 4.3 et 4.4.).....	184
7.3.1. Structuration.....	184
7.3.2. L'impact des instruments de l'OCM sur le contenu du tabac en termes de substances nocives pour la santé et pour l'environnement.....	186
7.3.3. La diffusion de la rotation culturale.....	188
7.3.4. Les méthodes de production adoptées par les producteurs	188
7.3.5. Les résultats de l'activité d'assistance technique.....	194
7.3.6. La contribution du Fonds du tabac à la limitation de la présence de substances nocives dans le tabac brut et au respect de l'environnement	195
7.3.7. Jugement évaluatif.....	196

8. Mode de gestion	197
8.1. Quelles seraient les conditions pour qu'un système d'enchères contribue à augmenter le prix commercial du tabac brut ? (Q.E. 5.1)	198
8.1.1. Structuration.....	198
8.1.2. Les raisons d'insuccès.....	199
8.1.3. Les conditions qui pourraient favoriser la réalisation du système	202
8.1.4. Considérations conclusives.....	203
8.2. Les mécanismes de gestion et les systèmes administratifs mis en place par l'OCM Tabac brut ont-ils permis d'assurer d'une manière efficiente la gestion du secteur ? (Q.E. 5.2.).....	204
8.2.1. Structuration.....	204
8.2.2. Les effets de la réforme de 1998 sur l'efficacité gestionnaire de l'OCM Tabac.....	206
8.2.3. Points de force et de faiblesse des mécanismes gestionnaires et administratifs relevés du système tabac.....	210
8.2.4. Jugement évaluatif.....	211
9. Conclusions	212

Table des figures

Fig. 1)	Évolution de la production mondiale de tabac brut (1989-2000).....	3
Fig. 2)	Part des groupes des variétés sur la production mondiale de tabac (moyenne 1989/2000)	4
Fig. 3)	Production mondiale de tabac: principaux pays (moyenne 1989/2000).....	4
Fig. 4)	Part de l'Union Européenne dans la production mondial de tabac brut (1989/2000)	5
Fig. 5)	Évolution de l'exportation mondiale de tabac brut (1990-2000).....	6
Fig. 6)	Part de marché mondial à l'exportation des plus importants pays exportateurs (1990/2000).....	7
Fig. 7)	Part de marché mondial à l'importation des plus importants pays importateurs (1990/2000)	8
Fig. 8)	Évolution du solde standardisé (en pourcentage) du commerce extérieur communautaire de tabac brut emballé, en volume et en valeur (1990/2000).....	9
Fig. 9)	Évolution des exportations communautaires en volume de tabac brut emballé par groupe de variétés (1990/2000)	10
Fig. 10)	Évolution des exportations communautaires en valeur de tabac brut emballé par groupe de variétés (1990/2000)	11
Fig. 11)	Évolution des importations UE en volume de tabac brut emballé par groupe de variétés (1990/2000)	11
Fig. 12)	Évolution des importations UE en valeur de tabac brut emballé par groupe de variétés (1990/2000).....	12
Fig. 13)	Évolution des prix à l'exportation du tabac brut emballé (1998/2000).....	14
Fig. 14)	Prix internationaux à l'export du tabac brut emballé (1989-2000).....	14
Fig. 15)	Écart % entre le prix communautaire et le prix moyen mondial à l'exportation du tabac brut emballé (1989-2000).....	14
Fig. 16)	Évolution de la production communautaire de tabac brut en feuilles.....	16
Fig. 17)	Production communautaire de tabac brut en feuilles: part de chaque pays (2000)	17
Fig. 18)	Production de tabac brut en feuilles par pays et par région (2000).....	18
Fig. 19)	Évolution des superficies et des producteurs de tabac (1989/2001).....	19
Fig. 20)	Entreprises de première transformation (2001).....	20
Fig. 21)	Volume moyen de tabac brut en feuilles transformé par entreprise de première transformation (2001)	20
Fig. 22)	Évolution de la dépense budgétaire (1989/2002)	21
Fig. 23)	Évolution de la réglementation de l'OCM Tabac brut.....	25
Fig. 24)	Diagramme logique de la politique communautaire du tabac brut	26
Fig. 25)	Écarts type de la production de tabac brut en feuilles (1989/2001)	36
Fig. 26)	Évolution des seuils de garantie, des seuils de garantie après transfert e de la production du tabac brut en feuilles (1993/2001).....	36
Fig. 27)	Évolution des seuils de garantie après transfert et de la production de tabac brut en feuilles.....	37
Fig. 28)	Evolution des seuils de garantie et de la production par groupe de variétés (1993/2001)	42
Fig. 29)	Variations % des seuils de garantie et de seuils après transfert (1994-2001).....	43
Fig. 30)	Instruments de l'OCM Tabac qui ont contribué à orienter la production de tabac vers les variété les plus demandées par le marché	44
Fig. 31)	Quotas rachetées par la Commission (1999/2001)	45
Fig. 32)	Évolution des prix commerciaux du tabac brut en feuilles communautaire, par groupe de variété (1993/2001).....	50
Fig. 33)	Évolution des prix commerciaux du tabac brut en feuilles communautaire, par État membre (1993/2001).....	50
Fig. 34)	Évolution de la valeur de la production communautaire de tabac brut en feuilles	51
Fig. 35)	Évolution de prix mondial du tabac emballé (US\$) et de prix commercial moyen UE (Ecu).....	53
Fig. 36)	Écarts du prix mondial et du prix commercial moyen UE.....	53
Fig. 37)	Variation % des prix commerciaux moyens par groupe de variétés entre 1999 et 2001	56
Fig. 38)	Évolution du rapport prix/prime nette par groupe de variété (1993/2001)	61
Fig. 39)	Les facteurs de la qualité du tabac brut en feuilles et les éléments qui la favorisent	64
Fig. 40)	La qualité du tabac brut en feuilles et transformé pour les sujets de la filière.....	65
Fig. 41)	Éléments pris en compte dans la formation des prix du tabac brut en feuilles (valeur moyen pondéré)	68
Fig. 42)	Le prix reçu reflète-t-il d'une manière adéquate la qualité du tabac brut ?	68
Fig. 43)	Qualité du tabac brut : évolution du degré de satisfaction des transformateurs et des clients par rapport aux attentes	70
Fig. 44)	Instruments de l'OCM Tabac qui ont contribué à améliorer la qualité du tabac brut.....	71

Fig. 45) Évolution des rendements/Ha par groupe de variétés (1993/2001)	77
Fig. 46) Évolution des rendements/ha à partir de données des États membres et du RICA (1993/1999)	77
Fig. 46 bis) En quoi consistent les modes les plus efficaces de production	78
Fig. 47) Restructuration des exploitations actives dans le Flue Cured	81
Fig. 48) Restructuration des exploitations actives dans le Light Cured	81
Fig. 49) Cessions/achats de quotas de 1999 à 2001	83
Fig. 50) Quotas offerts en rachat, de 1999 à 2001	84
Fig. 51) Nombre de producteurs qui ont offert en rachat leur quota, de 1999 à 2001	84
Fig. 52) Quota moyen offert en rachat, de 1999 à 2001	84
Fig. 53) Typologie d'exploitations tabacoles qui ont vendu ou acheté le quota	85
Fig. 54) Motifs de la basse adhésion des producteurs au rachat	87
Fig. 55) Attractivité des conditions économiques offertes par l'instrument de rachat	88
Fig. 56) Suggestions pour rendre le système de rachat attractif, sans provoquer la sortie du secteur d'un nombre trop élevé de producteurs	88
Fig. 57) Évolution de la VANE et du REF des exploitations tabacoles spécialisées et non spécialisées – Ecu (1993/1999)	93
Fig. 58) Évolution de la VANE/UTA et du REF/UTF des exploitations tabacoles spécialisées et non spécialisées - en Ecu (1993-1999)	95
Fig. 59) VANE/UTA des exploitations tabacoles spécialisées et non spécialisées de l'UE par classe de taille	96
Fig. 60) REF/UTF des exploitations tabacoles spécialisées et non spécialisées de l'UE par classe de taille	96
Fig. 61) VANE/SAU et SAU/UTA dans les exploitations tabacoles spécialisées dans les régions (Moyenne 1993-1999)	99
Fig. 62) Evolution de la VANE/UTA et du REF/UTF des exploitations tabacoles spécialisées et non tabacoles dans les régions – Ecu (1993/1999)	100
Fig. 63) Valeur Production Brute/Coûts explicites et implicites dans les exploitations tabacoles spécialisées et non spécialisées (moyenne 1998/99)	107
Fig. 64) Comparaison de l'indicateur (VPB/coûts explicites et implicites) entre exploitations selon l'orientation productive	107
Fig. 65) Valeur Production Brute/Coûts explicites et implicites dans les exploitations tabacoles spécialisées et non spécialisées par classe de taille (moyenne communautaire 1998/99)	108
Fig. 66) Recettes/Coûts explicites et implicites dans les exploitations tabacoles spécialisées et non spécialisées (moyenne 1998/99)	109
Fig. 67) Comparaison de l'indicateur (Recettes/coûts explicites et implicites) entre exploitations à différente orientation productive	109
Fig. 68) Recettes/Coûts explicites et implicites dans les exploitations tabacoles spécialisées (1993/99)	111
Fig. 69) Recettes/Coûts explicites et implicites dans les exploitations tabacoles non spécialisées (1993/99)	112
Fig. 70) Recettes, structure de coûts et REF des spécialisées en tabac de l' Union Européenne, par classe de taille (1999)	114
Fig. 71) Recettes, structure de coûts et REF par hectare des exploitations spécialisées en tabac dans les régions (1999)	115
Fig. 72) Plan des régions tabacoles: rapport en pourcentage SAU tabacole/SAU totale et exploitations tabacoles/exploitations totales	119
Fig. 73) Variation % de nombre d'exploitations >5 Ha et de nombre d'exploitation tabacoles (1993/1997)	121
Fig. 74) Age des producteurs de tabac dans les Groupements de producteurs	122
Fig. 75) Motifs de la contribution de l'OCM sur le phénomène de la diminution des exploitations et de l'abandon de l'agriculture	123
Fig. 76) Filières agro-industrielles dans les régions tabacoles: indications des Groupements de producteurs et des industries de transformation	129
Fig. 77) Diagramme des facteurs de la reconversion des exploitations tabacoles	130
Fig. 78) Les effets d'un démantèlement éventuel de l'OCM: un tableau de synthèse	132
Fig. 79) Composition de la valeur ajoutée par secteurs (1995)	141
Fig. 80) Productivité, taux d'emploi, rapport de dépendance, PIB par tête d'habitant. (1995)	141
Fig. 81) Taux de croissance totale et sectorielle : Grèce, Espagne et Italie (1995 – 1998/1999)	143
Fig. 82) Contribution des secteurs économiques à la variation de la valeur ajoutée (1995-1998/99)	144
Fig. 83) Principales régions par quantité de quotas et par incidence sur la valeur ajoutée du tabac	145
Fig. 84) Impact estimé sur l'emploi dû à l'explantation du tabac dans les principales régions tabacoles italiennes, espagnoles et grecques (agents équivalents, 1999)	146
Fig. 85) Le cadre synthétique final	147

Fig. 86) Le schéma statique et dynamique	149
Fig. 87) Raisons qui déterminent un niveau de vie différent des producteurs de tabac par rapport aux autres producteurs.....	156
Fig. 88) Panier d'indicateurs sur la qualité de vie.....	157
Fig. 89) Rapport VANE/UTA et PIN (exploitations tabacoles et exploitations non tabacoles) – (1996/1999).....	157
Fig. 90) Évolution du rapport (VANE/UTA) / (PIN/employé) en 1996 et 1999	158
Fig. 91) Solde migratoire (1992-2000).....	159
Fig. 92) Étrangers en Extremadura selon la nationalité (1999)	160
Fig. 93) Régions tabacoles : taux de chômage des jeunes < 25 ans, taux de vieillesse, densité démographique (1992-2000).....	161
Fig. 94) Projets approuvés et cofinancés par le Fonds Communautaire du Tabac (1994/2001)	168
Fig. 95) Exécution des paiements du Fonds communautaire du tabac (projets financés avec le 1er et le 2ème appel d'offres.....	169
Fig. 96) Évolution de la production de tabac brut, de cigarettes et de la consommation de cigarettes (1991= 100).....	178
Fig. 97) UE 12: évolution de la consommation totale de cigarettes, de la consommation par tête et du nombre des fumeurs production de produits finis (1991=100)	179
Fig. 98) Incidence % des taxes sur le prix du paquet de cigarettes dans les pays communautaires (1998)	180
Fig. 99) Évolution de la consommation dans les pays avec et sans interdiction de publicité de cigarettes (1981/1991)	181
Fig. 100) Dans le cas d'un démantèlement de l'OCM Tabac, la production communautaire e la consommation de cigarettes subiraient une diminution significative?.....	182
Fig. 101) Les entreprises ont-elles réduit les achats de variétés de tabac qui sont caractérisées par un niveau plus élevé d'éléments nocifs pour la santé des consommateurs ??	187
Fig. 102) Évolution de frais pour la protection des cultures dans les exploitations tabacoles irriguées (Espagne et Grèce) et non irriguées (1993/1999) - Valeurs déflatées en Ecu/Ha	189
Fig. 103) Évolution de frais pour les engrais dans les exploitations tabacoles irriguées (Espagne et Grèce) et non irriguées (1993/1999) - Valeurs déflatées en Ecu/Ha.....	189
Fig. 104) Dépense moyenne à valeurs constantes pour engrais et produits pour la protection des cultures dans les exploitations tabacoles dans la période 1993/1999 (Ecus/Ha).....	189
Fig. 105) Taux de croissance de la dépense à valeurs constantes pour engrais et produits pour la protection des cultures dans les exploitations tabacoles (1993/1999)	190
Fig. 106) Évolution des frais pour les produits des protection des cultures par typologie d'exploitation tabacole et classes de tailles – valeurs déflatées en Ecu/Ha (1993/1999).....	190
Fig. 107) Évolution des frais pour les engrais par typologie d'exploitation tabacole et classes de tailles – valeurs déflatées en Ecu/Ha (1993/1999)	191
Fig. 108) Dépenses moyenne à valeurs constantes pour engrais et produits pour la protection des cultures dans les exploitations tabacoles dans la période 1993/1999 par classe de taille (Ecus/Ha).....	191
Fig. 109) Taux de croissance de la dépense à valeurs constantes pour engrais et produits pour la protection des cultures dans les exploitations tabacoles, par classe de taille (1993/1999).....	192
Fig. 110) Exploitations spécialisées: trends des indices des rendements, frais pour engrais et frais pour produits de protection des cultures par hectare (1993=100)	192
Fig. 111) Motifs cités par les sujets de la filière qui ont causé la non-application du système d'enchères.....	199
Fig. 112) Suggestions citées par les sujets de la filière qui peuvent favoriser l'activation du système d'enchères	202
Fig. 113) Impacts des modifications introduites en 1998 sur le système de gestion et administratif des Organismes de Gestions.....	206
Fig. 114) Facteurs qui ont permis après 1998 une plus grande efficacité des Organismes de Gestion.....	207
Fig. 115) Groupements de Producteurs: évolution 1993/2001 du nombre d'employés par fonctions	208
Fig. 116) Groupements de Producteurs: augmentation des coûts après 1998.....	209
Fig. 117) Degré de couverture de l'aide spécifique par rapport aux coûts de gestion des Groupements de Producteurs	209

A. SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS

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

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

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

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

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

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

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

A.3. La politique communautaire du tabac brut

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A.4.4. La santé publique et l'environnement

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

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

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

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

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

A.4.5. Les modes de gestion

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

1. LE MARCHÉ MONDIAL DU TABAC BRUT ET LA PLACE DE L'UNION EUROPÉENNE

Avant d'affronter les réponses aux questions évaluatives on estime opportun, afin de mieux comprendre les aspects qui font l'objet de l'analyse, de dresser un cadre général du secteur du tabac brut en relation a:

- Les phases technologiques et l'organisation de la filière
- La production mondiale de tabac brut et la part de l'Union Européenne
- Le commerce mondial de tabac brut et la part de l'Union Européenne
- Le commerce extérieur de l'Union Européenne
- Les prix mondiaux du tabac brut transformé
- L'activité tabacole dans l'Union Européenne
- La dépense communautaire pour soutenir le secteur

1.1. Les phases technologiques et l'organisation de la filière

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

- La phase agricole, constituée par les activités de culture, de récolte, de séchage du tabac. Elle est effectuée par les producteurs agricoles selon un contrat de culture qui est conclu entre une entreprise de première transformation et un Groupement de producteurs (ou un producteur individuel qui n'adhère pas un Groupement de producteurs). 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 l'entremise 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.
- 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.

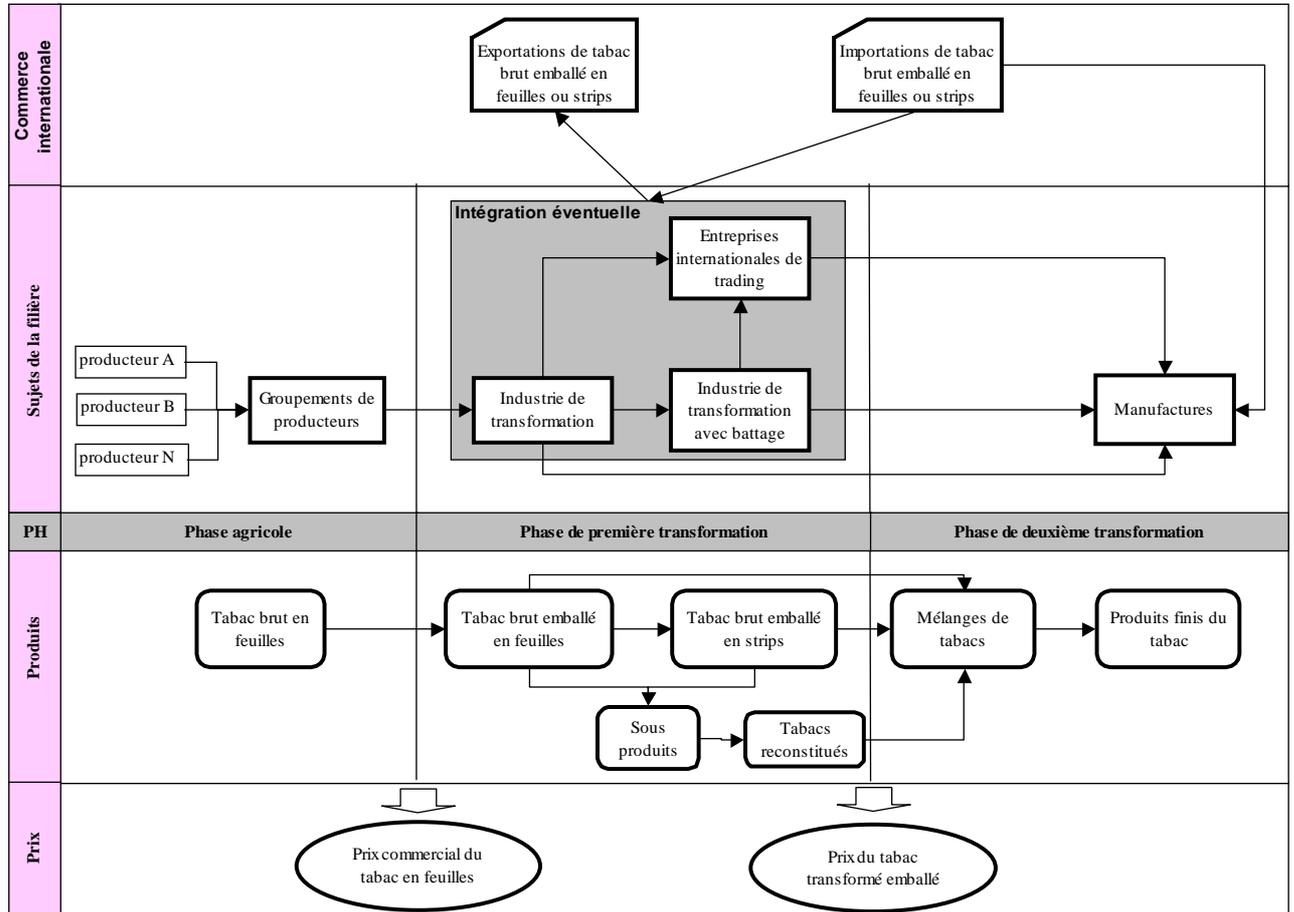
Certaines entreprises de première transformation réalisent également les activités de transformation des sous-produits, pour la production de tabac reconstitué, ainsi que le pré-mélange de différentes variétés-qualités de tabac, selon les formules qui sont communiquées par les manufactures. Le prix de 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.

- 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'ajout 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.).

Dans le schéma suivant, on résume les phases technologiques et l'organisation de la filière du tabac.

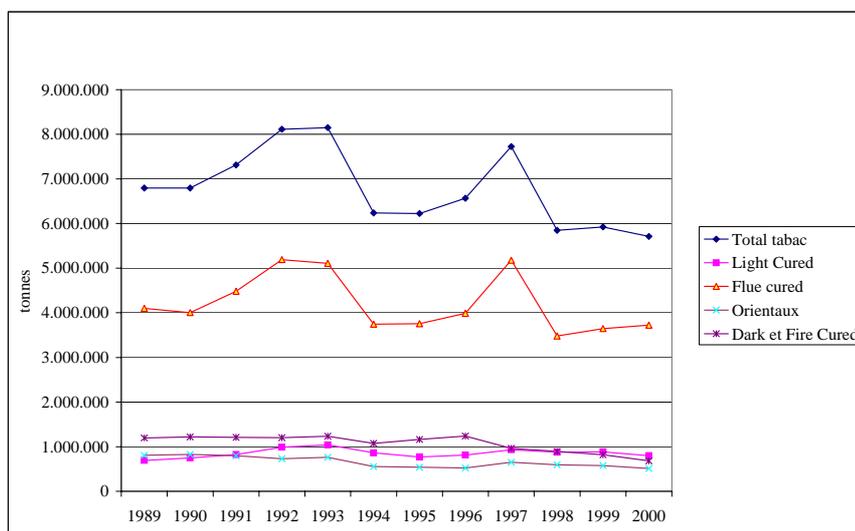


1.2. La production mondiale de tabac brut et la part de l'Union Européenne

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

1. La production mondiale totale est fondamentalement en baisse: d'après les estimations qui ont été faites par l'USDA, la production de tabac brut devrait avoir atteint, en 2000, un volume légèrement inférieur à 6 millions de tonnes, à la suite d'une évolution qui, au-delà des phénomènes de caractère cyclique, montre une tendance à la baisse (-1.96% en moyenne par an).
2. La production présente un caractère cyclique accentué: la variabilité de la production mondiale, qui est liée à des phénomènes de nature cyclique, est importante. La différence entre le maximum et le minimum de la production s'élève à 2,4 millions de tonnes, et le taux de variation (Ecart Type/Moyenne) est de l'ordre de 12,7%. Cette variabilité est surtout attribuable à la production de Flue Cured réalisée en Chine (l'écart entre le maximum et le minimum est de 1,6 millions de tonnes, et le taux de variation est de 24%). En tout cas, dans tous les principaux pays producteurs, à l'exception de l'UE, où le système des quotas permet une stabilité substantielle de la production, le phénomène de la variabilité est plus ou moins présent.

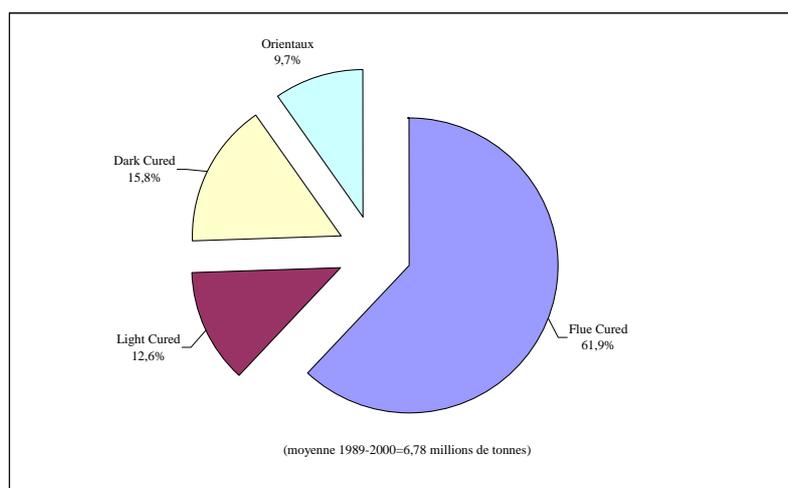
Fig. 1) Évolution de la production mondiale de tabac brut (1989-2000)



Source: United States Department of Agriculture - USDA

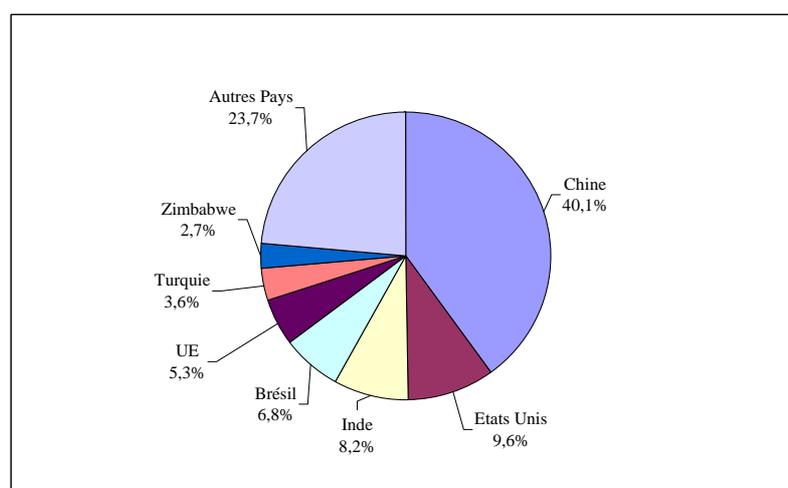
3. La production mondiale est dominée par les tabacs Flue Cured: la composition de la production mondiale montre la nette suprématie du groupe Flue Cured, qui représente, en moyenne dans la période 1989-2000, presque 62% du total, contre 12,5% pour les Light Cured, 9,7% pour les orientaux (Sun Cured) et 15,8% pour les Dark et Fire Cured. En outre, cette suprématie s'est très fortement accentuée ces dernières années. En 2000, les Flue Cured ont dépassé 65% de la production mondiale, tandis que les Dark et Fire Cured ont subi une forte réduction (11,9% de la production mondiale)
4. La production de tabac est concentrée dans quelques pays: la culture du tabac est pratiquée par 128 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 1989-2000) 40,1% du total. Dans l'ensemble, les sept premiers pays producteurs (Chine, États-Unis, Inde, Brésil, Union Européenne, Turquie et Zimbabwe) concentrent 76% de la production mondiale.

Fig. 2) Part des groupes des variétés sur la production mondiale de tabac (moyenne 1989/2000)



Source: United States Department of Agriculture - USDA

Fig. 3) Production mondiale de tabac: principaux pays (moyenne 1989/2000)



Source: United States Department of Agriculture - USDA

Au niveau des différents Groupes de variétés, la représentativité des pays et le degré de concentration détiennent une importance significative:

- en ce qui concerne le Flue Cured, sur une production moyenne de 4,2 millions de tonnes, la Chine représente presque 55% de la production mondiale, suivie de très loin par les États-Unis (9.0%), le Brésil (8.4%), le Zimbabwe (4.5%), l'Inde (3.7%) et l'Union Européenne (3.0%). Les quatre premiers pays producteurs concentrent 60% de la production mondiale
- en ce qui concerne le Light Cured, sur une production moyenne de 852 mille tonnes, les États Unis sont au premier rang, avec 30,5% de la production mondiale, suivis de loin par le Malawi (11,4%), le Brésil (10,1%), l'Union Européenne (8,7%) et la Chine (7,8%). Les quatre premiers pays producteurs concentrent, par conséquent, 60.7% de la production mondiale

- en ce qui concerne les tabacs orientaux et semi-orientaux, la géographie de la production change radicalement. Sur une moyenne de production d'environ 654 mille tonnes, la Turquie est le pays chef de file, avec 39,1%, suivie par l'ensemble des pays de l'ex-URSS (21,3%), de l'Union Européenne (15,1%) et par la Bulgarie (6,2%). Dans l'ensemble, les quatre premiers pays producteurs concentrent presque 60,4% de la production mondiale
- en ce qui concerne les Dark Cured, sur une production moyenne qui est estimée à environ 1,1 millions de tonnes, l'Inde est leader avec 35,5%, suivie par la Chine (23,4%) et, loin derrière, par l'UE (6,2%) et le Brésil (4,8%). Les quatre premiers pays producteurs concentrent, par conséquent, 70,1% de la production mondiale
- enfin, en ce qui concerne le Fire Cured, qui représente une production dans l'ensemble marginale (en moyenne à peine plus que 54 mille tonnes), les États-Unis sont au premier rang, avec environ 31%, suivis par le Malawi (19%), la Pologne (15,7%) et l'Union Européenne (12,7%). Les quatre premiers pays producteurs concentrent 78,4% de la production mondiale.

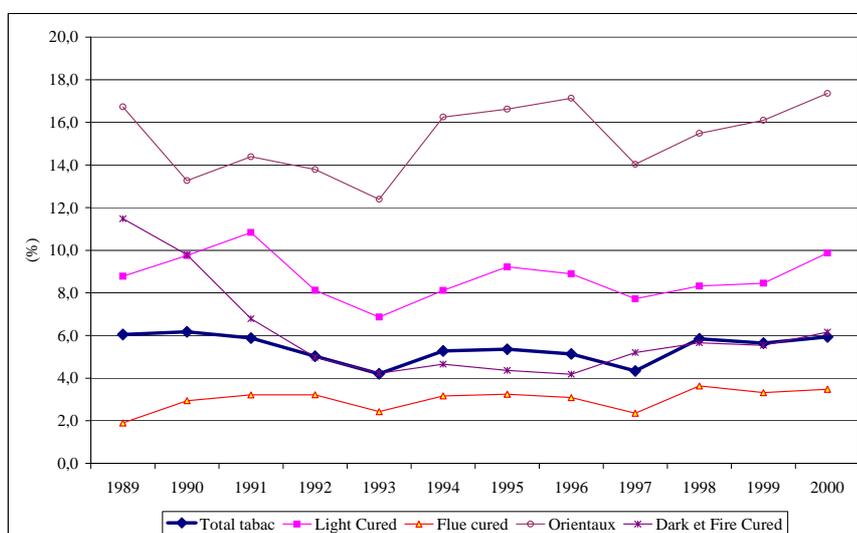
5. La part de la production communautaire sur la production mondiale est limitée: l'Union Européenne se situe de façon stable à la cinquième place de la production mondiale de tabac brut, avec à peine moins que 334 mille tonnes. Elle ne représente, cependant, que 5,4% (en moyenne dans la période 1989-2000), avec quelques oscillations qui sont attribuables à l'évolution de la production mondiale (d'un maximum de 6,2% en 1990 à un minimum de 4,2% en 1993). L'apport de l'Union Européenne dans la formation de l'offre mondiale de tabac est, de toute façon, différencié au niveau des différents groupes de variétés.

La moyenne pour la période 1989-2000 est la suivante :

- pour le Flue Cured : 3,0%, fondamentalement stable, avec une légère hausse dans les trois dernières années de la période
- pour le Light Cured : 8,7%, fondamentalement stable, avec une légère hausse dans les trois dernières années de la période
- pour le Dark et le Fire Cured : 6,1%, avec une faible reprise à partir de 1996 après la forte baisse qui s'était vérifiée les années précédentes
- pour les Sun Cured (orientaux et semi-orientaux) : 15,1%, avec une tendance accentuée à la hausse à partir de 1994, après la forte baisse des années précédentes.

C'est donc surtout dans les Sun Cured (et notamment dans les Orientaux grecs) que l'Union Européenne joue un rôle plus important sur la scène mondiale, alors que dans les Flue Cured sa position est dans l'ensemble marginale.

Fig. 4) Part de l'Union Européenne dans la production mondial de tabac brut (1989/2000)



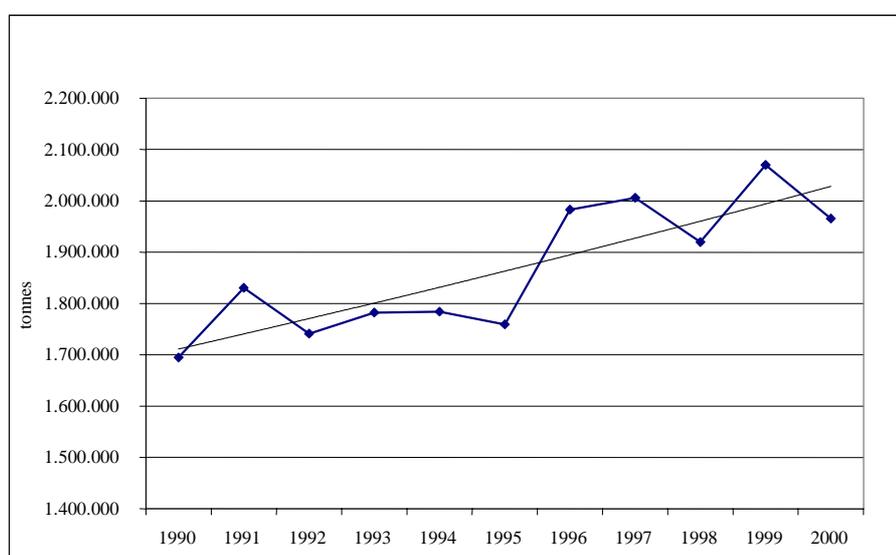
Source: à partir de données USDA, Eurostat, communications des États membres UE

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

Le commerce extérieur du tabac brut concerne presque exclusivement le tabac brut transformé (emballé) à 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 :

1. Le volume des échanges mondiaux est fondamentalement en hausse: d'après les données de l'USDA, les exportations totales de tabac brut devraient avoir atteint, en 2000, un volume légèrement inférieur à 2 millions de tonnes, à la suite d'une évolution qui, au-delà des phénomènes conjoncturels, présente une tendance significative à la hausse (2,4% en moyenne par an).

Fig. 5) Évolution de l'exportation mondiale de tabac brut (1990-2000)



Source: à partir de données USDA

2. Les exportations mondiales sont représentées par un nombre relativement limité de pays, mais sont fondamentalement en hausse: les six principaux pays qui sont traditionnellement exportateurs de tabac brut (Brésil, États-Unis, Union Européenne, Zimbabwe, Turquie, Malawi) dépassent largement la moitié de l'ensemble du marché mondial à l'export. Cependant, au cours de la période 1995-2000, on a assisté à une perte progressive de leur part de marché (en 1995 : 60,5%; en 2000 : 54%). Le marché mondial du tabac brut voit donc s'accroître le rôle des pays exportateurs moins importants (Chine, ex-URSS, Argentine, Inde, Thaïlande, Bangladesh, etc.) et la compétition internationale apparaît donc en augmentation.

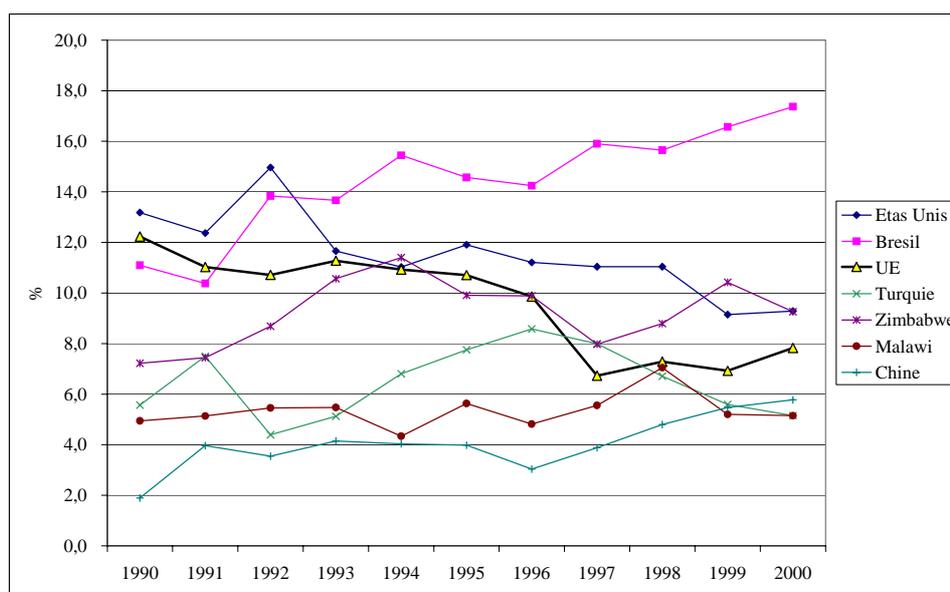
Parmi les six pays leaders, les dynamiques d'exportation ont des caractéristiques différentes : les États-Unis, premier exportateur mondial dans les années du début de la période considérée, ont vu se réduire progressivement leur part dans le marché mondial (de 13,2% à 9,3%, avec une perte de 3,9 points de pourcentage), et sont actuellement en train de se jouer alternativement la deuxième et la troisième place avec le Zimbabwe (qui a augmenté par contre sa part de marché, même si avec des phases alternes) et avec l'Union Européenne (qui a maintenu sa part, jusqu'en 1993, pour baisser ensuite progressivement les années suivantes).

C'est toutefois le Brésil qui voit s'accroître constamment son rôle sur la scène mondiale: de la deuxième place, il a dépassé à partir de 1993 les États-Unis dans la position de leader absolu, en atteignant une part à l'export de 17,4% en 2000.

Il faut signaler, pour finir, le cas de la Chine. Ce pays, tout en étant le plus grand producteur

mondial, n'a pas joué jusqu'ici un rôle significatif dans le commerce mondial. Ses exportations se sont maintenues en dessous de 100.000 tonnes (environ 4% de l'export mondial) jusqu'en 1998. Toutefois, les années suivantes, elle a commencé un développement plus consistant : en 2000 la part de marché du tabac chinois a atteint 5,8%, en se plaçant à la cinquième place parmi les pays exportateurs. La plus grande ouverture de la Chine au commerce international (en général, et pas uniquement dans le secteur du tabac) peut donc représenter un point d'interrogation sur les équilibres du marché mondial de tabac brut, et représenter une menace pour le maintien des parts de marché des pays qui sont traditionnellement exportateurs.

Fig. 6) Part de marché mondial à l'exportation des plus importants pays exportateurs (1990/2000)



Source: à partir de données USDA, Eurostat

3. 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 voie de développement, les importations sont plus concentrées dans les pays développés.

Les quatre principaux pays importateurs de tabac brut (UE, États-Unis, Japon et ex-URSS) concentrent la moitié des importations mondiales. Cependant, pour l'ensemble des quatre pays, on assiste à deux périodes distinctes : la première de 1990 à 1992-93, avec une part en hausse (de 54,5% à 59% environ); la seconde, de 1994 à 2000, avec une part plus ou moins stable autour d'une valeur moyenne de 50%. Cette dynamique exprime des évolutions différentes pour chaque pays.

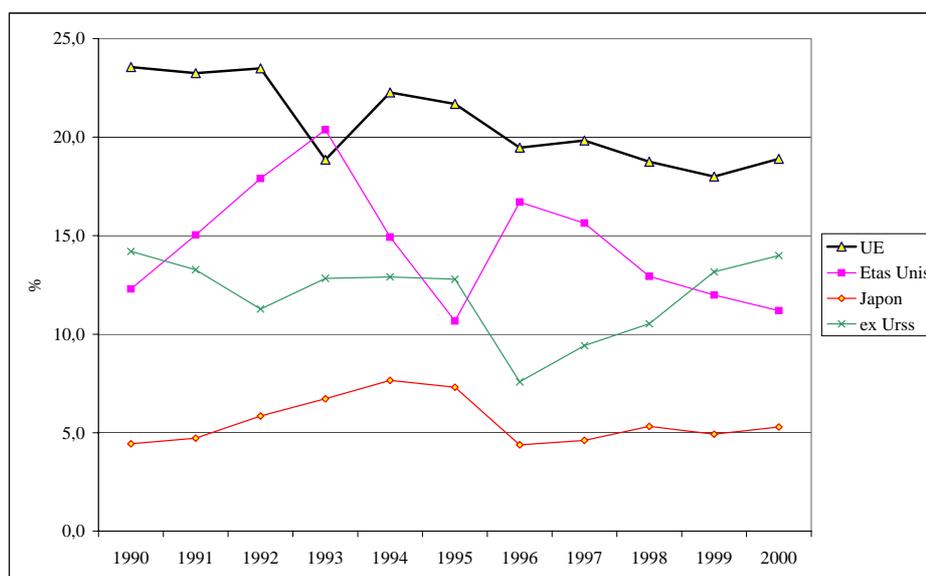
L'Union Européenne confirme sa position de premier importateur (en excluant le commerce intracommunautaire), même si sa part sur les importations mondiales a nettement baissé entre 1990 (23,6) et 2000 (19%).

L'activité d'importation des États-Unis et des pays de l'ex-URSS est plus variable. A partir de 1996, les parts de ces pays évoluent dans des sens différents : une nette baisse aux États-Unis (de 16,7% à 11,2% des importations mondiales) et une forte hausse en ex-URSS (de 7,6 à 14%). Le Japon, par contre, qui a vu un accroissement de son rôle de pays importateur entre 1990 et 1995, s'est ensuite stabilisé sur une part autour de 5%.

Sur la scène mondiale, des nouveaux marchés du tabac brut sont donc en train de s'ouvrir ou de s'élargir, dans lesquels les consommations sont probablement en augmentation et où les nouvelles préférences de la consommation expriment une demande croissante de variétés de tabac qui ne sont pas produites sur place (notamment pour la production de cigarettes "american blend"). Les taux de développement importants des importations en Indonésie, en Pologne, en Egypte et en

Turquie se distinguent particulièrement.

Fig. 7) Part de marché mondial à l'importation des plus importants pays importateurs (1990/2000)



Source: à partir de données USDA, Eurostat

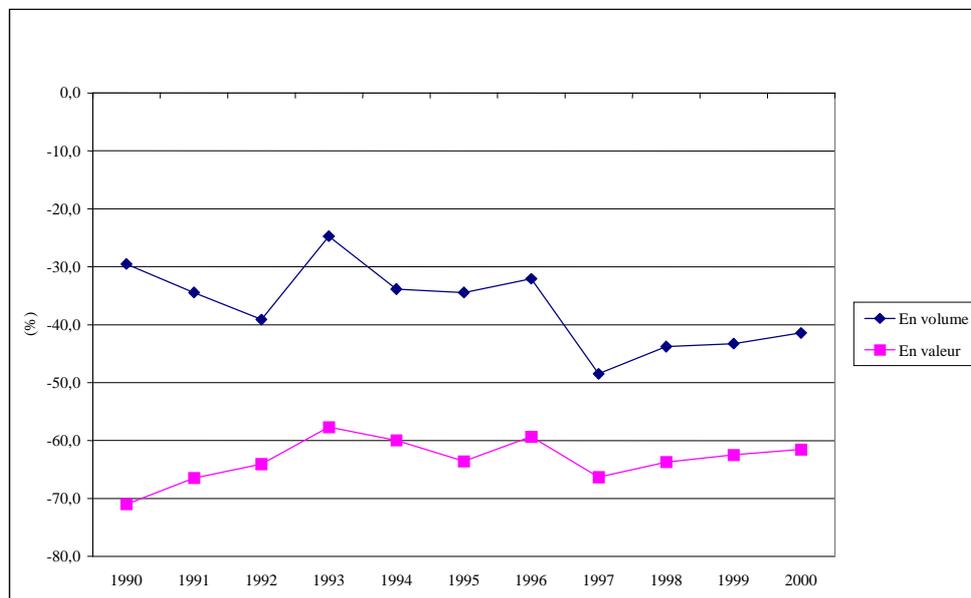
1.4. Le commerce extérieur de l'Union Européenne¹

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 du commerce extérieur communautaire, effectué au moyen d'une des sources Eurostat, fournit les indications suivantes :

1. L'évolution des exportations et des importations totales:

- les exportations communautaires en volume sont restées fondamentalement stables jusqu'en 1996, avant de subir une baisse sensible en 1997 (-31%) qui a été suivie d'une légère reprise constante 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 2000, l'augmentation a été de 13,9%.
- les exportations en valeur ont manifesté, après la forte hausse des deux premières années de la période, une phase d'oscillations conjoncturelles, mais de stabilité générale (en moyenne) jusqu'en 1997, avant d'enregistrer ensuite une hausse constante les années suivantes. Entre 1997 et 2000, l'augmentation en valeur a été de 25,5%
- les importations des pays tiers, après les phases alternées qui ont caractérisé les premières années de la période (jusqu'à l'entrée en vigueur du Règ. 2075/92), ont fait enregistrer une plus grande stabilité, mais avec une tendance légèrement décroissante jusqu'en 1998, avant de subir ensuite une légère reprise les deux années suivantes.
- les importations en valeur manifestent une variabilité plus accentuée, liée aux volumes et à l'évolution des prix mondiaux.
- le solde standardisé² du commerce extérieur communautaire est fortement négatif, et notamment le solde standardisé en valeur. A partir de 1997, les niveaux des soldes standardisés apparaissent de toute manière en phase d'amélioration constante.

Fig. 8) Évolution du solde standardisé (en pourcentage) du commerce extérieur communautaire de tabac brut emballé, en volume et en valeur (1990/2000)



Source: à partir de données Eurostat

¹ Les données de commerce extérieur se réfèrent à l'UE à 12 jusqu'en 1995, et à l'UE à 15 à partir de 1996

² Solde Standardisé = $\frac{(\text{Export} - \text{Import})}{(\text{Export} + \text{Import})} * 100$

2. Les exportations communautaires de tabac brut sont fortement focalisées sur deux catégories de produit : le tabac Sun Cured en feuilles et l'ensemble des tabacs transformés en strips, aussi bien en volume qu'en valeur

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 (Basma, Katerini, Kaba Koulak), que les tabacs semi-orientaux, de peu de valeur (Mavra, Tsebelija, Perustitza, etc.), et les tabacs transformés en strips, pour lesquels il n'est pas possible d'avoir une distinction par groupes de variétés, mais qui sont constitués le plus souvent par des Flue et Light Cured. L'ensemble de ces deux catégories de produit exprime (à partir de 1993) d'un minimum de 62% à un maximum de 72% du total de l'export en volume, et d'un minimum de 76% à un maximum de 83% en valeur.

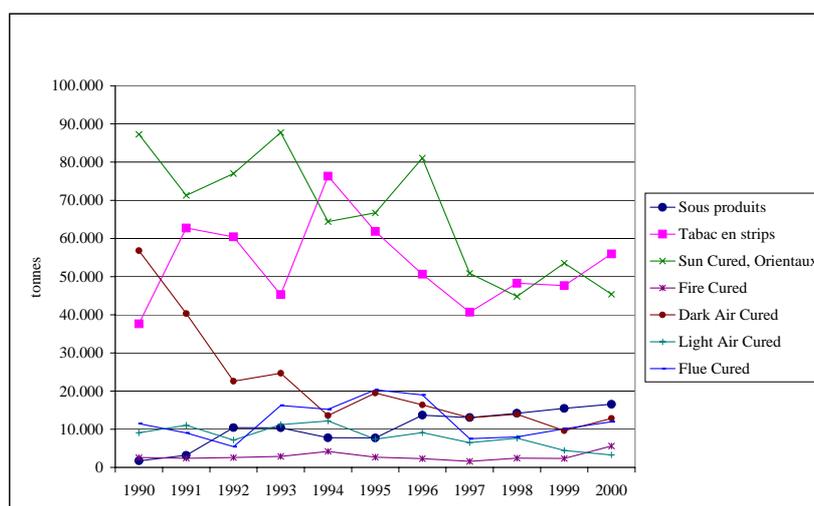
Pour ces deux catégories de tabac, on observe :

- la chute tendancielle, autour de fluctuations conjoncturelles, de l'export en volume des Sun Cured jusqu'en 1997 (attribuable aux semi-orientaux), accompagnée d'une stabilité substantielle de la tendance de l'export exprimé en valeur.
- une variabilité accentuée, autour d'une tendance fondamentalement stable, de l'export en volume du tabac en strips, qui exprime cependant une tendance croissante en valeur.

Parmi les autres catégories de tabac, l'écroulement de l'export du Dark Cured en feuilles, qui représentait en 1990 environ 27% du volume total de l'export communautaire, mais seulement 5% environ de la valeur, est particulièrement significatif. En 2000, ce groupe variétal est descendu à 8,4% en volume et à 4,6% en valeur de l'export communautaire.

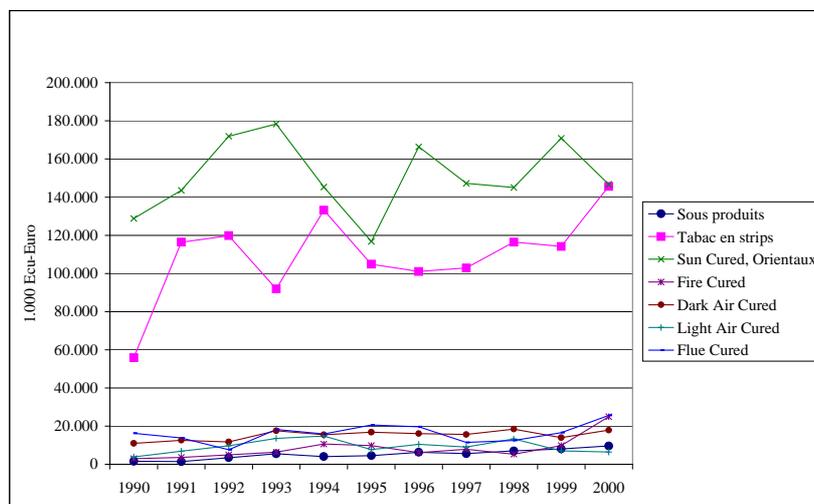
En outre, l'exportation des sous-produits de transformation du tabac (*tobacco refuse*), qui représentaient en 1999-2000 à peine moins que 11% des exportations communautaires en volume, même si seulement 2,5% en valeur, est en croissance.

Fig. 9) Évolution des exportations communautaires en volume de tabac brut emballé par groupe de variétés (1990/2000)



Source: Eurostat

Fig. 10) Évolution des exportations communautaires en valeur de tabac brut emballé par groupe de variétés (1990/2000)



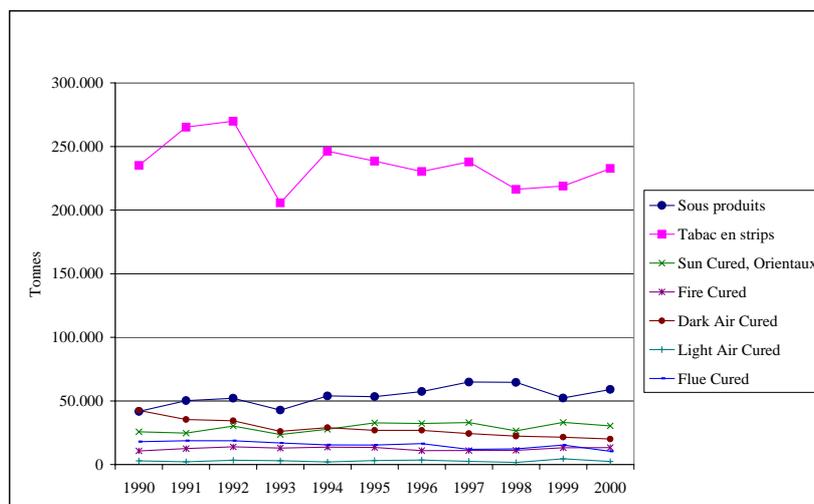
Source: Eurostat

3. Les importations communautaires de tabac brut sont centrées sur des tabacs transformés en strips, aussi bien en volume qu'en valeur.

Le tabac importé par l'UE est surtout du tabac transformé en strips, qui représente plus ou moins 61% en volume et 76% en valeur. Il faut observer toutefois qu'à partir de 1994 la tendance des importations est tendanciellement décroissante, même si elle affiche une légère récupération dans les deux dernières années de la période. En ce qui concerne les autres typologies de tabac, il faut signaler la croissance tendancielle et la consistance des volumes des sous-produits de transformation (*tobacco refuse*), qui représentaient, en 2000, 16% des volumes importés, même si seulement 2,7% de la valeur.

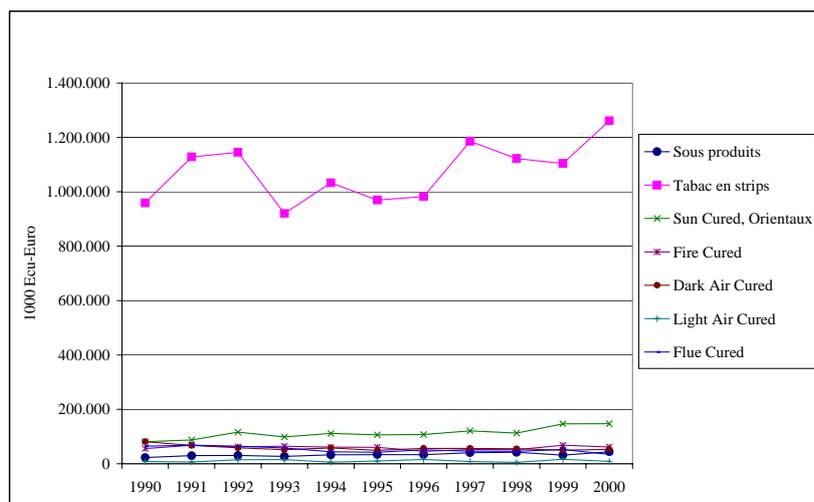
Dans l'ensemble, en tout cas, la composition en pourcentage des importations apparaît beaucoup plus stable par rapport à la composition des exportations.

Fig. 11) Évolution des importations UE en volume de tabac brut emballé par groupe de variétés (1990/2000)



Source: Eurostat

Fig. 12) Évolution des importations UE en valeur de tabac brut emballé par groupe de variétés (1990/2000)



Source: Eurostat

4. 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 de trois ans 1998-2000, les 10 premiers pays importateurs de tabac communautaire représentaient 66,2% du total de l'export en volume, et 62,4% en valeur. Les trois premiers pays (Russie, États-Unis et Égypte) représentaient à eux seuls 40,4% en volume et 36,5% en valeur.

Il faut observer que, parmi ces pays, la Russie, l'Égypte, l'Algérie, la Roumanie, l'Ukraine et la Turquie ont un poids inférieur dans les exportations qui sont exprimées en valeur par rapport aux exportations en volume. Les tabacs bruts qui sont exportés vers ces pays sont, par conséquent, de valeur inférieure, à la fois en termes de variété et de qualité et à différents degrés de transformation (en feuilles ou en strips).

1.5. 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 les plus significatifs pays exportateurs, fait apparaître les éléments suivants :

1. L'évolution des prix mondiaux n'est pas linéaire (caractère cyclique) et la tendance de fond est légèrement négative:

L'évolution du prix moyen global est légèrement en baisse (-0.82% en moyenne par an), et présente un minimum de 2,67 \$/Kg en 2000 et un maximum de 3,47 \$/Kg en 1991. L'écart type est de 0,25 \$/Kg sur une moyenne de 3.1 \$/Kg. Globalement, le taux de variation est de 8,11%. Ce taux de variation est de toute façon le résultat de la compensation de variations plus accentuées des prix réalisés par chaque pays, qui sont déphasées dans les différentes années.

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, et notamment au Zimbabwe (18,7%) et au Malawi (16%).

Même la tendance de fond de l'évolution des prix apparaît diversifiée : elle est positive pour l'Union Européenne³ (+2.94% en moyenne par an) et pour les États-Unis (+1,05%). Elle est négative pour la Turquie (-2,12%) et pour le Malawi (-1.1%).

2. L'éventail des prix des différents pays est très large :

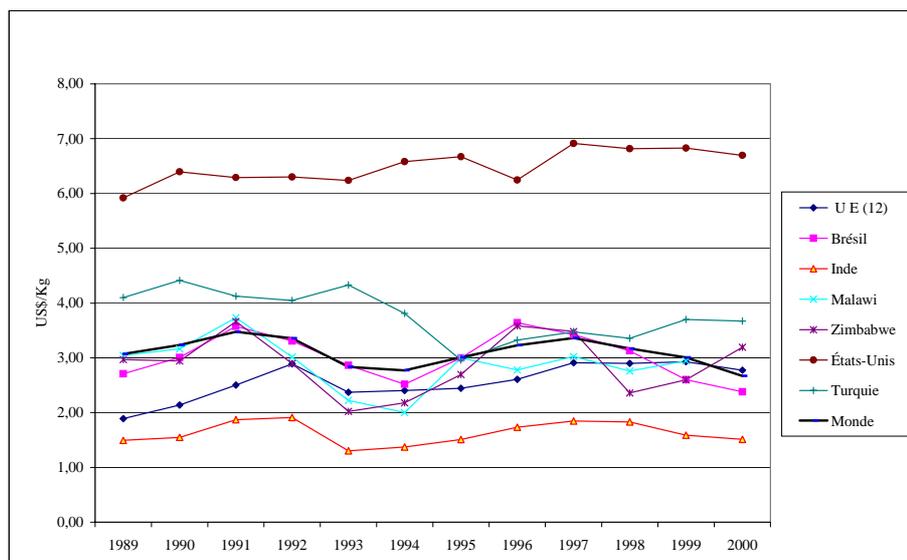
Par rapport au prix mondial, on assiste à de fortes différences des prix moyens qui sont réalisés dans les divers pays. Il faut tenir compte, cependant, de deux éléments clé (au moins) qui influent sur ces différences : le premier est constitué par la combinaison des variétés exportées (qui sont plus ou moins demandées par le marché international et, par conséquent, avec des prix plus ou moins élevés). Le second (à variétés égales), par la qualité du tabac exporté.

Le prix moyen du tabac qui est exporté par les États-Unis (principalement du Virginia et du Burley) est de 6,49 \$/Kg, c'est-à-dire 109% en plus par rapport au prix moyen mondial. A ce propos, il faut dire que tous les professionnels du secteur indiquent dans le tabac américain le produit de meilleure qualité en absolu (notamment le Virginia), ce qui le rend particulièrement attrayant pour les manufactures. La comparaison avec les prix du Brésil, du Malawi et du Zimbabwe (qui exportent essentiellement les mêmes variétés de tabac) est significatif. Il faut cependant considérer que les prix des États-Unis sont influencés, outre par la qualité, également par des coûts de travail plus élevés, qui ont une incidence sur le coût de production total. 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.

³ Dans la banque de données FAO les prix à l'exportation de l'UE (à 12), exprimés en dollars, comprennent le commerce intracommunautaire. Cela est une limite à la comparabilité des prix à l'exportation.

Fig. 13) Évolution des prix à l'exportation du tabac brut emballé (1998/2000)



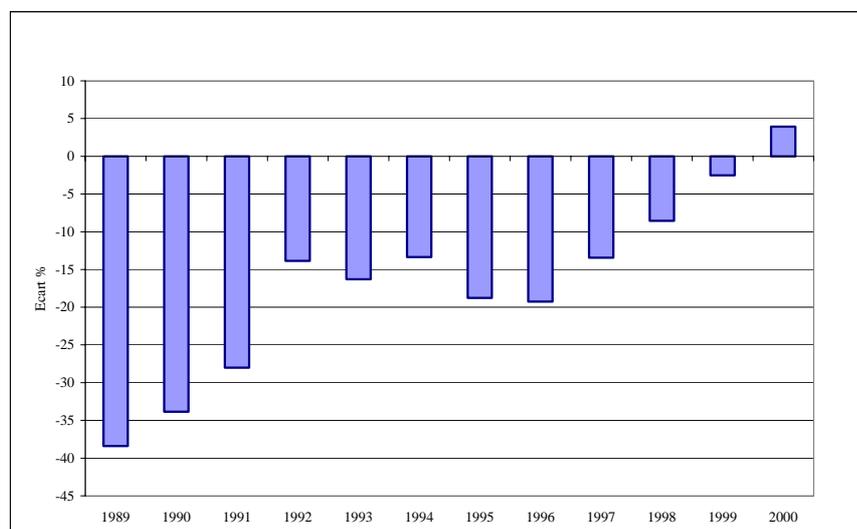
Source: à partir des données FAO. Les prix UE comprennent le commerce intracommunautaire

Fig. 14) Prix internationaux à l'export du tabac brut emballé (1989-2000)

	Prix moyen (\$/Kg)	Écart-type (\$/Kg)	Taux de variation (%)	Écart % sur prix mondiale	%TAV
UE (12)	2,56	0,33	13,06	-17,28	2,94
Brésil	3,01	0,42	13,82	-2,78	-0,9
Inde	1,63	0,21	12,65	-47,49	0,34
Malawi	2,88	0,46	15,97	-7,03	-1,1
Zimbabwe	2,88	0,54	18,67	-7,00	-0,19
États-Unis	6,49	0,30	4,68	109,51	1,05
Turquie	3,78	0,44	11,76	21,86	-2,12
Monde	3,10	0,25	8,11	0,00	-0,82

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

Fig. 15) Écart % entre le prix communautaire et le prix moyen mondial à l'exportation du tabac brut emballé (1989-2000)



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

Un cas particulier concerne l'Union Européenne.

Le prix moyen pour toute la période est inférieur de 17% par rapport au prix moyen mondial, mais entre 1989 et 2000 il est passé de -38% à +3,9%. Il faut cependant considérer que le prix communautaire qui est rapporté 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 (presque 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).

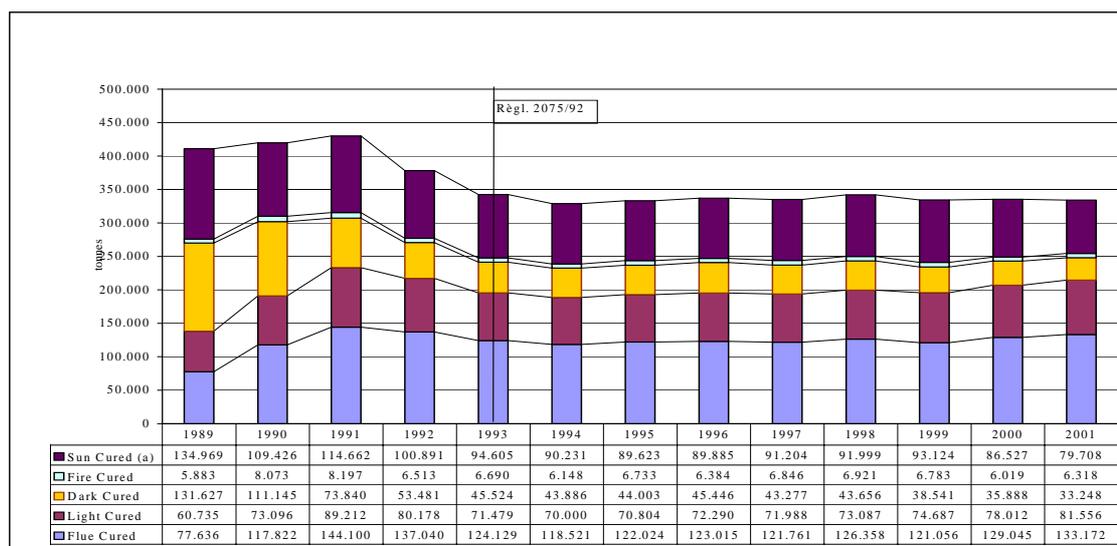
1.6. L'activité tabacole dans l'Union Européenne

Mis à part les approfondissements analytiques dans les réponses aux questions évaluatives, les principaux éléments de scénario de l'activité tabacole européenne peuvent être résumés de la manière suivante:

1. La production totale a baissé et elle est stable dans l'ensemble après 1992, et légèrement inférieure aux seuils de garantie.

En deux ans seulement, entre 1991 (année de production maximum) et 1993, la production totale de tabac brut en feuilles a baissé d'environ 88.000 tonnes (- 20,4%), et les superficies plantées de plus de 42.000 hectares (-20,2%). La diminution de la production (et des superficies) a intéressé tous les groupes de variétés, mais elle a été plus évidente pour les Flue Cured, dont la production avait littéralement explosé entre 1989 et 1991, grâce aux fortes hausses qui avaient été réalisées en Grèce après l'adhésion à l'UE (+318%), en Italie (+64%) et en Espagne (+53%), et les Light Cured, où une augmentation des productions s'était vérifiée en Italie entre 1989 et 1991, de 36 à 60 mille tonnes. Pour les autres groupes de variétés, par contre, la production qui était déjà fondamentalement en baisse a ultérieurement diminué. En particulier pour les Dark Cured, qui avaient déjà subi un effondrement de plus de 59% entre 1989 et 1992, de 131,6 à 53,5 mille tonnes, surtout en Italie (de 91,3 à 29,2 mille tonnes).

Fig. 16) Évolution de la production communautaire de tabac brut en feuilles



Source: Commission Européenne (DG Agri). a) le Sun Cured comprend les orientaux grecs

2. La production est réalisée dans quelques pays de la Communauté et elle est fortement concentrée en Italie et en Grèce

Dans la Communauté à 15, la culture du tabac est pratiquée dans huit États membres, mais l'Italie et la Grèce réalisent à elles seules (en 2000) environ 75% de la production totale (respectivement 38,2% et 37,2%). L'Espagne et la France suivent de loin les pays leaders, respectivement avec 12,4% et 7,6% du total. Dans l'ensemble, par conséquent, ces quatre pays concentrent 95,4% de la production communautaire.

Le rôle de production des pays producteurs apparaît, toutefois, plus articulé au niveau des différents groupes de variétés, avec une "spécialisation" de production significative. La production italienne représente à elle seule 99,5% de la production communautaire des Fire Cured, 60,6% des Light Cured, et presque 49% des Dark Cured. En revanche, la Grèce réalise 90,1% de la production communautaire des Sun Cured, dont pratiquement 100% des orientaux grecs classiques (Basma,

Katerini et Kaba Koulak). Dans certains groupes de variétés, le rôle des autres pays est donc significativement plus important, avec l'Espagne qui couvre 22,2% des Flue Cured et 19% des Dark Cured communautaires, et avec la France et l'Allemagne qui produisent respectivement 18,3% et 10,8% des Dark.

On observe, pour finir, que la production des Sun Cured semi-orientaux (Groupe 5) n'est réalisée qu'en Grèce et en Italie.

Fig. 17) Production communautaire de tabac brut en feuilles: part de chaque pays (2000)

(%)	GROUPES DE VARIETES								Total
	Gr. I	Gr. II	Gr. III	Gr. IV	Gr. V	Gr. VI	Gr. VII	Gr. VIII	
Belgique		0,1	3,0						0,3
Allemagne	3,6	3,5	10,8						3,3
Grèce	25,1	15,8			54,8	100,0	99,8	100,0	36,4
Espagne	22,2	7,7	19,0	0,5					12,4
France	7,6	10,9	18,3						7,4
Italie	37,4	60,6	48,8	99,5	45,2		0,2		38,2
Autriche		0,4	0,1						0,1
Portugal	4,0	1,1							1,8
UE (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
UE (tonnes)	129.449	78.608	35.966	6.019	19.716	27.097	23.440	18.603	338.948

Source: Commission européenne (DG AGRI)

3. La production est réalisée dans des zones spécifiques des différents pays de production, qui sont plus ou moins spécialisées par groupes de variétés

Une analyse plus détaillée au niveau de chaque pays permet de définir de façon précise la concentration territoriale de la production de tabac brut et la spécialisation de production des différentes zones. Parmi les principaux pays producteurs, on souligne les cas suivants :

- En Espagne, presque 85% de la production nationale est concentrée dans la région de l'Estremadura, (notamment dans la province de Caceres), où est également concentrée la production de Virginia (97,5%). Un autre 12% environ est réalisé en Andalousie (dans la province de Grenade), où l'on produit un peu moins que la moitié du Dark espagnol.
- En Grèce, la production de tabac est davantage distribuée sur le territoire, et intéresse pratiquement toutes les régions, même si les deux régions principales (Macédoine Centrale et Sterea Ellada) concentrent 63% du total. Toutefois, la distribution des variétés produites montre une vocation différente suivant les zones : en Macédoine Centrale on produit 84,1% des Light Cured grecs et 81,4% du Katerini. En Sterea Ellada (orientale et occidentale), on réalise 71% du Flue Cured et 74,8% des Sun Cured semi-orientaux (principalement du Mavra et du Xebeljia). En Thrace et en Macédoine Orientale, 73% du Basmas, tandis qu'en Thessalie 40,3% du Kaba Koulac classique.
- En Italie aussi la production est répandue sur le territoire national, mais les quatre régions principales (Campanie, Ombrie, Vénétie et Pouilles) concentrent 87,5% du total. Comme en Grèce, en Italie aussi on remarque une nette spécialisation territoriale: en Campanie (surtout dans les provinces de Benevento et Caserte) se concentre 92,5% de la production nationale de Dark Cured, 89% des Light Cured et 44,6% des Fire Cured. Le Flue Cured est localisé par contre en Ombrie, dans la province de Pérouse (45,6%), et en Vénétie, dans la province de Vérone (33,9%). Les Sun Cured sont presque exclusivement cultivés, par contre, dans les Pouilles, dans la province de Lecce (88,3%). Dans les autres régions où la production est moins importante, on souligne la production de Fire Cured (Kentucky) en Toscane, dans la province d'Arezzo (28,3%).
- En ce qui concerne les autres pays producteurs, en Allemagne la production est concentrée dans les deux Lander Baden-Wurtemberg et Rhénanie-Palatinat (70,3%), tandis qu'en France la production apparaît plus répandue sur le territoire, avec une prédominance de l'Aquitaine (27,3%), du Midi-Pyrénées (17,2%) et de l'Alsace (14,6%). Il faut souligner, d'autre part, le rôle du Poitou-Charentes dans la production de Virginia (24,5%).
- Au Portugal la culture du tabac est surtout localisée dans la région de Beiras (77,2%)

Fig. 18) Production de tabac brut en feuilles par pays et par région (2000)

PAYS	REGIONS	GROUPES DE VARIETES								Total
		Gr. 1	Gr. 2	Gr. 3	Gr. 4	Gr. 5	Gr. 6	Gr. 7	Gr. 8	
ITALIE (tonnes)		48.461	47.300	17.529	5.989	8.723		50		128.052
ITALIE (%)		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0				100,0
	Vénétie	33,9	5,7	0,1	10,9					15,0
	Toscane	8,6	0,4	1,4	28,3					5,0
	Ombrie	45,6			6,0					16,9
	Campanie	0,1	89,0	92,5	44,6	1,4				46,9
	Pouilles	1,7	0,1	1,1		88,3				8,7
	Autres Régions	10,1	4,8	5,0	10,1	10,3	0,0	0,0	0,0	7,5
ESPAGNE (tonnes)		28.775	5.988	6.825	30					41.618
ESPAGNE (%)		100,0	100,0	100,0	100,0					100,0
	Andalousie	0,5	9,0	42,2						11,6
	Estremadura	97,5	85,9	50,5	100,0					84,9
	Autres Régions	2,0	5,1	7,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,5
GRÈCE (tonnes)		32.549	12.328			10.993	27.097	23.440	18.603	124.960
GRÈCE (%)		100,0	100,0			100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Macédoine Centrale	13,9	84,4				9,4	81,4	27,4	32,3
	Macédoine Orientale	0,3	0,3				27,2	8,3	0,0	7,2
	Thrace	2,3					45,8			10,0
	Thessalie	12,0	15,3			0,3	2,2	0,3	40,3	11,4
	Stereia Ellada Orientale	35,9				13,2		0,4		10,3
	Stereia Ellada Occident.	35,2				61,6	2,0	8,9	24,7	21,7
	Macédoine Occident.	0,0					13,4		7,5	4,0
	Péloponnèse	0,3				19,9				2,4
	Autres régions	0,1	0,0			5,1	0,0	0,6	0,0	0,7
ALLEMAGNE (tonnes)		4.594	2.702	3.860						11.156
ALLEMAGNE (%)		100,0	100,0	100,0						100,0
	Baden-Württemberg	25,1	60,3	40,7						39,5
	Bavière	30,0	14,0	0,0						14,9
	Rhénanie-Palatinat	13,9	22,5	53,5						30,7
	Autres Régions	30,9	3,2	5,8						14,8
FRANCE (tonnes)		9.883	9.858	6.642						25.583
FRANCE (%)		100	100	100						100
	Alsace	15,9	8,9	20,0						14,6
	Aquitaine	8,1	43,4	33,8						27,3
	Midi-Pyrénées	17,8	21,1	11,2						17,2
	P. de la Loire	10,6	2,0	7,6						6,8
	Poitou-Charentes	24,5	2,4	5,6						11,8
	Rhône-Alpes	10,9	9,5	13,5						11,1
	Autres Régions	12,2	12,6	8,4						11,3
PORTUGAL (tonnes)		5.237	876							6.113
PORTUGAL (%)		100	100							100
	Beiras	76,5	80,9							77,2
	Alentejo	20,3								17,0
	Açores		18,6							3,0
	Autres Régions	3,2	0,5							2,7
BELGIQUE (tonnes)			59	1.085						1.144
AUTRICHE (tonnes)			297	25						332

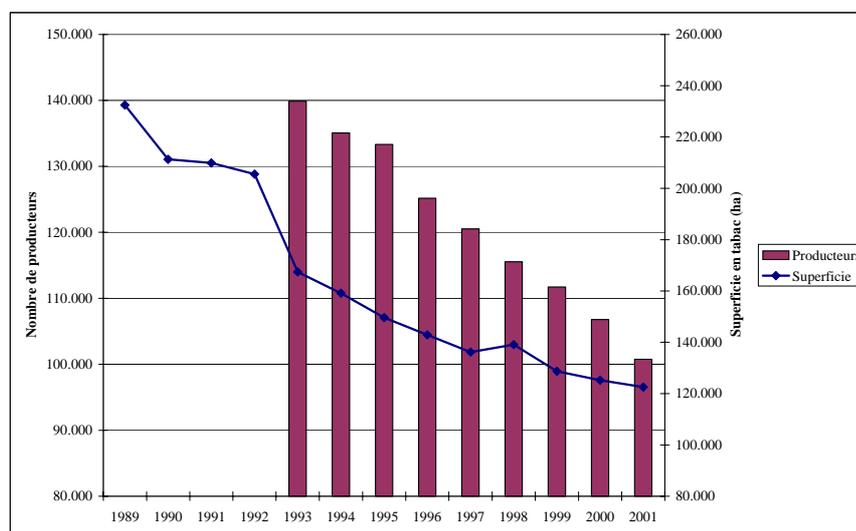
Source: Commission européenne (DG Agri), Organismes de Gestion

4. Les exploitations et les surfaces en tabac sont fondamentalement en baisse

La production de tabac brut est réalisée par une structure de production qui se concentre progressivement : aussi bien les exploitations de production que les superficies plantées en tabac enregistrent en effet une diminution constante, à la fois dans la période qui a précédé (pour les surfaces) et dans la période qui a suivi l'entrée en vigueur du Règ. 2075/92. La diminution la plus forte des superficies (- 18,5%) s'est de toute façon vérifiée entre 1992 et 1993 (lors de la publication et de l'entrée en vigueur de la nouvelle OCM), avec l'abandon de la production dans les zones où la vocation tabacole était moins forte. Entre 1993 et 2001, les superficies ont encore diminué de 26,8%, en passant de 167.000 à 122.000 hectares actuellement, et le nombre des exploitations de production de 28,2%, de 140.000 jusqu'à atteindre environ 101.000 actuellement.

La superficie moyenne plantée en tabac par exploitation de production est donc restée dans le temps sur des niveaux particulièrement bas (environ 1,20 ha par exploitation dans la période 1993-2001), même si les différences entre les divers pays producteurs sont significatives (moins de 1 ha en Grèce, environ 4 ha au Portugal).

Fig. 19) Évolution des superficies et des producteurs de tabac (1989/2001)

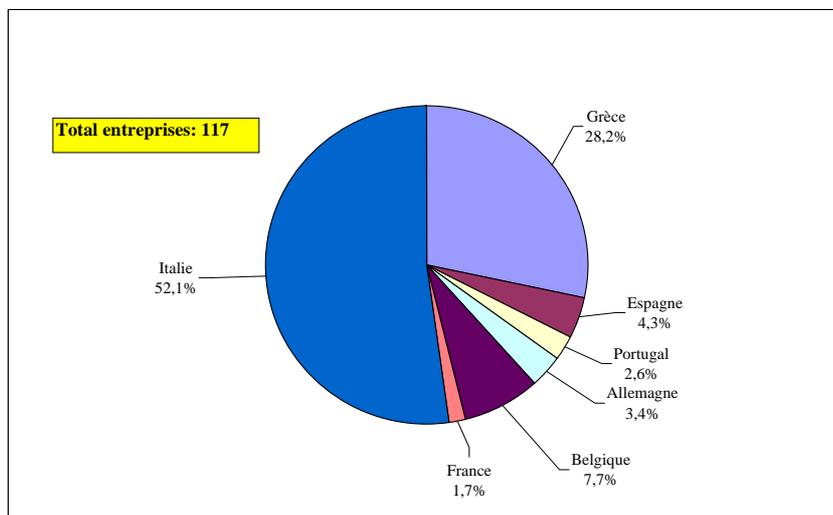


Source: Commission européenne (DG Agri), communications des Etats membres

5. La structure de première transformation est encore très fragmentée

En 2001, d'après les données de la DG Agri, on comptait 117 entreprises de première transformation, dont presque 52% étaient localisées en Italie et 28% en Grèce. Dans ces deux pays, par conséquent (mais surtout en Italie), la structure de première transformation apparaît dispersée et, en moyenne, de taille limitée. Elle n'est donc pas en mesure d'explorer ces économies d'échelle qui, étant donné la basse technologie de production, apparaîtraient essentielles pour être compétitive.

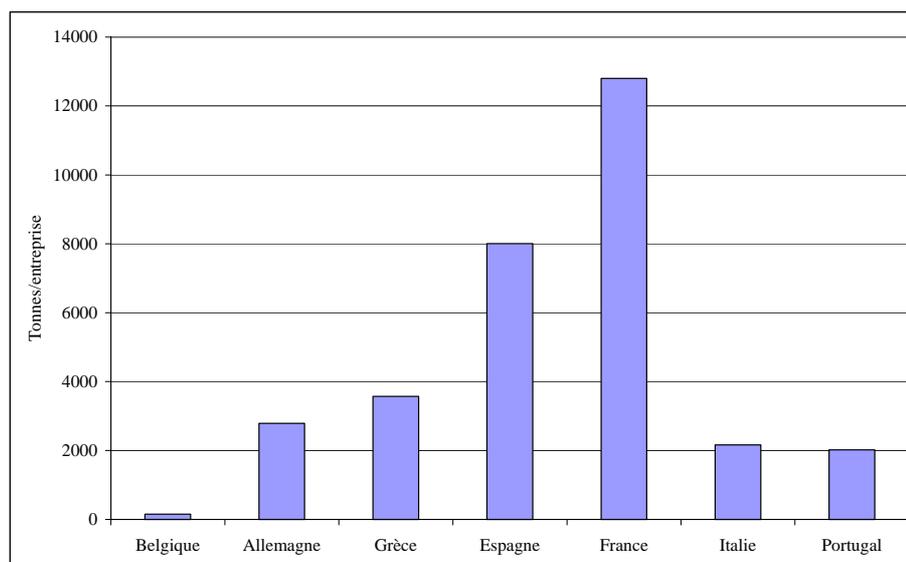
Fig. 20) Entreprises de première transformation (2001)



Source: Commission européenne (DG Agri).

Une comparaison entre la situation en France (qui elle non plus n'est pas comparable aux tailles opérationnelles des entreprises qui existent au Brésil ou aux États-Unis) et la situation en Italie est emblématique: en France, le volume moyen de tabac brut en feuilles transformé par les entreprises est de 12.800 tonnes. En Italie, il s'élève en moyenne à 2.100 tonnes. On remarque, en outre, la présence dans la province de Lecce de 22 entreprises (presque toutes des coopératives), avec un volume moyen de transformation d'environ 500 tonnes. Il faut observer que plus de 70% des entreprises qui exercent leur activité en Italie sont des entreprises de transformation intermédiaires (qui vendent par conséquent leur production à d'autres entreprises de transformation), mais cela ne fait qu'aggraver le manque d'efficacité globale du système industriel de ce pays.

Fig. 21) Volume moyen de tabac brut en feuilles transformé par entreprise de première transformation (2001)

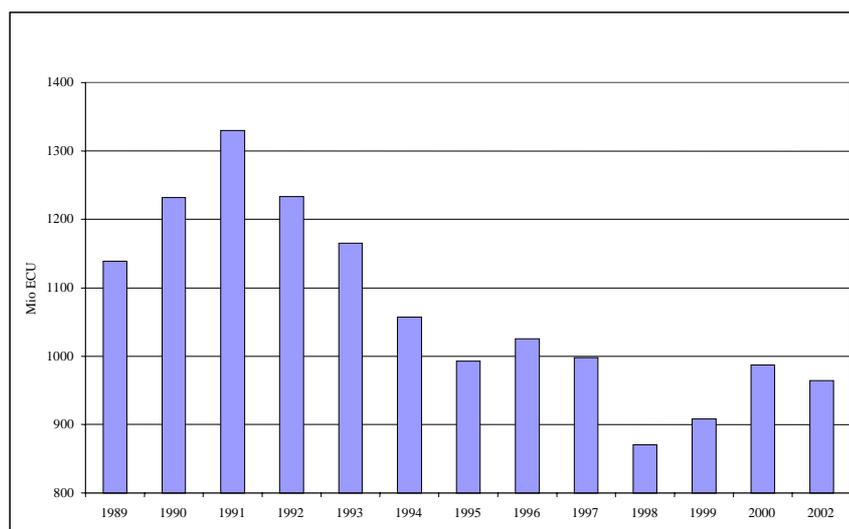


Source: Commission européenne (DG Agri), communications des États membres

1.7. La dépense communautaire pour soutenir le secteur

A la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle OCM, la dépense communautaire pour soutenir le secteur du tabac brut a fortement et rapidement diminué, grâce au régime des quotas de production et à l'élimination d'instruments excessivement coûteux et peu contrôlables (intervention et restitutions). Entre 1991 (année de volume de dépenses maximum) et 1998 (année de dépenses minimums), la diminution de la dépense budgétaire a été de 34,5%. A partir de 1995, les dépenses ont été contenues en dessous de 1.000 millions d'Ecu-Euro durant toutes les années suivantes (sauf en 1996).

Fig. 22) Évolution de la dépense budgétaire (1989/2002)



Source: Commission européenne (DG Agri)

2. L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHES (OCM) DANS LE SECTEUR DU TABAC BRUT ET SES REFORMES

2.1. Le cadre réglementaire

L'Organisation Commune de Marché dans le secteur du tabac brut a été adoptée pour la première fois avec le Règlement (CEE) 727/70 du 25 avril 1970. Pareillement à d'autres OCM agricoles, l'OCM se basait sur trois points essentiels:

1. 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, équivalant à 90% du prix objectif
2. un régime de primes accordé aux transformateurs de tabac
3. un régime de restitutions pour le produit exporté dans les pays tiers.

Au cours des années, l'OCM de 1970 a été soumise à une dure critique, car la complexité de son application avait comporté des effets non souhaités, parmi lesquels:

- un développement excessif de la production de certaines variétés de tabac, avec un déséquilibre conséquent entre la demande et l'offre et un recours excessif à l'intervention
- une attention insuffisante pour la qualité du tabac, avec une insatisfaction conséquente de la demande et la réalisation de prix commerciaux bas
- un recours excessif aux exportations, notamment des tabacs de qualité inférieure
- une diffusion, difficilement contrôlable, de fraudes aux dépens du bilan communautaire
- la naissance du phénomène des faux producteurs de tabac
- une explosion de la dépense budgétaire pour soutenir le secteur.

Le Règlement (CEE) 2075/92 du Conseil du 30 juin 1992

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

1. un régime de limitation de la production, réalisable par :
 - a. la fixation d'un seuil de garantie globale équivalent à 350.000 tonnes (370.000 tonnes pour la récolte 1993) et spécifique pour huit groupes de variétés. Les groupes de variétés, classifiés selon la technique de séchage des feuilles (*curing*), et en tenant compte de la terminologie qui est utilisée au niveau international, sont les suivants:

Groupe de variété		Caractéristiques de la technique de séchage	Variétés principales
Groupe I	Flue Cured	Tabacs blonds séchés dans des fours, sous contrôle de la température, humidité et circulation d'air	Virginia Bright
Groupe II	Light Air Cured	Tabacs blonds séchés à l'air sous abri, non fermentés	Burley Badischer Burley, Mariland
Groupe 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
Groupe IV	Fire Cured	Tabacs bruns séchés au feu	Kentucky Salento
Groupe V	Sun Cured	Tabacs bruns séchés au soleil	Xanti-Yakà, Perustutza, Erzegovina, Tsebeljia, Mavra
Groupe VI	Basmas	Tabacs orientaux grecs	Basmas
Groupe VII	Katerini	Tabacs orientaux grecs	Katerini
Groupe VIII	Kaba Koulac classique	Tabacs orientaux grecs	Elassona, Zichnomyorodata Myrodata Agrignon

- b. la répartition du seuil de garantie en quotas de production entre les États membres et répartis, par ces derniers, entre les entreprises de première transformation du tabac brut en feuilles proportionnellement à la moyenne des quantités qui sont apportées pour la transformation dans les trois années qui précèdent la dernière récolte, par groupe de variétés (en maintenant la possibilité pour les États membres de répartir les quotas entre les producteurs)
2. un régime de primes fixes, visant à soutenir le revenu des producteurs. La prime, limitée aux quantités qui sont prévues par les seuils de garantie, est :
- unique pour toutes les variétés qui font partie du même groupe
 - fixée par kilo de tabac brut en feuilles non transformé, provenant d'une zone de production spécifique et dans le respect des conditions de qualité minimums
 - attribuée aux entreprises de première transformation, à redistribuer aux producteurs sur base des livraisons dans le cadre des contrats de culture conclus avec des producteurs agricoles ou avec leurs Groupements
 - majorée d'un montant supplémentaire pour les variétés Flue Cured, Dark Cured et Light Cured qui sont cultivées en Belgique, en Allemagne et en France

Le contrat de culture prévoit, entre autres, la définition d'un prix minimum et maximum pour le tabac négocié, et les entreprises de transformation sont obligées d'acheter tout le tabac contracté.

3. l'adoption de mesures d'orientation de la production, réalisables par :
- la concession d'une aide spécifique, dans la mesure de 10% de la prime, aux Groupements de producteurs reconnus qui concluent un contrat de culture avec des industries de transformation, afin d'améliorer l'organisation (concentrer l'offre) et orienter la production (en l'adaptant aux exigences qualitatives du marché);
 - l'institution d'un Fonds communautaire de recherche et d'information du tabac, financé par une retenue ne dépassant pas 1% de la prime, afin d'effectuer des actions d'information sur les effets nocifs de la consommation de tabac, sur les mesures adéquates de prévention et de traitement et d'orientation de la production vers des variétés et des qualités de tabac les moins nocives possibles.
 - un programme triennal de reconversion des variétés Mavra, Tsebelija, Forchheimer Havanna Iic et hybrides de Geudertheimer vers d'autres variétés qui sont plus demandées par le marché ou d'autres cultures agricoles.

Entre 1992 et 1998, des modifications ont été apportées au Règ. 2075/92. Les plus importantes sont le remplacement du paiement de la prime par l'intermédiaire du premier transformateur par le paiement direct au producteur (Règlement n° 711/95) et l'introduction, avec le Règlement n° 415/96, de la possibilité, pour les États membres, d'effectuer le transfert de quotas de production entre des groupes de variétés différents.

Le Règlement (CE) n° 1636/98 du Conseil du 20 juillet 1998 modifiant le Règlement (CEE) n° 2075/92

L'OCM de 1992 a été soumise à une analyse critique par les bureaux de la Commission, qui y a reconnu certains points faibles. Notamment :

- les prix commerciaux du tabac brut en feuilles se sont maintenus à des niveaux bas, notamment dans certaines zones de production, si bien que la productivité économique du secteur est restée basse;
- le haut niveau des primes fixes, par rapport aux prix commerciaux, est un élément qui n'encourage pas la croissance de la qualité de la production (et donc des prix), surtout pour certains groupes de variétés à haut rendement et avec des faibles coûts de production (notamment les Flue Cured);
- le système présente des rigidités qui empêchent l'offre de s'adapter rapidement à la demande de tabac brut;
- le système, en vue de défendre les producteurs traditionnels, congèle la structure de production, au-delà de cessions d'entreprise éventuelles entre producteurs, rendant l'accès au secteur difficile.
- le système n'offre pas de mesures visant à faciliter la sortie volontaire du secteur

Compte tenu de ces points faibles, en 1998 le Conseil s'est occupé de réaliser une deuxième réforme de l'OCM tabac, avec le Règlement (CE) n° 1636/98. Les éléments innovateurs clé de la réforme sont les suivants :

1. Régime de limitation de la production:

- Confirmation du seuil de garantie global, dans la mesure de 350.600 tonnes de tabac brut en feuille
- Confirmation de l'attribution de quotas entre les producteurs individuels qui n'adhèrent pas à des Groupements ou entre les Groupements de producteurs, dans une mesure proportionnelle à la moyenne des quantités qui sont remises pour la transformation par chaque producteur individuel dans les trois années qui précèdent la dernière récolte, par groupe de variétés;
- Confirmation de la possibilité, pour les États membres, d'effectuer le transfert des seuils de garantie entre des groupes de variétés différents, pourvu que la dépense communautaire soit la même
- Possibilité de cession de quotas entre producteurs individuels à l'intérieur de chaque Etat membre, indépendamment de la cession de l'exploitation
- Institution d'une réserve nationale de quotas, à redistribuer aux producteurs qui le demandent

2. Régime des primes: la prime est répartie en deux composantes

- a. une partie fixe accordée à tous les producteurs de tabac;
- b. une partie variable, comprise entre 30 et 45% du montant total de la prime (en pourcentage croissant dans les années de 1999 à 2001 et adaptée par groupes de variétés et par État membre), accordée exclusivement aux producteurs membres d'un groupement de producteurs (qui la répartissent aux producteurs associés) et modulée en fonction du prix d'achat payé par l'entreprise de première transformation.

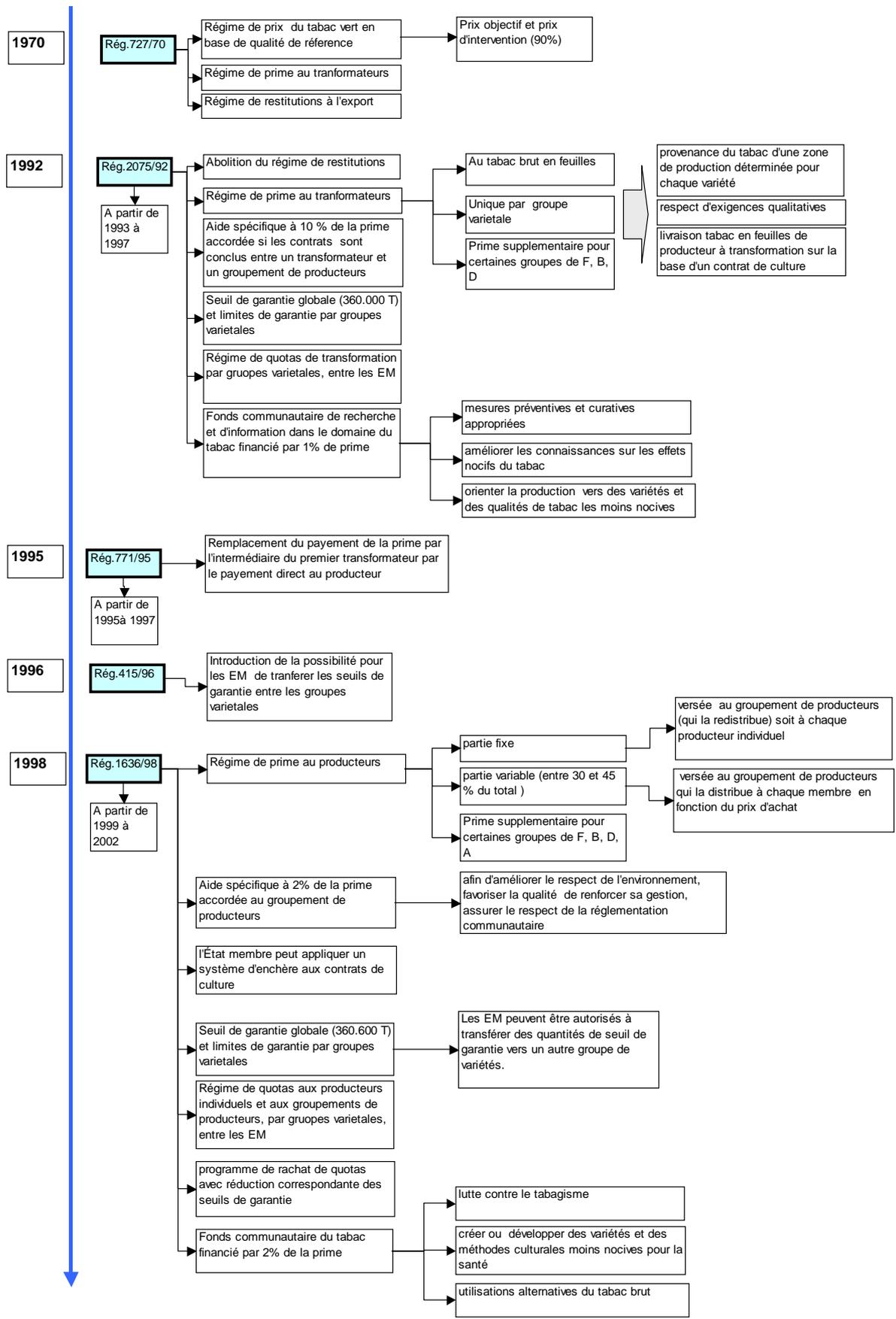
Les États membres ont, en outre, la faculté d'instituer un système de vente aux enchères pour les contrats de culture, qui concerne l'ensemble des contrats qui sont conclus avant la date de commencement des livraisons.

3. Mesures d'orientation de la production:

- L'aide spécifique accordée aux Groupements de producteurs est réduite à une mesure maximum de 2% du montant total de la prime, et est accordée afin d'améliorer le respect de l'environnement, encourager la qualité de la production, consolider la gestion et garantir le respect de la réglementation communautaire au sein du Groupement;
- Le prélèvement sur la prime pour le financement du Fonds communautaire du tabac est augmenté à 2%, afin de poursuivre la lutte contre le tabagisme, de promouvoir des recherches visant à créer ou à développer des variétés et des méthodes culturales moins nocives pour la santé et respectant davantage l'environnement, et de développer des recherches pour des utilisations alternatives du tabac brut. Parmi les buts du Fonds, en outre, on prévoit la promotion d'études sur les possibilités de reconversion vers d'autres cultures ou activités et de divulgation des résultats obtenus.
- Institution d'un régime de rachat des quotas, avec la réduction correspondante des seuils de garantie pour les quotas qui ne sont pas achetés par d'autres producteurs, à un prix qui n'est pas susceptible d'encourager la sortie excessive de producteurs du secteur;
- Possibilité de réaliser des programmes structurels de développement rural pour permettre la reconversion vers d'autres activités, dans les régions tabacoles en difficulté.

4. Institution d'un système de reconnaissance des entreprises de première transformation

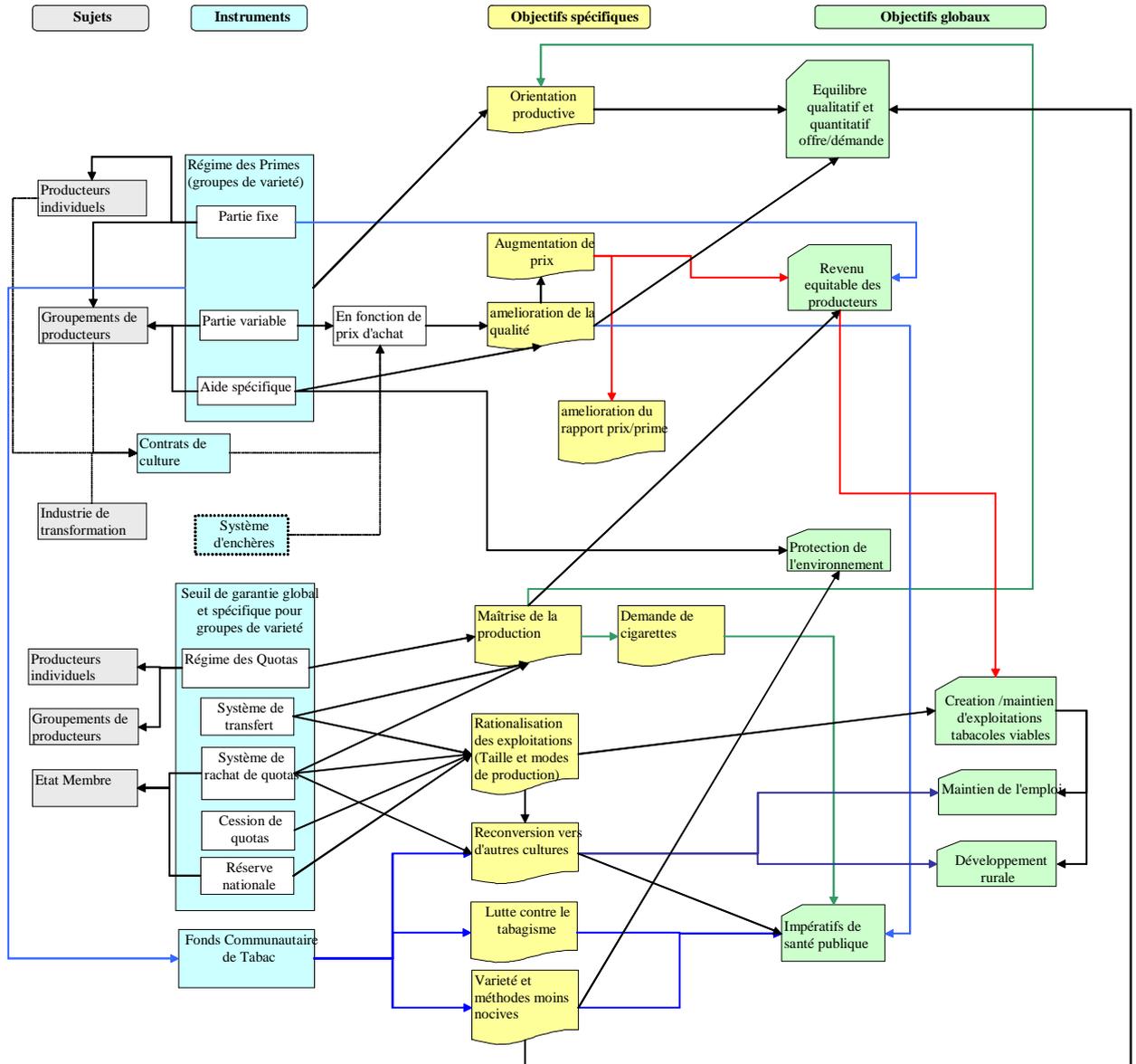
Fig. 23) Évolution de la réglementation de l'OCM Tabac brut



2.2. Les objectifs de l'OCM tabac par rapport aux instruments mis en place

On schématise ci-après, avec un diagramme logique, les relations qui existent entre les régimes (et les instruments) qui sont prévus par l'OCM tabac en vigueur et les objectifs spécifiques (impacts), ainsi que les relations entre les objectifs spécifiques et les objectifs globaux. Ce diagramme logique représente le fil conducteur des réponses aux questions évaluatives.

Fig. 24) Diagramme logique de la politique communautaire du tabac brut



3. METHODOLOGIE EVALUATIVE ET LIMITES DE L'ANALYSE

L'évaluation ex-post a concerné l'ensemble de l'Organisation Commune de Marché dans le secteur du tabac brut et couvre les instruments et les mesures prévues par la réglementation communautaire, à partir du Règlement du Conseil (CEE) n°2075/92 jusqu'à 2001. L'évaluation se base sur les réponses aux seize questions évaluatives contenues dans le cahier des charges adopté par la Commission Européenne. Le domaine d'analyse ne couvre pas les produits finaux issus du tabac (cigares, cigarettes), qui ne relèvent pas de la Politique Agricole Commune.

Le parcours évaluatif se fonde sur les résultats de la phase de structuration où, à travers l'élaboration de diagrammes logiques d'impacts (DLI), l'on a procédé à analyser:

- les relations de causalité entre les instruments de l'OCM Tabac, les effets et les objectifs
- la manière dont les objectifs de la réglementation communautaire ont été atteints
- la manière dont les ressources ont été utilisées par rapport aux effets produits
- la cohérence et la pertinence des mesures activées.

Dans certains cas, la phase d'observation a été sensiblement influencée par la disponibilité limitée des données fiables. Les tentatives qui ont été effectuées par l'évaluateur en analysant les diverses sources disponibles n'ont pas amené à des résultats fondés: le complètement de la documentation pour l'analyse évaluative s'est donc orienté vers la recherche d'autres informations statistiques et vers la récolte des données primaires, ensuite, vers le contrôle de leur représentativité par rapport aux phénomènes observés. Dans ce cas également, des "trous" informatifs ont été relevés. Le recours aux enquêtes spécifiques a parfois permis l'estimation de données quantitatives, dans tous les autres cas, le jugement évaluatif a dû se fonder aussi sur les résultats des interviews effectuées sur des témoins privilégiés.

Lorsqu'il n'a pas été possible d'associer aux résultats des interviews des informations quantitatives, comme dans le thème santé publique et environnement et le mode de gestion, ces limites ont été mises en évidence et l'évaluation a été partiellement remplacée par une analyse des opinions exprimées et par une lecture des données correspondantes par rapport au contexte de référence.

3.1. Sources statistiques et d'information

Au cours de l'exercice évaluatif, on a utilisé en prévalence les sources statistiques et d'information suivantes:

1. la réglementation communautaire de référence (de 1993 à 2001) et les Organismes de Gestion des États membres, pour les données de production de tabac brut en feuilles, les prix commerciaux, les montants des primes de même que les pourcentages des prélèvements pour l'aide spécifique et pour le Fonds tabac, et les données relatives aux seuils de garantie et aux transferts de quotas par groupes de variétés
2. les Organismes de Gestion ont mis à disposition les données relatives à l'application de l'instrument du rachat (1999-2000-2001) et de la cession de quotas et les données relatives à la prime fixe et variable.
3. Eurostat (Rapport Régions, banque de données New-Cronos), pour les données structurelles et de tendance, désagrégées au niveau NUTS II et NUTS III. En ce qui concerne le nombre d'exploitations agricoles totales et les surfaces agricoles qui sont utilisées dans les diverses régions, on a utilisé les données des enquêtes biennales sur les structures agricoles. Il faut souligner, cependant, que la disponibilité des données de détail régional s'arrête à l'enquête de 1997
4. Eurostat, pour les données communautaires du commerce extérieur
5. la banque de données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA), pour les informations nécessaires au calcul de: rendements, résultats économiques, présence d'autres cultures

6. USDA, pour les données de production et de commerce extérieur mondial de tabac brut
7. FAO, pour les prix mondiaux (à l'exportation) du tabac brut transformé
8. les statistiques de la Confederation of European Community Cigarettes Manufacturers (CECCM) pour les données de production des dérivés finis, de la consommation de cigarettes⁴ et du nombre de consommateurs
9. pour les variables qui ont une incidence sur la consommation de cigarettes, on a surtout eu recours à la bibliographie existante, en se référant principalement aux travaux de la Banque Mondiale et notamment aux études suivantes: *Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control*; *Economic Analysis of Tobacco Demand*
10. les données financières concernant les engagements du Fonds communautaire du tabac ont été fournies par les Bureaux DG AGRI et DG SANCO préposés au Fonds. Les données financières concernant les dépenses du Fonds ont été tirées de la réponse donnée par M. Fischler, au nom de la Commission, à la question écrite 3554/01 posée par A. Trakatellis, I. Marinos et C. Folias (JOCE C172 du 18.7.2002)
11. en ce qui concerne les données primaires, la principale source d'information est représentée par les résultats d'une enquête menée sur un échantillon de professionnels du secteur (Groupements de producteurs et entreprises de première transformation). L'enquête a été réalisée à travers la rédaction des questionnaires semi-structurés
12. d'autres données primaires découlent des interviews supplémentaires et approfondies qui ont été faites à des témoins privilégiés (Ministères, Organismes de gestion, etc.)
13. pour les résultats obtenus par les projets financés par le Fonds communautaire du tabac, la documentation formelle mise à disposition par la Commission Européenne et d'autres documents et informations qui ont été demandés aux Organismes bénéficiaires
14. pour l'analyse de l'efficacité des systèmes gestionnaires de l'OCM Tabac, les données financières (coûts de gestion annuels) et les autres informations sur les structures nationales et locales ont été fournies par un échantillon des Organismes de gestion et de Groupements de Producteurs

⁴ Pour les statistiques de consommation de cigarettes, on se réfère à la consommation légale. On ne tient pas compte, par conséquent, des consommations qui proviennent d'activités illégales, comme la contrebande. Aussi le niveau des consommations apparaît-il systématiquement sous-estimé. En ce qui concerne les données concernant le nombre de consommateurs, celles-ci ne permettent pas de distinguer entre les différentes catégories (fumeurs de cigarettes, de cigares, de pipe, etc.). La consommation moyenne de cigarettes par fumeur est, dès lors, systématiquement sous-estimée.

3.2. Les limites de l'analyse évaluative

Les limites principales de l'analyse évaluative concernent:

- les données statistiques
- les données issues de la banque données du RICA
- les informations sur les projets financés par le Fonds communautaire du tabac
- les données primaires des questionnaires semi-structurés

La limite des données statistiques a concerné leur disponibilité et/ou leur fiabilité. Et notamment:

- a. les données de la production et des prix du tabac, rendues disponibles par les statistiques (source: communications des États membres dans le cadre de l'Annexe II ex Règlements 1771/93 et 2636/99), se réfèrent au tabac brut en feuilles. Il n'y a cependant pas de statistiques concernant la production et les prix du tabac brut transformé aux différents niveaux de transformation, et encore moins de statistiques concernant les passages du tabac entre les différents anneaux de la filière.
- b. les données de stock communautaire (source: communications des États membres dans le cadre de l'Annexe III ex Règlements 1771/93 et 2636/99) ne devraient se référer qu'au tabac brut transformé, mais en réalité (au moins pour certains pays et jusqu'à des années plus récentes), elles comprennent également la matière première à transformer (tabac brut en feuilles)⁵. En outre, dans certains pays les sous-produits de transformation sont également comptabilisés dans les stocks, alors qu'ils ne le sont pas dans d'autres pays. Il existe donc une confusion entre le stock de tabac fonctionnel au processus de transformation (qui est d'ailleurs acheté par les entreprises à certaines périodes de l'année) et le tabac transformé en attente d'être vendu⁶.
- c. les données de vente de tabac transformé, distinguées entre marché communautaire et extra-communautaire (source: communications des États membres dans le cadre de l'Annexe III ex Règlements 1771/93 et 2636/99), reproduisent en partie les mêmes problèmes que les stocks: on ne fait pas de distinction (comme cela serait prévu par contre) entre les ventes de tabac brut en feuilles et de tabac en strips. En outre, dans certains pays, les ventes de certaines années comprennent aussi les ventes des sous-produits de transformation⁷.
- d. les données de commerce extérieur se réfèrent au tabac transformé, mais elles ne sont pas suffisamment détaillées par phase du processus de transformation, ni par groupe de variétés. En particulier, les données agrègent dans un seul article l'import/export de tabac brut en strips (qui représente en volume et en valeur l'article douanier le plus important), sans distinguer les groupes de variétés qui le composent. En outre, les données de commerce extérieur (des diverses sources, mais aussi des mêmes sources) présentent des différences sensibles, selon le système d'agrégation des divers articles douaniers qui a été adopté par les Instituts de statistique. L'évaluateur s'est donc trouvé devant une sorte de "délire" statistique, où le choix de l'une ou de l'autre source se serait avéré totalement arbitraire.
- e. le tabac transformé "tourne" beaucoup, suite à la présence d'entreprises commerciales/de transformation multinationales qui ont des rapports directs avec les manufactures qui sont localisées sur le territoire de la Communauté, et qui traitent à la fois le tabac communautaire et le tabac qui est importé des pays tiers⁸. Cela complique ultérieurement toute possibilité d'estimation, car on court le risque de :

⁵ Le relevé des stocks se base sur le calcul des balles qui se trouvent dans les entrepôts des entreprises, indépendamment du fait qu'elles se réfèrent à de la matière première ou à du produit transformé.

⁶ Les interviews effectuées soulignent l'importance des stocks (mondiaux et communautaires) dans la détermination des politiques d'achat des entreprises de transformation et des entreprises manufacturières. L'affirmation a toujours eu cependant une signification qualitative, car aucun interviewé n'a été en mesure de quantifier le phénomène. Il est donc intéressant d'observer que tous les opérateurs perçoivent l'importance de cette variable, mais en réalité il n'existe pas de statistiques dignes de foi de son importance réelle.

⁷ Les données de vente, de stock et de production présentes dans les annexes II et III montrent des incongruités évidentes. Par exemple, dans le cas des Flue Cured, contre une légère augmentation de la production on relève une nette diminution des ventes et même une nette diminution des stocks, ce qui est franchement difficile à soutenir.

⁸ L'enquête qui a été menée auprès des entreprises de première transformation met en évidence que, globalement, environ 28% des ventes de tabac brut ont lieu à d'autres entreprises de transformation et/ou à des commerçants internationaux, un

- comptabiliser deux fois ou plus le même tabac qui est produit dans un pays communautaire, transféré dans un autre pays communautaire pour la transformation et transféré, ensuite, une nouvelle fois dans un autre pays encore (communautaire ou tiers) pour l'emploi industriel de la part des manufactures.
 - considérer comme tabac communautaire le tabac qui provient en réalité de pays tiers, qui est transformé avec le tabac communautaire et réexporté. En définitive, il n'est pas dit que les exportations de la Communauté vers les pays tiers concernent exclusivement le tabac communautaire⁹.
- f. Le nombre de producteurs titulaires de quotas se réfère aux producteurs intéressés par les contrats de culture, rapporté par les communications des États membres dans le cadre de l'Annexes I ex Règlements (CEE) 1771/93 et 2636/99. Ce nombre peut ne pas coïncider avec le nombre de producteurs (en général plus bas) qui ont réalisé effectivement la production. En outre, le nombre de producteurs se réfère aux titulaires de quotas pour chaque groupe de variétés. Il s'ensuit que le nombre total de producteurs est surestimé, car il ne tient pas compte des producteurs qui sont en même temps titulaires de quotas pour plus qu'un groupe de variétés.
- g. La surface se réfère à ce qui est rapporté par les communications des États membres dans le cadre de l'Annexes I ex Règlements (CEE) 1771/93 et 2636/99. Cette surface peut s'avérer ne pas être celle qui a été mise effectivement en culture.

En ce qui concerne la banque de données du RICA¹⁰, il faut signaler que la comptabilisation des exploitations agricoles dans le cadre du réseau RICA a lieu sur une base volontaire. Sur cette base, les exploitations de l'échantillon RICA sont sélectionnées dans le cadre d'un plan d'échantillonnage stratifié sur les régions, la taille économique et l'orientation productive. Cependant, il n'y a pas de variable de stratification spécifique pour la culture du tabac.

Une première limite est représentée par le petit nombre d'exploitations tabacoles présentes dans le RICA. Etant donné qu'un échantillon avec un nombre d'exploitations inférieur à 15 unités ne peut pas être utilisé dans l'analyse, et à cause de problèmes liés à la confidentialité des données individuelles, et en raison de la réduite signification statistique, il est souvent impossible d'effectuer des analyses à un niveau de détail trop fin. Dans le cas du tabac, par conséquent, les données disponibles se limitent à l'Union Européenne (dans l'ensemble), à l'Italie, à la Grèce et à l'Espagne. Au niveau régional, les données se limitent à la Campanie et à l'Ombrie (pour l'Italie), à l'Estremadura (pour l'Espagne), à la Macédoine-Thrace, à l'Epire-Péloponnèse, à la Thessalie et à la Sterea Ellada (pour la Grèce). Dans

pourcentage qui monte à 40% en Italie et à 44% en Espagne (voir table qui synthétise les ventes de tabac brut par typologie des clients). Les entreprises qui vendent la totalité ou une partie de la production à d'autres transformateurs ou à des commerçants relèvent que le marché est entre les mains de quelques traders internationaux, et que les tailles des entreprises ne permettent pas de garder des rapports directs avec les manufactures (les manufactures interagissent directement avec les grands traders multinationaux). D'autres entreprises vendent une partie du produit à des commerçants pour écouler les stocks (les achats dépassent les capacités de vente directe), ou alors parce qu'elles ne sont pas à même d'achever le processus de production (elles n'ont pas d'installations de battage). En Italie, 33% seulement des entreprises qui ont répondu disposent d'installation de battage, et 50% en Espagne.

<i>% des ventes des entrepr. 1ere transform.</i>	Total	Italie	Allemagne	France	Belgique	Espagne	Grèce
Manufactures nationales	25,9	13,0	53,0	46,8	34,5	45,2	7,1
Manufactures communautaires	47,3	63,2	34,4	45,9	64,5	45,4	40,4
Manufactures pays Tiers	26,8	23,8	12,6	7,3	1,0	9,4	52,6
Total manufactures	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Autres entreprises de 1ère transformation	12,0	25,3	4,6	0,0	0,0	2,5	14,3
Commerçants	15,7	14,8	18,0	5,6	0,0	41,2	0,0
Total autres clients	27,6	40,2	22,6	5,6	0,0	43,7	14,3

⁹ Le tabac importé en balles par les entreprises multinationales de transformation/commercialisation est trié. Une partie du produit (probablement de meilleure qualité) est traitée et vendue aux manufactures communautaires, et une partie (probablement de qualité inférieure) est traitée et réexportée dans les pays tiers. Toutefois, pour les statistiques, il s'agit d'exportations communautaires. Le cas de la Belgique, dont la production de tabac est limitée, peut être pris comme exemple: en 1999, les importations des pays communautaires ont été de 19.800 tonnes, et des pays tiers de 15.400 tonnes. La même année, les exportations ont été de 14.600 tonnes dans les pays UE et de 5.900 tonnes dans les pays tiers.

¹⁰ Institué avec le Règlement 79/65, le RICA est finalisé au rassemblement des informations sur les revenus et sur le fonctionnement économique des exploitations agricoles de l'Union Européenne.

toutes les autres régions, l'échantillon est inférieur à 15 unités, et donc l'analyse RICA n'a pas été possible.

En outre, l'échantillon RICA d'exploitations tabacoles n'est pas constant, mais il varie dans le temps¹¹. Cela représente une deuxième limite, car l'échantillon d'exploitations varie dans le temps, à la fois dans son nombre et dans sa composition. Cela implique que les résultats de l'analyse de l'évolution des divers articles de bilan doit être prise avec prudence, car, dans les diverses années, ils peuvent être influencés par les variations de l'échantillon en ce qui concerne les éléments de structure (taille, etc.), et les systèmes de production des exploitations (variabilité des proportions des surfaces utilisées pour les diverses cultures, etc.)¹².

Une troisième limite est représentée par la comptabilisation commune des coûts de l'exploitation. Les résultats économiques qui en dérivent reflètent l'ensemble des activités qui sont accomplies dans l'exploitation, et il ne s'avère pas possible d'isoler la contribution qui est exprimée par chaque activité de production. Cela complique la réalisation d'analyses des coûts de production au niveau d'une culture single, et notamment le tabac.

Une quatrième limite, qui est spécifique dans le cas de l'échantillon d'exploitations tabacoles, est représentée par la confusion entre la valeur de la production (prix du produit par les quantités) et la valeur de l'aide (primes). Une analyse qui a été menée sur les données a montré qu'en général, jusqu'à 1997 compris, dans les exploitations tabacoles de l'échantillon RICA la valeur des primes a été comptabilisée avec la valeur de la production. En outre, cette erreur s'est reproduite par la suite pour certaines régions (Sterea Ellada en 1998-99, Epire en 1998). Cela empêche de distinguer l'effet prix de l'effet prime sur les résultats économiques des exploitations pour les années avant 1998.

Une cinquième limite est représentée par le manque de données concernant les variétés de tabac qui sont cultivées dans les exploitations de l'échantillon. Ce n'est qu'à partir de 2000 que les modèles de relevé des données contemplent cette distinction, mais les résultats ne sont pas encore disponibles.

L'analyse des données de RICA a été menée au niveau d'exploitations tabacoles spécialisées et non spécialisées. On rappelle que, selon le RICA, elles sont considérées spécialisées les exploitations qui tirent de l'activité (tabacole, dans ce cas) au moins 2/3 de la Marge Brute Standard¹³.

En ce qui concerne l'enquête sur le terrain, les résultats sont influencés par la subjectivité des opinions des interviewés, qui n'ont donc pas un caractère probatoire.

Enfin, l'ensemble des Rapports d'Activité et des autres documents qui ont été consultés pour l'évaluation de l'impact du Fonds communautaire du tabac, tout en contenant une série d'indications utiles pour une appréciation qualitative de chaque projet, n'a pas fourni d'éléments homogènes pour avancer dans l'évaluation ex-post de l'impact du Fonds dans son ensemble.

¹¹ Il faut préciser que dans l'échantillon RICA une part des exploitations est la même au fil du temps, et il est donc possible de faire des analyses à échantillon d'exploitations constant. Cependant, dans le cas du tabac, l'évaluateur a préféré ne pas recourir à cette possibilité, car le nombre des exploitations de l'échantillon, déjà bas (notamment au niveau de certaines régions et dans les différentes classes de taille), aurait ultérieurement été réduit.

¹² Les fortes fluctuations des résultats économiques dans les diverses années de la période considérée peuvent être dues en bonne partie à cette raison. Il est évident que l'importance de ces fluctuations tend à augmenter lorsque l'importance du nombre de l'échantillon diminue, comme dans le cas de la répartition des exploitations par taille ou des échantillons d'exploitations des différentes régions.

¹³ MBS = valeur de la production + aides spécifiques – coûts spécifiques par rapport à la moyenne de la région agricole concernée

3.3. Critères de construction des échantillons pour l'enquête sur le terrain

L'échantillon d'analyse a été rassemblé à partir de documents qui ont été fournis par la Commission Européenne et qui contenaient une liste restreinte des organismes acteurs de la filière du tabac, à savoir les entreprises de première transformation, les Ministères compétents et les Organismes nationaux qui s'occupent du tabac. Après avoir rassemblé toutes les adresses nécessaires, les questionnaires ont été envoyés par courrier électronique aussi bien aux groupements de producteurs qu'aux entreprises de première transformation: sur 87 questionnaires qui ont été envoyés aux groupements et 77 aux entreprises, les questionnaires remplis et renvoyés ont été respectivement 46 et 35, pour un pourcentage d'environ 50% pour les pays producteurs et transformateurs de l'Union Européenne. Il existe des différences sensibles d'un pays à l'autre mais le degré de couverture est bon.

Nombre de Groupements de producteurs / d'entreprises de première transformation contactés par pays

	Groupements de producteurs		Entreprises de première transformation	
	N° questionnaires envoyés	N° questionnaires reçus remplis	N° questionnaires envoyés	N° questionnaires reçus remplis
Italie	30	15	49	15
Espagne	9	7	5	4
Grèce	30	8	13	8
France	10	9	2	2
Belgique	1	1	3	2
Allemagne	3	3	3	3
Portugal	3	2	2	1
Autriche	1	1	0	0
Total	87	46	77	35

Les questionnaires ont été soumis à une analyse de cohérence et les données contenues ont été introduites dans une base de données, ce qui a permis ensuite de les élaborer statistiquement et de les interpréter.

Par rapport à la représentativité de l'échantillon en ce qui concerne la production totale de tabac¹⁴ dans chaque pays, pour 2000, on a obtenu des questionnaires un degré de couverture totale pour l'Autriche et la Belgique, très élevé pour la France, le Portugal et l'Espagne, satisfaisant pour l'Italie et très limité pour la Grèce uniquement, à l'exception du GR. VI, du fait que beaucoup de Groupements n'ont pas répondu aux contacts.

Degré de couverture de la production de tabac brut en feuilles par l'échantillon (%)

	GR.I	GR.II	GR.III	GR.IV	GRV	GR.VI	GR.VII	GR.VIII	Total
UE	62,7	44,2	74,5	75,1	7,5	69,4	13,1	11,7	51,0
Italie	76,3	38,1	54,4	75,0	16,9		0,0		55,1
France	100,0	93,1	100,0						97,7
Belgique		100,0	100,0						100,0
Espagne	77,7	79,9	86,6	86,7					79,5
Portugal	100,0	57,8							94,0
Allemagne	74,0	98,2	92,8						86,4
Grèce	18,7	16,7			0,0	69,4	13,2	11,7	26,9
Autriche		33,9	100,0						100,0

¹⁴ En revanche, il n'a pas été possible de calculer le degré de couverture du volume de tabac brut qui a été acheté par les entreprises, car une partie des achats de certaines entreprises de transformation, celles qui sont dotées d'installations de battage, est faite aussi à d'autres transformateurs, si bien que le même volume d'achat serait calculé deux fois : une première fois pour l'entreprise de production qui achète aux producteurs et, une seconde fois, pour l'entreprise plus grande qui achète à celle-ci.

4. L'OFFRE DE TABAC: QUANTITE PAR GROUPE DE VARIETES, QUALITE, PRIX

Le chapitre 4. aborde les questions évaluatives qui concernent l'offre et la demande de tabac (équilibre de marché et productivité économique), et notamment :

- Les différents éléments de l'OCM Tabac ont-ils contribué d'une façon significative à un meilleur équilibre entre la demande et l'offre de tabac brut dans l'Union européenne en termes de quantités par groupe de variétés? (Question évaluative 1.1.)
- Dans quelle mesure l'OCM Tabac a-t-elle permis, notamment par le régime de prime et par le système de modulation de la prime, d'augmenter le prix commercial du tabac communautaire, et d'améliorer le rapport prix/prime? (Question évaluative 1.3.)
- Dans quelle mesure la partie variable de la prime et l'aide spécifique ont-elles permis d'améliorer la qualité de l'offre de tabac communautaire, et d'ajuster celle-ci aux demandes du marché? (Question évaluative 1.2.)

4.1. Les différents éléments de l'OCM Tabac ont-ils contribué d'une façon significative à un meilleur équilibre entre la demande et l'offre de tabac brut dans l'Union européenne en termes de quantités par groupe de variétés? (Q.E. 1.1.)

4.1.1. Structuration

Le marché communautaire de tabac brut est structurellement déficitaire. Par conséquent, le concept d'équilibre ne doit pas être rapporté à la possibilité du système de production de satisfaire la totalité de la demande de l'industrie manufacturière, mais plutôt à la capacité d'éviter l'apparition de surplus structurels (accumulation de stocks dans les entreprises de transformation) de produit invendu ou ne pouvant être écoulé qu'à des prix très bas sur des marchés peu intéressants du point de vue économique, car :

- il ne répond pas aux exigences qualitatives de la demande des manufactures communautaires et des marchés économiquement plus intéressants
- il ne répond pas aux tendances du marché des produits finis des manufactures communautaires et des marchés économiquement plus intéressants.

La qualité et la quantité sont donc les deux aspects qui déterminent la demande de marché et l'apparition éventuelle de stocks d'invendu. Le premier aspect fait l'objet de la politique d'amélioration de la qualité, en premier lieu par le régime des primes. Cet aspect est traité aux paragraphes suivants (question évaluative 1.2).

Le second fait l'objet de la politique de limitation de la production, en premier lieu par le système des seuils de garantie (et des quotas de production). La question 1.1 vise donc à évaluer l'efficacité totale du régime des seuils de garantie globaux et spécifiques par groupe de variétés, et la contribution de chaque instrument qui est prévu par le régime à poursuivre l'objectif de l'adaptation des volumes d'offre à la demande, de manière à éviter des problèmes d'écoulement.

4.1.1.1. Critères de jugement

Pour la formulation du jugement évaluatif, nous nous sommes référés aux critères suivants:

1. Le régime des seuils de garantie globaux et spécifiques pour chaque groupe de variétés (avec les instruments prévus par le régime) est/ n'est pas un instrument efficace de limitation de la production communautaire de tabac brut
2. L'adaptation des seuils globaux et spécifiques pour chaque groupe de variétés (avec les instruments prévus par le régime) a été effectuée/ n'a pas été effectuée de façon cohérente par rapport aux tendances de la demande des manufactures
3. L'orientation (éventuelle) de la production communautaire de tabac vers les variétés les plus demandées par le marché a été poursuivie d'une façon efficace par d'autres instruments de l'OCM Tabac

4.1.1.2. Indicateurs utilisés

Pour le premier critère, l'indicateur utilisé est l'écart % entre la production de tabac brut en feuilles par rapport au seuil global et spécifique, après l'application de l'instrument du transfert entre groupes de variétés.

Pour le deuxième critère, l'indicateur optimal aurait été l'évolution du rapport (en volume et en valeur) entre l'offre de tabac brut communautaire qui est demandée par les manufactures et la demande totale de l'industrie manufacturière pour chaque groupe de variétés (estimation du bilan de la consommation intermédiaire). Les nombreuses tentatives qui ont été effectuées par l'évaluateur en analysant les diverses sources disponibles n'ont pas amené à des résultats fondés (cf. annexe à la question évaluative 1.1 et Chapitre 3.1.2.).

Cela a suggéré d'abandonner ce chemin.

On a ainsi adopté deux autres indicateurs:

- l'état de la demande communautaire (manufactures) pour les diverses variétés de tabac
- l'évolution du transfert de quota entre groupes de variétés, qui représente un indicateur indirect de l'adaptation de l'offre aux tendances de la demande

L'indicateur concernant l'état de la demande des manufactures est un indicateur qualitatif (enquête sur le terrain) qui se développe de l'approfondissement des divers facteurs techniques et économiques qui influencent le marché mondial.

L'indicateur relatif à l'orientation à l'utilisation de l'instrument du transfert de quotas entre groupes de variété se base sur l'hypothèse de validité du principe de rationalité économique des opérateurs, en supposant que :

- l'industrie de transformation est obligée d'acheter toute la production de tabac brut en feuilles fixée avec les contrats de culture
- aucune obligation d'achat n'est prévue pour les manufactures
- l'industrie de transformation tend à minimiser le volume des stocks pour ne pas compromettre la gestion financière de l'entreprise
- l'intérêt primaire de l'industrie de transformation est donc d'adapter ses propres volumes d'offre aux exigences réelles du marché

Pour l'évaluation de la contribution des divers instruments (dans le sens large) qui sont prévus par l'OCM pour orienter la production vers les variétés de tabac les plus demandées par le marché, on a également utilisé les résultats de l'enquête qui a été menée auprès de l'échantillon de Groupements de producteurs et d'entreprises de première transformation.

On a, pour finir, évalué l'impact de l'instrument du rachat sur les seuils de garantie.

4.1.1.3. Sources d'information et limites

Pour élaborer les indicateurs, on a utilisé les sources statistiques suivantes :

- les données relatives aux seuils de garantie et aux transferts de quotas entre groupes de variétés ont été relevées de la réglementation communautaire de référence (de 1993 à 2001)
- les données de production de tabac brut en feuilles ont été relevées des communications des États membres dans le cadre de l'Annexes II des Règlements 1771/93 et 263/99 (de 1993 à 2001)
- les données relatives à l'application de l'instrument du rachat ont été mises à disposition par les Organismes de Gestion des États membres(1999-2000-2001)
- les informations qualitatives proviennent des réponses aux questionnaires qui ont été soumis aux Groupements de producteurs

4.1.2. La capacité du système des seuils de garantie de maîtriser la production

Comme on l'a anticipé au Chapitre 1: « Le marché mondial du tabac brut et la place de l'Union Européenne », entre la période qui a précédé et qui a suivi la première réforme de l'OCM Tabac, on a assisté à :

- une réduction consistante de la production communautaire : après avoir atteint un maximum d'environ 430.000 tonnes en 1991, la production communautaire de tabac brut en feuilles a subi une forte réduction après 1992, l'année de l'entrée en vigueur de la nouvelle OCM (Règ. 2075/92), et se situe actuellement sur 334.000 tonnes.
- une forte stabilisation de la production: après l'introduction du système des seuils de garantie, les variations autour de la tendance de fond sont limitées dans l'ensemble, et attribuables en grande partie aux mécanismes qui sont prévus par l'OCM (adaptation des seuils de garantie et transfert de quotas entre groupes de variétés). Le tableau suivant rapporte les écarts type de la production autour de la moyenne dans les deux sous-périodes.

Fig. 25) Écarts type de la production de tabac brut en feuilles (1989/2001)

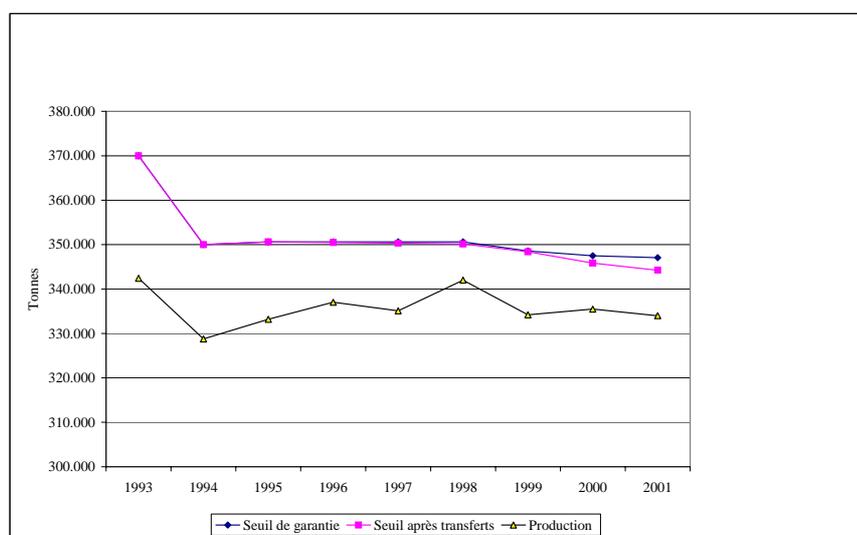
(Tonnes)	De 1989 à 1992	De 1993 à 2001
Flue Cured	29.820	4.509
Light Cured	12.018	3.767
Dark Cured	35.352	4.470
Fire Cured	1.149	327
Sun Cured a)	14.480	4.415
Total	11.431	4.285

a) y compris les orientaux grecs

Source: à partir de données Eurostat et des communications des États membres.

Le graphique suivant montre l'évolution de la production totale qui est livrée à l'industrie de transformation ou apportée aux coopératives de transformation de tabac brut par rapport à l'évolution du seuil global de garantie, avant et après l'application de l'instrument du transfert de quotas. La production s'est maintenue constamment en dessous du seuil global de garantie, même si on assiste à une convergence au fil du temps (les données en détail à l'annexe à la question évaluative 1.1).

Fig. 26) Évolution des seuils de garantie, des seuils de garantie après transfert e de la production du tabac brut en feuilles (1993/2001)



Source: à partir des Règlements communautaires, communications des États membres

Le système des quotas semble représenter un élément susceptible d'induire les cultivateurs à produire des quantités inférieures au quota attribué (la production qui excède le quota n'est pas admise à la prime). Par conséquent, le système semblerait exercer un effet psychologique qui permet de limiter l'offre dans une mesure supérieure à celle qui était prévue par la norme.

Il faut considérer, de toute façon, qu'une partie des écarts négatifs entre production et seuils de garantie (présents dans tous les groupes de variété) est due soit aux quotas en extinction (producteurs qui sous-utilisent leurs quotas), soit aux conditions climatiques qui influencent les rendements dans les différentes années.

Fig. 27) Évolution des seuils de garantie après transfert et de la production de tabac brut en feuilles

		1993	1994	1998	1999	2001	Var. % 1994/00	Var. % 1994/98	Var. % 1998/01
Flue Cured	Seuil	131.200	124.260	126.990	127.619	135.897	9,37	2,20	7,01
	Production	124.129	118.521	126.358	121.056	133.172	12,36	6,61	5,39
	Ecart %	-5,4	-4,6	-0,5	-5,1	-2,0			
Light Air Cured	Seuil	83.220	73.520	74.592	77.654	82.388	12,06	1,46	10,45
	Production	71.479	70.000	73.087	74.687	81.556	16,51	4,41	11,59
	Ecart %	-14,1	-4,8	-2,0	-3,8	-1,0			
Dark Air Cured	Seuil	49.200	46.490	45.451	40.309	34.204	-26,43	-2,23	-24,75
	Production	45.524	43.886	43.656	38.541	33.248	-24,24	-0,52	-23,84
	Ecart %	-7,5	-5,6	-3,9	-4,4	-2,8			
Fire Cured	Seuil	9.130	8.130	6.930	7.203	6.319	-22,27	-14,76	-8,81
	Production	6.690	6.148	6.921	6.783	6.318	2,77	12,57	-8,71
	Ecart %	-26,7	-24,4	-0,1	-5,8	0,0			
Sun Cured	Seuil	35.650	29.700	28.300	26.800	16.760	-43,57	-4,71	-40,78
	Production	32.042	27.335	27.331	26.434	16.056	-41,26	-0,01	-41,25
	Ecart %	-10,1	-8,0	-3,4	-1,4	-4,2			
Basmas	Seuil	22.800	26.100	26.100	26.100	27.250	4,41	0,00	4,41
	Production	22.908	23.269	24.589	25.243	26.635	14,47	5,67	8,32
	Ecart %	0,5	-10,8	-5,8	-3,3	-2,3			
Katerini	Seuil	20.800	22.250	22.250	22.328	24.635	10,72	0,00	10,72
	Production	21.412	21.489	22.093	22.045	23.802	10,76	2,81	7,74
	Ecart %	2,9	-3,4	-0,7	-1,3	-3,4			
Kaba Koulak	Seuil	18.000	19.550	19.550	20.380	16.780	-14,17	0,00	-14,17
	Production	18.243	18.138	17.986	19.402	13.215	-27,14	-0,84	-26,53
	Ecart %	1,4	-7,2	-8,0	-4,8	-21,2			
TOTAL	Seuil	370.000	350.000	350.163	348.393	344.233	-1,65	0,05	-1,69
	Production	342.427	328.786	342.021	334.191	334.002	1,59	4,03	-2,34
	Ecart %	-7,5	-6,1	-2,3	-4,1	-3,0			

Source: à partir des Règlements communautaires, communications des États membres

4.1.3. La cohérence entre le système des seuils de garantie et la demande de tabac¹⁶

4.1.3.1. Les facteurs qui influencent les stratégies d'approvisionnement en tabac brut de la part des manufactures

La réponse à la question évaluative doit tenir compte de certains facteurs (synergiques entre eux) qui influencent les stratégies d'approvisionnement en tabac brut de la part des manufactures qui sont installées sur le territoire de l'Union Européenne (demande). En particulier, d'après les interviews qui ont été faites aux manufactures qui produisent des cigarettes, les principaux facteurs peuvent être résumés de la manière suivante :

▪ **Facteurs technologiques:** les diverses variétés de tabac se rapportent à trois fonctions d'utilisation principales. La première est la fonction de caractérisation du goût et de l'arôme. Cette fonction est remplie par les tabacs orientaux grecs (surtout par le Basmas), par des variétés particulières de Flue Cured (Virginia) françaises, espagnoles et en partie italiennes (Vénétie) et de certains pays tiers (E.U., Brésil, etc.). La deuxième est la fonction de remplissage (tabacs filler). Cette fonction est remplie par des tabacs de goût neutre, et notamment par le reste des Flue Cured européens, par les Light Cured (notamment le Burley). En outre, le Burley est amplement utilisé par les manufactures pour sa capacité de "fixer" les additifs qui sont ajoutés aux mélanges de tabacs. La troisième est la fonction d'abaissement du contenu d'éléments nocifs (nicotine et goudron en premier lieu). Les tabacs "filler" ont généralement une teneur plus basse en nicotine. Des technologies spéciales ont permis, en outre, de réaliser des intermédiaires à faible contenu d'éléments nocifs (tabacs expansés) à partir de sous-produits de la transformation du tabac, qui sont utilisés pour produire des cigarettes "light"¹⁷.

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 de marché:** on peut rapporter à ces facteurs tous les éléments qui sont à la base de l'évolution des préférences des consommateurs et des dynamiques relatives aux différentes cibles de consommation. Les interviews qui ont été faites aux manufactures permettent de reconnaître certaines tendances. En ce qui concerne les cigarettes :

- orientation et homogénéisation des préférences vers les cigarettes du type "american blend".
- les préférences de la consommation européenne sont en train de s'orienter progressivement vers les niveaux les plus élevés de prix/qualité (cela est également valable pour les pays d'Europe de l'Est, qui ne sont donc plus exclusivement importateurs de tabacs de basse qualité technique¹⁸)
- diminution progressive de la consommation de cigarettes au goût "traditionnel". Notamment, les cigarettes qui sont produites avec des tabacs Dark Cured (cigarettes brunes, dans toute l'Europe, et surtout en France et en Espagne) et avec des tabacs Sun Cured (Mavra et Tsebelija en Grèce)¹⁹, dont la consommation est limitée dans la tranche plus âgée de la consommation.
- croissance de la demande de cigarettes à faible contenu en nicotine et en goudron (Light et Medium)
- croissance du poids relatif de la composante féminine de la consommation.

En ce qui concerne les autres produits du tabac :

¹⁶ On se réfère à l'adaptation vers les tendances de la demande, et non aux fluctuations conjoncturelles de celle-ci.

¹⁷ Il faut souligner, à ce propos, qu'environ 15-16% des volumes de tabac importé par la Communauté est constitué par des sous-produits de transformation (*tobacco refuse*). Ces volumes sont fondamentalement en hausse.

¹⁸ Après le retour à la démocratie et à l'économie de marché, il y a eu dans les PECO une occidentalisation des consommations. Les grandes 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. C'est de toute façon un phénomène plus général qui est attribuable à la mondialisation de l'économie.

¹⁹ La demande finale de cigarettes brunes diminue en France d'environ 11% par an et de 4-5% en Espagne. En Grèce, la consommation de cigarettes de goût "grec" a subi le même processus, mais il semble y avoir une légère reprise ces deux-trois dernières années.

- croissance de la demande de tabacs "hand rolling", notamment dans les pays du Centre et du Nord de l'Europe et dans la jeune tranche d'âge de la consommation (voir la réponse à la question 4.2).
- lente diminution de la demande de cigares, mais stabilité substantielle du créneau de consommation qui est représenté par les cigares "toscani", qui sont produits avec des tabacs Fire Cured (Kentucky).

Ces tendances, abstraction faite des raisons qui les ont induites et favorisées, ont des répercussions sur les stratégies de production et de marché des manufactures:

- une adaptation progressive de la gamme de produits des entreprises manufacturières vers les standards qui sont dictés par les grandes entreprises multinationales qui dominent le marché (en expansion) des produits finis de goût "américain" (les stratégies d'adaptation s'avèrent être une condition nécessaire même si non suffisante, de permanence des entreprises dans le système compétitif).
- une segmentation accentuée du marché par cible de consommation (cible masculine, cible féminine, cible des jeunes, cible "salutiste") avec une offre de produits qui y correspondent, compte tenu du niveau de revenu.
- une sortie progressive du secteur d'affaires des cigarettes traditionnelles en déclin (notamment les brunes).

Cette évolution a des implications sur les politiques d'approvisionnement en tabac brut.

1. une première implication concerne les formules de fabrication des cigarettes. En effet, même si les formules de fabrication des cigarettes sont un secret d'entreprise (qui concerne à la fois la composition des mélanges de tabac et les additifs ajoutés), la production de cigarettes blondes implique l'utilisation de variétés/qualités de tabacs qui varie entre 15 et 60, nécessaires pour donner au produit le goût et arôme voulu. Seule une partie de ces variétés/qualités est produite dans les pays communautaires. La partie restante (majoritaire) provient des pays tiers en raison des caractéristiques organoleptiques particulières que les conditions pédo-climatiques européennes ne permettent pas de réaliser. Il s'ensuit que, *coeteris paribus*, et au-delà de l'équilibre qui existe entre les volumes de demande et les volumes d'offre communautaires, les importations de certaines variétés de tabac des pays tiers représentent un choix stratégique obligé. En définitive, l'orientation de la consommation vers les cigarettes "blondes" est à l'origine "historique"²⁰ de la croissance des importations des pays tiers de certaines variétés qui ne sont pas produites dans la Communauté.
2. une deuxième implication concerne les volumes d'utilisation des diverses qualités de tabac : la croissance de la demande finale de cigarettes light implique en effet une diminution relative de tabac brut (dans les cigarettes light la quantité de tabac est inférieure). Par conséquent, à nombre de cigarettes produites égal, les volumes sont fondamentalement décroissants.
3. une troisième implication 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'importation²¹.
 - Facteurs qualitatifs: on peut rapporter à ces facteurs tous les éléments distinctifs du tabac appartenant à chaque variété. Le thème de la qualité a été affronté à la question 1.2. On juge cependant opportun de le rappeler, car les facteurs qualitatifs 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.

²⁰ La croissance des importations des pays tiers a commencé bien avant la réforme de l'OCM de 1992.

²¹ L'utilisation de tabacs bruts de basse qualité/prix a également concerné les manufactures européennes en raison des décisions stratégiques de positionnement produit/marché (tranches basses et moyennement basses de consommation) et de la compression conséquente des coûts de production du produit fini. L'approvisionnement a concerné à la fois les tabacs européens et les tabacs d'importation.

- **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 entre Ecu/Euro (ou les monnaies nationales) et Dollar, au système des prélèvements douaniers et à l'ensemble de variables politico-économiques qui définissent le concept de "risque pays"²²).

4.1.3.2. Tendances de la demande des manufactures

Les interviews qui ont été faites aux manufactures permettent de rédiger le schéma des tendances de la demande communautaire pour les diverses variétés de tabac.

Variétés	Zones de production	Demande	Facteurs critiques
Flue cured	Quelque variétés de France, Espagne, Italie (Vénétie)	↗	technologiques et de marché
	Autres Pays -Régions	↗	marché
Light Cured	Partout	→	marché
Fire Cured	Italie	→	marché
Dark	Partout	↘	marché
	Espagne (Andalousie)	↓	qualité environnementale (chlore)
Sun Cured	Grèce	↘	marché
	Italie (Pouilles)	↓	qualité environnementale (chlore)
Basmas	Grèce	↗	technologiques et de marché
Katerini	Grèce	→	technologiques et de marché
Kaba Koulak	Grèce	↗	technologiques et de marché

Avant de vérifier la cohérence du système des seuils de garantie avec la demande communautaire de tabac brut, il nous paraît opportun de commenter les résultats de l'enquête qui a été menée auprès de l'échantillon d'entreprises de première transformation, afin de vérifier :

1. le "poids" représenté par le marché communautaire sur les ventes totales des entreprises de transformation, pour chaque groupe de variétés.
2. la confirmation des tendances de la demande de marché communautaire entre ce qui a été déclaré par les entreprises de première transformation et ce qui a été déclaré par les entreprises manufacturières (voir schéma précédent)

Les résultats de l'enquête confirment en définitive ce qui a été affirmé par les manufactures : les ventes

²² Par exemple, les changements dans la situation politique au Zimbabwe

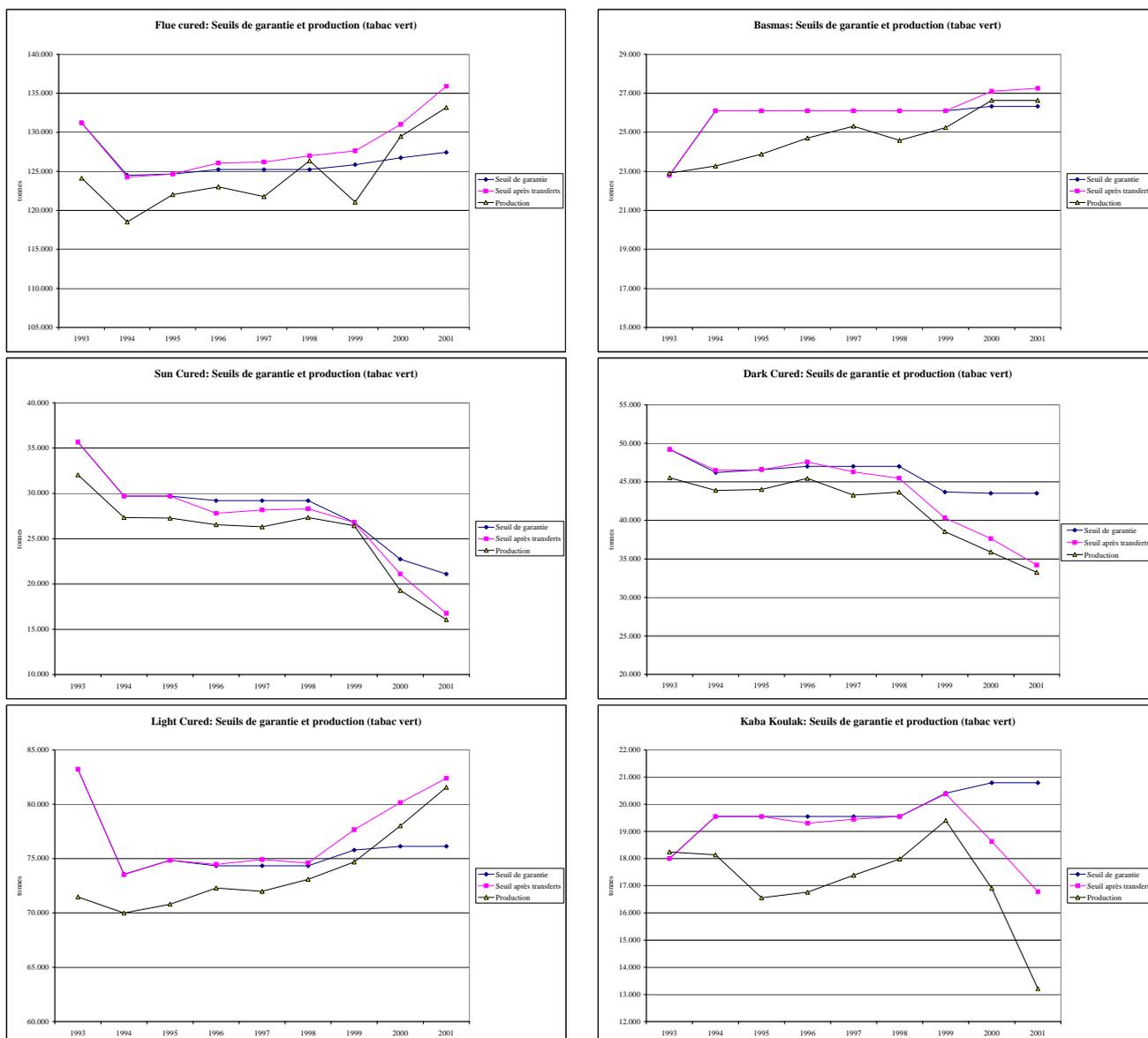
(et donc la tendance de la demande) ont augmenté pour les Flue Cured et, plus faiblement, pour les Light Cured. Une légère diminution globale pour les Dark Cured, et une forte diminution généralisée pour les Sun Cured. Pour les orientaux grecs, une hausse significative des ventes pour le Basmas se confirme, de même qu'une hausse plus faible pour le Katerini et quelques signaux de stagnation du marché pour le Kaba Koulak (pour les détails de l'enquête, voir l'annexe à la question évaluative 1.1)

4.1.3.3. L'application du système du transfert de quotas entre groupes de variétés

Les graphiques suivants expriment l'évolution des seuils de garantie, des seuils de garantie après l'application de l'instrument du transfert de quotas entre groupes de variétés, et de la production (livraisons) de tabac brut en feuilles.

L'analyse démontre²³ que la production de tabac brut s'est bien adaptée à la définition des seuils de garantie, notamment aux seuils après le transfert de quotas entre groupes de variétés.

Fig. 28) Evolution des seuils de garantie et de la production par groupe de variétés (1993/2001)



On observe, cependant, que pour certains groupes de variétés la définition des seuils maximums s'est avérée excessive par rapport à la production (Fire Cured, Basmas, Kaba Koulak). Cela a permis, d'une part, de piloter la production (développement du Basmas), mais, d'autre part, on a surestimé (probablement) les possibilités d'expansion de la demande, et les augmentations de production induites par les seuils de garantie ne se sont pas avérées cohérentes (Kaba Koulak).

²³ voir aussi l'annexe à la question évaluative

On a dit que le système des seuils de garantie a permis de stabiliser la production communautaire de tabac brut. Elle a peut-être été trop stabilisée, dans le sens que le système a présenté une rigidité excessive, en ralentissant dans certains cas un processus naturel de réduction qui était déjà en cours avant 1993 (Dark Cured, par exemple), et en ralentissant dans d'autres cas les processus d'adaptation de la production à la demande de marché (telle qu'elle est définie par les manufactures et par les entreprises de première transformation).

En effet, les ajustements des seuils maximums de garantie ont été effectués de façon (généralement) cohérente par rapport à la demande de marché, mais dans une mesure probablement inadéquate aux exigences réelles (la seule incohérence concerne le Kaba Koulak).

L'instrument du transfert de quotas entre groupes de variétés a cependant introduit des éléments de plus grande flexibilité du système. Cela a permis une orientation de la production nettement plus cohérente avec les tendances de la demande.

Le tableau suivant montre les variations en pourcentage (entre 1994 et 2001) des seuils de garantie qui ont été décidées par les règlements et les seuils après le transfert de quotas entre groupes de variétés.

Ce qui apparaît de façon significative c'est le rôle du transfert (par rapport à la modification des seuils de garantie) dans l'orientation de la production (reconversion variétale) vers les tendances positives des tabacs du premier et du deuxième groupe et vers les tendances négatives du troisième et du cinquième groupe de variétés.

Par contre, le transfert de quotas semble avoir agi comme un correcteur des attentes excessives de développement du marché du Kaba Koulak .

Fig. 29) Variations % des seuils de garantie et de seuils après transfert (1994-2001)

	Seuils de garantie	Seuils après transferts
Flue Cured	2,35	9,36
Light Cured	3,48	12,06
Dark Cured	-5,82	-26,43
Fire Cured	-13,96	-22,27
Sun Cured	-28,96	-43,57
Basmas	0,88	4,41
Katerini	11,33	10,72
Kaba Koulak	6,33	-14,17
Total	-0,84	-1,65

Source: à partir des Règlements communautaires

4.1.4. Le rôle joué par les instruments de l'OCM Tabac dans l'amélioration de l'équilibre entre l'offre et la demande

Le rôle du transfert de quotas entre groupe de variétés dans l'amélioration de l'équilibre entre l'offre et la demande est confirmé ultérieurement par l'analyse qui a été menée par l'évaluateur au niveau des États membres, qui montre que les transferts les plus consistants ont eu lieu des Dark Cured vers les Light et Flue Cured, dans les pays dans lesquels est en cours un processus rapide de remplacement de la consommation de cigarettes brunes en faveur des cigarettes blondes (Espagne et France²⁴), et des Sun Cured aux Flue Cured en Grèce (chute de la consommation de cigarettes traditionnelles à base de tabacs Mavra et Tsebelja)²⁵.

La capacité de l'instrument d'orienter davantage la production de tabac vers les variétés les plus demandées par le marché trouve pour finir une confirmation dans les réponses des sujets qui ont été interviewés.

On a demandé aux transformateurs et aux Groupements de producteurs d'exprimer un vote sur le rôle de chacun des systèmes et des instruments qui ont été mis en place par l'OCM pour orienter la production vers les variétés qui sont les plus demandées par le marché²⁶. Dans tous les États membres, à l'exception du Portugal, l'instrument du transfert a reçu un jugement fortement positif, beaucoup plus que le système des quotas en tant que tel et que l'ensemble des autres instruments.

Fig. 30) Instruments de l'OCM Tabac qui ont contribué à orienter la production de tabac vers les variétés les plus demandées par le marché

(% moyenne Groupements et transformateurs)	Total	Italie	Allemagne	France	Belgique	Espagne	Grèce	Portugal
Système des quotas	2,35	2,37	2,00	3,00	2,50	2,65	1,86	3,00
Système de transfert des quotas	3,51	3,23	4,00	4,00	3,00	3,81	3,75	2,50
Système de rachat des quotas	1,53	1,32	1,00	1,75	1,50	1,13	2,25	2,00
Cession des quotas entre producteurs	2,97	2,89	4,00	2,94	1,75	3,25	3,31	3,00
Prime fixe aux producteurs	2,18	1,77	2,67	2,69	2,00	2,84	2,56	3,00
Prime variable aux producteurs	2,59	2,94	2,83	3,31	2,25	2,17	2,75	2,00
Aide spécifique	2,57	2,66	3,50	2,36	2,25	3,00	3,00	4,00
Réserve nationale	1,10	1,04	1,17	1,06	2,25	1,00	1,00	4,00
Fonds du tabac partie recherche	1,44	1,28	1,50	2,44	2,50	1,38	1,27	1,00

Source: enquête COGEA. En gris, les valeurs qui ont obtenu plus que 3

On observe, en outre, que pour d'autres instruments on a aussi exprimé un jugement positif, notamment en ce qui concerne les cessions de quotas et la partie variable de la prime, qui devraient donc avoir agi de façon synergique dans le processus d'adaptation de la production à la demande de marché.

Par contre, un faible impact sur l'équilibre entre la demande et l'offre à été offert par l'instrument du rachat.

²⁴ Les interviews faites en Espagne et en France ont confirmé que le transfert de quotas du Dark a surtout concerné les producteurs qui réalisaient les qualités les plus inférieures, et donc les moins demandées par le marché communautaire. Les transferts de quotas du Dark à d'autres groupes a été par contre moins important en Italie, où la production est surtout exportée dans les pays tiers.

²⁵ Voir données de détail en annexe à la question évaluative 1.1

²⁶ Le jugement de valeur est exprimé dans une échelle de 4=beaucoup à 1=pas du tout

L'instrument du rachat n'a pas pour objectif l'amélioration de l'équilibre entre la demande et l'offre, même si son application peut avoir un impact réductif sur les seuils de garantie.

L'objectif du rachat est de faciliter la reconversion des producteurs qui décident de quitter le secteur (Art. 14 du règlement. 2075/92, tel que modifié par le règlement 1636/98). Le rachat est donc un instrument d'accompagnement pour les producteurs qui entendent abandonner définitivement la production de tabac, en garantissant une base économique favorisant les investissements/adaptations nécessaires à la reconversion des exploitations tabacoles.

La réalisation de l'instrument prévoit trois phases:

- *Le producteur communique à l'État membre l'intention à vendre le quota et de cesser définitivement la production de tabac.*
- *L'État membre rend publique les intentions de vente, de manière à ce que d'autres producteurs puissent acheter le quota. Dans ce sens, le rachat a un rôle redistributif des quotas de production.*
- *Après quatre mois de la communication des intentions de vente, les quotas mises en vente et pas achetées par des autres producteurs sont rachetées par la Commission, et soustraites des seuils de garantie.*

En effet, l'impact de l'instrument du rachat sur les seuils de garantie a été insignifiant. Les quotas soustraits aux seuils de garantie (rachetés par la Commission), dans les trois années d'application, se sont élevés à 1.118 tonnes, soit 0,32%.

Seulement au Portugal et à la Belgique il a eu un impact significatif, par rapport à la production nationale. Dans les Pays grands producteurs il n'a pas eu aucun impact, à exception de l'Italie en 2001 (239 tonnes dont 222 du groupe 5 dans les Pouilles).

Le tableau suivant montre la situation des quotas rachetés par la Commission pour les années de 1999 à 2001.

Fig. 31) Quotas rachetés par la Commission (1999/2001)

(tonnes)	États	Groupes de variétés								TOT
		01	02	03	04	05	06	07	08	
1999	Italie									
	France									
	Belgique		8,6	94,4						103,0
	Portugal	217,0	37,0							254,0
	Espagne									
	Allemagne									
	Grèce									
	Autriche									
	Tot UE	217,0	45,6	94,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	357,0
2000	Italie	3,8	0,4	1,6	2,1	20,9				28,8
	France									
	Belgique		27,3	46,1						73,4
	Portugal	277,0	30,0							307,0
	Espagne									
	Allemagne									
	Grèce									
	Autriche									
	Tot UE	280,8	57,7	47,7	2,1	20,9	0,0	0,0	0,0	409,2
2001	Italie	6,0		10,4	0,8	222,3				239,5
	France									
	Belgique			56,5						56,5
	Portugal		56,0							56,0
	Espagne									
	Allemagne									
	Grèce									
	Autriche									
	Tot UE	6,0	56,0	66,9	0,8	222,3	0,0	0,0	0,0	352,0

Source: communications des États membres

4.1.5. Jugement évaluatif

L'évaluateur n'a pu répondre que partiellement à la question évaluative.

En ce qui concerne le régime des seuils de garantie globaux et spécifiques par groupe de variétés, on a vérifié sa capacité de "piloter" la production communautaire vers les objectifs qui avaient été établis sur le plan politique.

Les rigidités qui sont liées "physiologiquement" à un système de quotas (qui tendent à "congeler" dans le temps les équilibres de production) sont apparues significativement mitigées par l'application de l'instrument du transfert de quotas entre groupes de variétés, qui a permis une adaptation plus rapide de l'offre aux dynamiques tendancielle de la demande (en termes de quantité) exprimées par les professionnels du secteur. L'instrument du transfert a donc été efficace, et particulièrement apprécié par tous les sujets de la filière du tabac brut, aussi parce qu'il semble avoir agi en synergie avec d'autres instruments prévus par l'OCM²⁷.

L'ensemble formé par le système des seuils de garantie et l'instrument de transfert s'est donc avéré cohérent par rapport à l'objectif d'un meilleur équilibre entre l'offre et la demande.

En revanche, l'impact du rachat dans la limitation de la production (quotas rachetés par la Commission) a été insignifiant, sauf partiellement en Belgique et au Portugal.

L'évaluateur n'a pas pu vérifier si les instruments ont agi de façon suffisante (ou excessive) pour atteindre l'équilibre. Le manque de fiabilité des données disponibles (stocks et ventes de tabac brut transformé), ou simplement leur absence (production de tabac transformé), ont empêché d'exprimer une réponse certaine et fondée. Les nombreux essais et techniques d'analyse qui ont été effectués, en utilisant à chaque fois des sources différentes, ont amené en effet à des résultats opposés.

A ce propos, l'évaluateur estime juste de signaler la disparité entre le système extrêmement soigneux de gestion et de contrôle en ce qui concerne les aspects de production et les aspects économiques du tabac brut en feuilles (et donc la disponibilité de données fiables) et l'insuffisance des systèmes informatiques du tabac brut transformé, qui empêche de connaître les volumes de production et les prix de vente, et qui donne naissance à des informations peu fiables sur les stocks et sur les ventes.

²⁷ Cet aspect sera approfondi dans la réponse à la question évaluative 2.2

4.2. Dans quelle mesure l'OCM Tabac a-t-elle permis, notamment par le régime de prime et par le système de modulation de la prime, d'augmenter le prix commercial du tabac communautaire, et d'améliorer le rapport prix/prime? (Q.E. 1.3)

4.2.1. Structuration

La question se compose de deux parties distinctes. La première vise à évaluer le rôle qui est joué globalement par l'OCM dans l'évolution des prix du tabac communautaire. En plus, la question vise à déterminer et à séparer l'effet sur l'évolution des prix qui est attribuable à l'amélioration de la qualité qui est apportée par le régime des primes et le système de modulation des primes, de l'effet qui est attribuable aux conjonctures du marché mondial.

La seconde partie de la question vise à évaluer le degré de dépendance vis-à-vis de la prime. La question naît de la supposition qu'en absence de modulation, les producteurs peuvent être peu stimulés à améliorer la qualité, et donc peu attentifs aux exigences du marché, avec l'effet de garder les prix bas et d'accroître la dépendance de leurs recettes dérivant de l'activité tabacole (et, en fin de compte, du revenu) de la concession de la prime.

La modulation de la prime par groupes de variétés vise, en effet, à rééquilibrer le rapport prix/prime, en stimulant le producteur à améliorer la qualité (et donc la valeur commerciale).

Il faut cependant considérer dans l'évaluation que le rapport prix/prime variable est conditionné par la relation fonctionnelle entre les deux variables.

4.2.1.1. Critères de jugement

1. L'OCM et notamment le régime de primes, dans sa partie fixe et variable, a/il n'a pas permis l'augmentation des prix commerciaux du tabac brut en feuilles, compte tenu de l'évolution des prix internationaux du tabac transformé et des prix du tabac communautaire transformé
2. La prime variable a été/ n'a pas été appliquée dans les façons prévues par la réglementation. La modulation a permis/ n'a pas permis d'élargir l'éventail de la prime variable entre les producteurs en fonction de la qualité du produit.
3. Le rapport entre prix commercial et prime (pour chaque groupe variétal) a évolué/ n'a pas évolué d'une façon positive, et dans une plus large mesure à partir de la récolte 1999

4.2.1.2. Indicateurs utilisés

Pour répondre au premier critère de jugement, les indicateurs utilisés sont les suivants :

- Évolution et variation % des prix moyens du tabac brut en feuilles (prix commerciaux) dans la période 1993-2001, par groupe de variétés et par Etat membre;
- Comparaison des écarts simples annuels (différence de prix de l'année t et de l'année $t-1$) du prix moyen commercial et du prix moyen mondial à l'exportation.
- Évolution du rapport entre les prix commerciaux du tabac brut en feuilles communautaire et les prix du tabac communautaire transformé par groupe de variétés. Les sources statistiques disponibles ne relèvent pas les prix du tabac transformé. On a donc utilisé, comme proxy, les prix à l'exportation du tabac emballé communautaire. Pour tenir compte des temps de transformation, le rapport a été fait entre les prix commerciaux de l'année $t-1$ et les prix du tabac emballé de l'année t .

Pour mesurer les effets de la modulation de la prime variable, l'indicateur est la variation de l'écart-type et du taux de variation de la prime variable en 1999 et 2000 pour chaque groupe de variétés.

Pour répondre au troisième critère (amélioration du rapport prix/prime), l'indicateur utilisé est l'évolution du rapport entre le prix commercial et le montant de la prime effectivement reçue par les producteurs à soutien du revenu (prime nette).

4.2.1.3. Méthodologie

L'analyse de la prime variable a été effectuée en regroupant les données par Etat membre et par groupe de variétés (pour l'Italie, l'Espagne et la Grèce, également par Région) sur la base des données relatives aux Groupements qui ont leur siège statutaire dans la région proprement dite, et en évaluant la distribution des primes variables affectées autour de la valeur moyenne calculée.

La méthodologie utilisée est la suivante :

- calcul de la valeur moyenne de la prime variable (Pvm) par pays (région) et par groupe de variété
- identification de sept bandes de PV:

Bandes	Range
Bande 1	Moins que -25%
Bande 2	De -15% à -25%
Bande 3	De -5% à -15%
Bande 4	De -5% à +5%
Bande 5	De +5% à +15%
Bande 6	De +15% à +25%
Bande 7	Plus que +25%

- calcul du % de producteurs qui retombent dans chaque bande de prime au niveau régional;
- calcul de l'écart-type et du taux de variation ($TdV = \text{écart-type}/Pvm$).
- élaboration de la distribution des producteurs autour de la Pvm en 1999 et 2000

En ce qui concerne la méthodologie utilisée dans le calcul du rapport prix commercial/prime nette, voir le paragraphe 4.2.4

4.2.1.4. Sources statistiques et élaboration des données

Les prix commerciaux et les productions de tabac brut ont été relevés des données communiquées par les États membres dans le cadre de l'Annexes II ex Règ. 1771/93 et 2636/99.

En ce qui concerne les prix à l'exportation, calculés comme le rapport entre la valeur et la quantité, on a utilisé les données de commerce extérieur d'Eurostat. En ce qui concerne les données de commerce extérieur, à cause des limites déjà énoncées (Chapitre "Méthodologie évaluative et limites de l'analyse"), on a utilisé les données des exportations des tabacs emballés en feuilles. On signale, en outre, que les données de commerce extérieur ne font pas de distinction, au sein du groupe Sun Cured, entre les tabacs appartenant au Groupe 5 et les autres Orientaux grecs. Cette limitation pose des problèmes d'interprétation pour le Basmak, le Katerini et le Kaba Koulak.

En ce qui concerne les prix mondiaux à l'exportation, la source utilisée est la FAO, car les autres sources internationales font cesser la série historique à 1999. L'utilisation des prix à l'importation dans la Communauté comme proxy des prix mondiaux s'est révélée inappropriée, car les données comprennent les frais de transport (prix CIF). Les prix à l'exportation de la FAO (présente aussi dans les autres sources internationales) sont exprimés en US\$. La comparaison qui a été faite avec les prix commerciaux doit donc être prise avec prudence.

L'évaluateur avait l'intention d'effectuer une comparaison entre les prix du tabac emballé communautaire (en utilisant comme proxy les prix à l'exportation) et les prix mondiaux, provenant aussi bien de la FAO qu'en utilisant comme proxy les prix à l'importation, afin de trouver une amélioration éventuelle du rapport des prix qui fut rapportable à la qualité du produit. Cela ne s'est pas avéré conseillé, car la variabilité de la composition des exportations communautaires des diverses typologies de produit avec des prix différents aurait pu conduire à des conclusions erronées.

Pour l'évaluation de la prime variable, on a utilisé les données originales des Organismes de Gestion des États membres, relatifs à l'année 1999 et 2000, qui rapportent les situations individuelles de chaque producteur, rassemblées par Groupement de producteurs. Les montants des primes ont été relevés des Règlements, de même que les prélèvements pour l'aide spécifique et pour le Fonds tabac.

4.2.2. Le rôle joué par l'OCM Tabac dans l'ensemble de ses instruments sur l'augmentation des prix commerciaux du tabac brut en feuilles communautaire

Le parcours d'analyse suivi pour apprécier le rôle de l'OCM sur l'augmentation des prix commerciaux du tabac brut en feuilles communautaire se base sur des étapes clés:

1. l'étude de l'évolution des prix commerciaux du tabac communautaire dans la période 1993/2001 par groupe de variété et par État membre
2. l'étude de l'évolution du rapport entre les prix commerciaux du tabac brut en feuilles communautaire et les prix du tabac communautaire transformé par groupe de variétés. Suite aux résultats de l'analyse, on a approfondi l'étude:
 - analyse spécifique des dynamiques du rapport prix commercial du tabac brut en feuilles communautaire et prix du tabac communautaire transformé dans la période 1993-1996/1997
 - analyse spécifique des dynamiques du rapport prix commercial du tabac brut en feuilles communautaire et prix du tabac communautaire transformé dans la période 1996/1997-2001
3. l'analyse de l'amélioration de la qualité commerciale (technique et du service) du produit

4.2.2.1. L'évolution des prix commerciaux du tabac communautaire

D'un point de vue plus général, l'analyse des prix commerciaux²⁸ du tabac communautaire fait ressortir des éléments de fond :

- Le prix communautaire moyen pondéré a suivi une phase de croissance très soutenue entre 1993 et 1996-1997 (de 0,319 à 0,957 Ecus/Kg) avant de traverser ensuite une période de forte réduction jusqu'en 1999. Dans les deux dernières années, on enregistre une reprise, accentuée en 2001, qui a permis au prix communautaire de remonter à un niveau légèrement inférieur à 1997 (0,907 Euros/Kg).
- La tendance à la hausse des prix jusqu'en 1996-1997 a intéressé tous les groupes de variétés, même si de façon différenciée. On a eu notamment une croissance particulièrement soutenue pour l'ensemble des tabacs orientaux (Orientaux grecs classiques et Sun Cured) et pour les Flue Cured.
- A partir de 1997-1998, l'évolution a pris des chemins différents selon les différents groupes de variétés, mais une baisse a touché la plupart des groupes. Après la forte croissance des années précédentes, c'est l'ensemble des tabacs orientaux et les Flue Cured qui ont fait enregistrer la diminution la plus forte.
- A partir de 1999-2000, les Flue Cured et les Orientaux classiques ont cependant inversé la phase dépressive, tandis que les Sun Cured ont poursuivi ultérieurement leur chute. En outre, à partir de 1998, même les prix des Dark Cured ont eu une tendance négative, qui s'est poursuivie de façon accélérée jusqu'en 2000, avant de ralentir en 2001. Ces deux groupes confirment également dans les tendances des prix, les difficultés de marché qui existent, que les baisses de la production ne réussissent pas à arrêter.
En revanche, les Light et les Fire Cured ont poursuivi même après 1996/1997 leur tendance à la hausse, bien que plus lentement pour les Light.

²⁸ Au moment de la rédaction du rapport, les prix de 2001 sont encore provisoires.

Fig. 32) Évolution des prix commerciaux du tabac brut en feuilles communautaire, par groupe de variété (1993/2001)

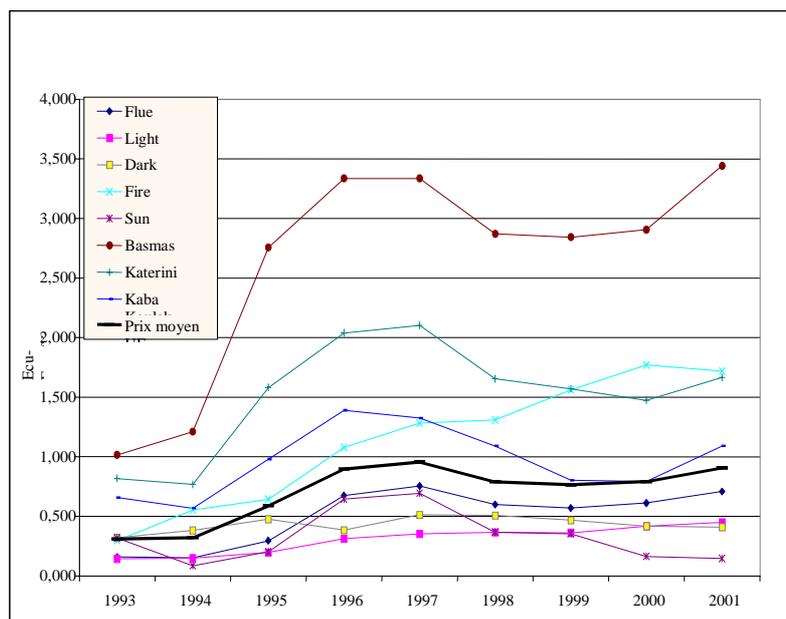
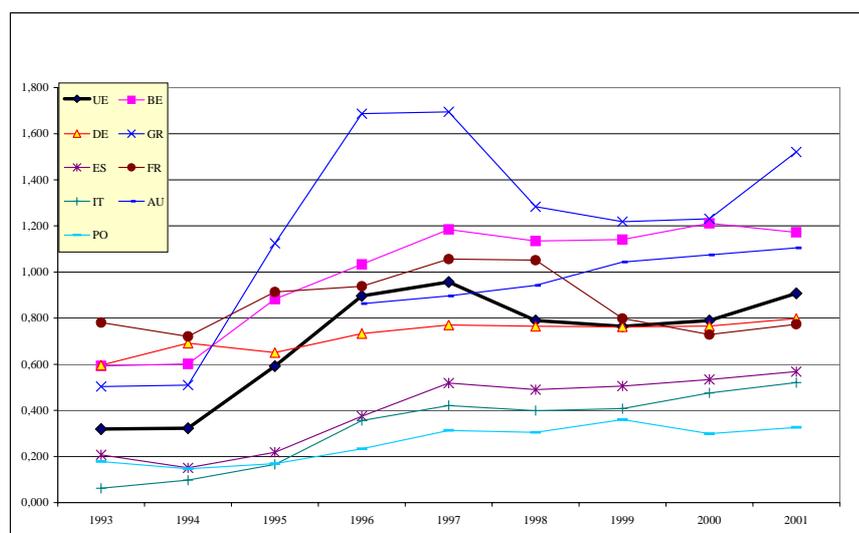


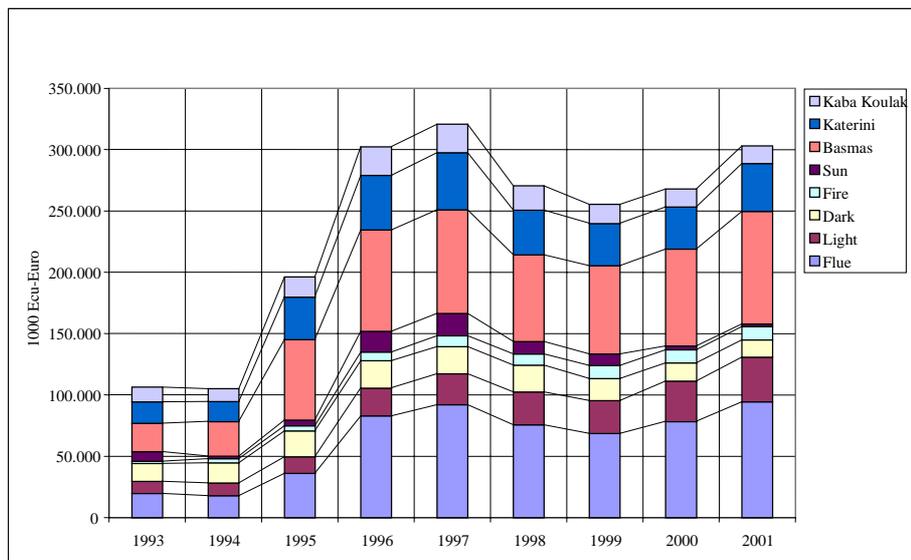
Fig. 33) Évolution des prix commerciaux du tabac brut en feuilles communautaire, par État membre (1993/2001)



Source: à partir des données communiquées par les États membres

- Il faut considérer que l'incidence de la production de Flue Cured sur la production communautaire (c'est le groupe variétal le plus cultivé) et les prix en moyenne plus élevés des Orientaux grecs ont un rôle déterminant dans l'évolution du prix communautaire moyen pondéré. De même, la forte concentration ou la concentration totale de la production de ces deux catégories de produit en Grèce et en Italie, implique que les tendances des prix dans ces pays jouent un rôle décisif dans l'évolution du prix moyen communautaire.
- On relève enfin que l'évolution des prix, avec l'évolution de la production (voir question 1.1), a fortement influé sur la composition de la valeur de la production communautaire, avec une brusque baisse continue des Sun Cured (2,2 Mio Euro en 2001 contre 18,2 Mio Ecu en 1997), des Dark Cured (13,9 Mio Euro en 2001 contre 22,2 Mio Ecu en 1997), et du Kaba Koulak (14,4 Mio Euro en 2001 contre 23 Mio Ecu en 1997), accompagnée d'une croissance soutenue et continue de la valeur des Light Cured (35,6 Mio Euro en 2001 contre 25,4 Mio Ecu en 1997).

Fig. 34) Évolution de la valeur de la production communautaire de tabac brut en feuilles



Source: à partir des données communiquées par les États membres

4.2.2.2. L'évolution des prix commerciaux du tabac brut en feuilles communautaire par rapport aux prix mondiaux du tabac brut transformé

L'observation de l'évolution des prix commerciaux du tabac communautaire, ainsi que de la valeur de la production, met en lumière la présence d'une singularité, qui s'est vérifiée en 1996-1997 surtout en Grèce, en Italie et (moins) en Espagne, et essentiellement pour les Flue Cured et les Orientaux (y compris le Sun Cured).

L'évaluateur a essayé d'en trouver au moins les raisons principales, et si ces raisons ont plus ou moins contribué de façon synergique à les déterminer.

Les industries de première transformation du tabac brut, interviewées au moyen du questionnaire, ont déclaré qu'un rôle important dans la définition du prix contractuel du tabac brut en feuilles est joué par les tendances des prix mondiaux (voir question 1.2).

Comme on l'a dit dans le chapitre "Le marché mondial et la place de l'Union européenne", le marché du tabac brut (emballé) est mondial, et l'éventail de prix y est très large (au sein de 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 amplement déterminées par les politiques d'achat des grands *traders* et des grandes manufactures multinationales, qui détiennent une part déterminante du marché mondial et européen du tabac emballé et des produits finis. De fait, l'activité de commercialisation du tabac emballé européen (notamment du tabac brut battu, du 1^{er} et du 2^e groupe de variétés, mais aussi des autres groupes) est concentrée dans un petit nombre d'entreprises de transformation 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) jouent en réalité une simple activité de sous-fourniture, sans avoir de rapports directs avec le marché.

Etant donné ces prémisses générales, on peut donc s'attendre à ce que l'évolution du marché mondial exerce son influence sur les transactions du tabac brut en feuilles entre les entreprises de transformation et les Groupements de producteurs.

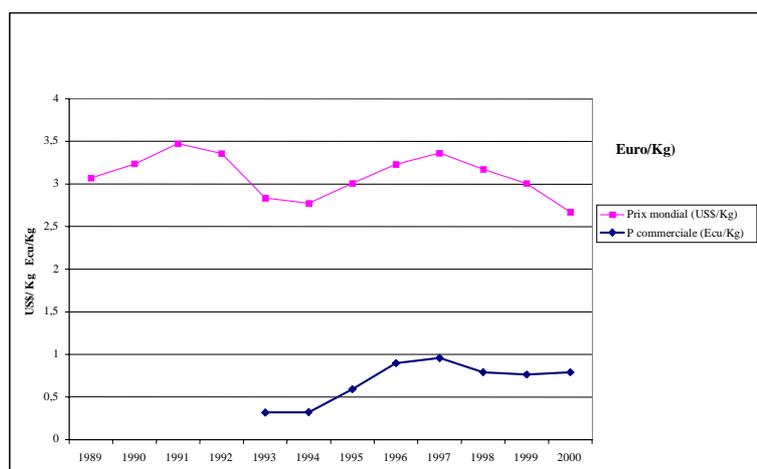
Dans le graphique suivant, on compare l'évolution du prix moyen mondial du tabac brut emballé (source FAO) exprimé en US\$/kg, et l'évolution du prix commercial moyen communautaire du tabac brut en feuilles (exprimé en Euro/kg). Tout en tenant compte de la différence des unités monétaires, on observe un parallélisme substantiel entre les deux courbes entre 1993 et 1998²⁹. A partir de 1999, par contre, les deux courbes commencent à diverger sensiblement, surtout en 2000³⁰.

²⁹ On ne dispose pas d'éléments certains pour pouvoir analyser en profondeur les raisons de l'évolution des prix mondiaux. On ne dispose pas notamment de l'évolution des stocks. L'évolution de la production devrait avoir joué en tout cas un rôle. On observe notamment une baisse de la production mondiale dans les années 1994-1996 après les pointes de 1992-1993, avec une reprise en 1997 et une nouvelle baisse en 1998. Cette évolution a concerné presque tous les groupes de variétés, mais de façon significative les Flue Cured (de 5,1 à 3,7 millions de tonnes de 1993 à 1994, et 5,2 en 1997 avant de subir une forte baisse, surtout en Chine) et les Orientaux (de 763 à 555 mille tonnes de 1993 à 1994, et 650 mille tonnes en 1997, avec une baisse par la suite, surtout en Turquie). C'est donc surtout sur les Flue Cured et les Orientaux que les tensions de prix devraient s'être vérifiées dans les années qui ont immédiatement suivi, compte tenu des retards entre le moment de la production et le moment de la transformation/commercialisation.

Cela devrait contribuer à expliquer la croissance des prix commerciaux des Flue Cured et de l'ensemble des Orientaux communautaires jusqu'en 1997 et ensuite la baisse de 1998-1999. Il faut signaler, en outre, que, d'après certaines interviews qui ont été faites à des grands *traders* internationaux et à des manufactures, la dépression des prix mondiaux en 1993-1994 est attribuable aux attentes d'ouverture des marchés de l'Est à suite de l'écroulement du bloc soviétique. Dans les années juste après la chute du mur de Berlin, les manufactures avaient effectué des achats de tabac brut dans une mesure double par rapport au volume de croissance qui était attendu (normalement le stock de tabac brut des manufactures équivaut à deux ans de production). L'expansion attendue ne s'est pas vérifiée, et la demande de tabac brut des manufactures s'est donc écroulée, entraînant les prix à la baisse. La reprise des achats à partir de 1995 a donné une impulsion aux prix mondiaux et communautaires.

³⁰ La dernière donnée de la série historique de la FAO doit être prise en tout cas avec plus de prudence, car, comme d'habitude, il faut la considérer provisoire, et donc éventuellement sujette à des corrections par la suite.

Fig. 35) Évolution de prix mondial du tabac emballé (US\$) et de prix commercial moyen UE (Ecu)

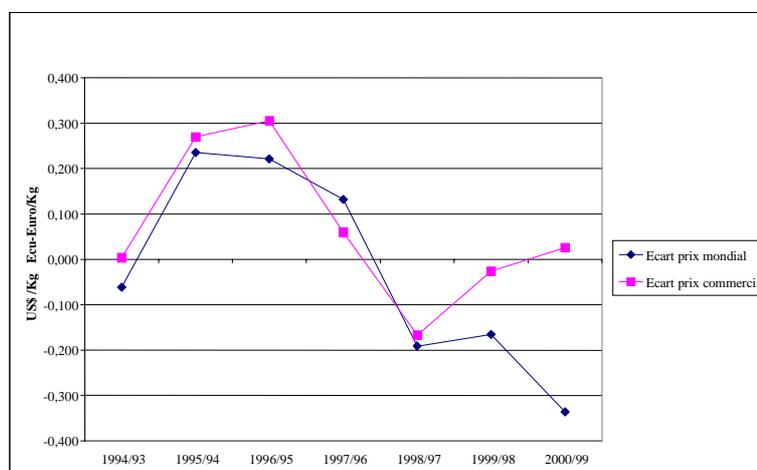


Sources: à partir de données FAO, communications des États membres

Les prix du tabac transformé et du tabac brut en feuilles ne sont pas des grandeurs homogènes, car les premiers comprennent les seconds, plus tous les frais de transformation, les frais financiers et de relation avec le marché. On a voulu cependant vérifier de quelle façon les variations des prix mondiaux du tabac emballé se répercutent sur les prix commerciaux communautaires.

Le graphique suivants montre les écarts simples annuels des prix respectifs (différence de prix de l'année t et de l'année $t-1$). L'évolution des écarts cumulés est publiée en annexe à la question évaluative 1.3.

Fig. 36) Écarts du prix mondial et du prix commercial moyen UE



Sources: à partir de données FAO, communications des États membres

Compte tenu des limites des diverses monnaies dans lesquelles les prix sont exprimés, on observe qu'en moyenne les écarts des prix mondiaux du tabac transformé correspondent fondamentalement aux écarts des prix commerciaux du tabac brut en feuilles communautaire jusqu'en 1997/1998.

Par conséquent, tout en n'étant pas une variable totalement dépendante, la définition des prix commerciaux communautaires semble avoir subi dans une certaine mesure les événements du système de production et du système commercial mondial, du moins jusqu'à cette date.

4.2.2.3. La dynamique du rapport prix commercial du tabac brut en feuilles communautaire et prix du tabac communautaire transformé, dans la période 1993-1996/1997

Si, en termes généraux, l'évolution du marché mondial contribue à expliquer en partie les variations des écarts de prix du tabac communautaire, elle ne permet pas d'expliquer son niveau.

Elle ne permet pas de justifier notamment le niveau particulièrement bas des prix au début de la période dans certains pays, par rapport au niveau qui a été atteint en 1996-1997.

En 1993 le prix moyen italien du tabac brut prenait des valeurs proches de zéro dans tous les groupes de variétés (cf. tableaux en annexe à la question évaluative 1.3) Pour n'en citer que quelques-uns, le Flue Cured est passé de 0,069 Ecu/Kg à 0,621 Ecu/Kg en 1996, en augmentant de 9 fois. Le Light de 0,049 à 0,172 Ecu/Kg, en augmentant de 3,5 fois. En Grèce, le Flue Cured est passé de 0,064 Ecu/Kg en 1993 à 1,070 Ecu/Kg en 1996, en augmentant de 16 fois. On observe en outre que la croissance la plus forte est enregistrée entre 1995 et 1996.

Même les Orientaux grecs ne se sont pas soustraits à cette dynamique : le Basmas est passé de 1,015 à 3,336 Ecu/Kg, en augmentant de 3,3 fois.

En revanche, dans d'autres pays comme la France³¹ et l'Allemagne, les niveaux de départ étaient déjà relativement élevés, et la croissance a été plus modeste. Pour les Flue Cured, en France le prix commercial moyen de 1993 était de 0,779 Ecu/Kg et, en Allemagne, de 0,731 Ecu/Kg, ce qui correspond plus ou moins à 11 fois le prix italien de la même année.

Il est difficile d'attribuer ces différences uniquement à la qualité technologique du produit, et en admettant même une différente qualité du service (présentation du produit, etc.), la différence apparaît peu croyable.

Un événement de rupture des équilibres compétitifs et de pouvoir contractuel entre les parties, représenté par l'adoption du Règ. 711/95, semble avoir contribué à engendrer le phénomène. Avec ce règlement, l'attribution de quotas aux industries de première transformation, telle qu'elle était prévue initialement par le Règ. 2075/92, a été directement transférée aux producteurs, et les États membres ont été stimulés à verser les primes directement à ces derniers. Il s'en est suivi un rajustement des pouvoirs contractuels entre les parties, avec un plus grand rôle des Groupements de producteurs, notamment là où le système compétitif industriel est particulièrement fragmenté comme en Italie et en partie en Grèce³².

Le rajustement des pouvoirs contractuels a donc contribué à stimuler un transfert effectif de la "valeur objective" du produit dans le prix. Le "saut" du prix commercial qui a eu lieu entre 1995 et 1996 dans certains pays et pour certains groupes de variétés peut donc être attribué en partie à cette raison, en plus de la reprise des prix mondiaux qui s'est vérifiée, comme on l'a vu, dans la même période³³.

De fait, les dispositions du Règ. 711/95, combinées à la phase ascendante du cycle des prix

³¹ En ce qui concerne le tabac français, en particulier pour les dernières années de la période, l'évaluateur a relevé des différences entre les prix officiels qui ont été communiqués par la DG Agri et les prix qui ont été communiqués par les États membres. En accord avec la Commission, on a utilisé les données officielles de la DG Agri.

³² A ce propos, 87% des Groupements qui ont répondu au questionnaire affirment que l'avantage principal de l'attribution de quotas aux producteurs est la plus grande transparence, le plus grand pouvoir contractuel des Groupements et la meilleure programmation des exploitations.

³³ Comme on le voit dans les graphiques publiés dans l'annexe à la question évaluative, en Italie le "saut" du prix commercial a touché dans une mesure inférieure le Light et presque pas du tout le Dark. Il semble y avoir deux raisons : dans le cas du Light, l'existence d'héritages historiques semble avoir influé négativement sur la transparence des relations commerciales entre producteurs et transformateurs, et sur la définition des prix aux producteurs qui sont particulièrement bas par rapport à la qualité technique moyenne du produit. On se réfère au phénomène de l'intermédiation, qui est surtout présent en Campanie, dans la province de Caserte. D'après certains traders internationaux, on produit dans cette province une des meilleures qualités de Burley, mais le prix commercial aux producteurs est, bizarrement, un des plus bas en Europe. Dans le cas du Dark, la production est presque entièrement gérée par les coopératives qui, de fait, n'ont pas de rapports "contractuels" et de transaction avec leurs Groupements, mais uniquement des rapports d'apport. En outre, la variété de Dark qui est cultivée de façon plus diffuse est l'Havanna, de peu de valeur. Dans ce cas, en 1996 aussi le prix particulièrement bas reflétait la valeur objective du produit. Il en va de même pour les Sun Cured italiens.

internationaux, a poussé l'industrie de transformation à accepter, en 1996 (et 1997), un prix particulièrement élevé de certaines variétés de tabac brut en feuilles, pourvu de s'assurer l'approvisionnement de la matière première nécessaire à satisfaire la demande des manufactures (et éviter ainsi de perdre les commandes), en reprise après le temps d'arrêt des années immédiatement précédentes.

Cette stratégie des industries de transformation est confirmée par l'analyse du rapport prix commerciaux du tabac brut en feuilles communautaire/prix à l'exportation du tabac communautaire transformé, étudié par groupe de variété.

En se référant à l'Italie et à la Grèce, on a analysé le rapport entre le prix commercial du tabac brut en feuilles de l'année précédente et le prix à l'exportation du tabac emballé en feuilles³⁴, pour les diverses typologies de produit³⁵. Ce rapport de prix représente l'incidence du coût de la matière première sur le prix de vente qui est pratiqué par les industries de transformation. Dans les deux pays (données en annexe à la question évaluative 1.3) le prix commercial de 1996 a eu une répercussion significative sur la composition du prix du tabac transformé en 1997, surtout pour les Flue Cured et les Orientaux en Grèce.

En Grèce, notamment, le prix commercial des Orientaux a eu une incidence sur le prix du tabac transformé (exporté) d'à peine moins que 70%, contre 30% environ au début de la période. En Italie, l'incidence du prix commercial du Flue Cured de 1996 sur le prix du transformé de 1997 a été d'à peine moins de 50%, contre 6,3% au début de la période.

³⁴ Cela pour tenir compte des temps minimums nécessaires à la transformation et ensuite à la vente du tabac.

³⁵ Le prix à l'exportation (Ecus/Kg), de source Eurostat, a été utilisé comme proxy du prix du produit transformé, car il n'existe pas de relevés directs des prix des tabacs transformés. Pour les Sun Cured et les Orientaux grecs, on a calculé le prix commercial moyen de tout l'ensemble, car les statistiques de commerce extérieur ne font pas de distinction entre les orientaux classiques (Basma, Katerini, K.Koulak) et les autres tabacs semi-orientaux (Sun Cured).

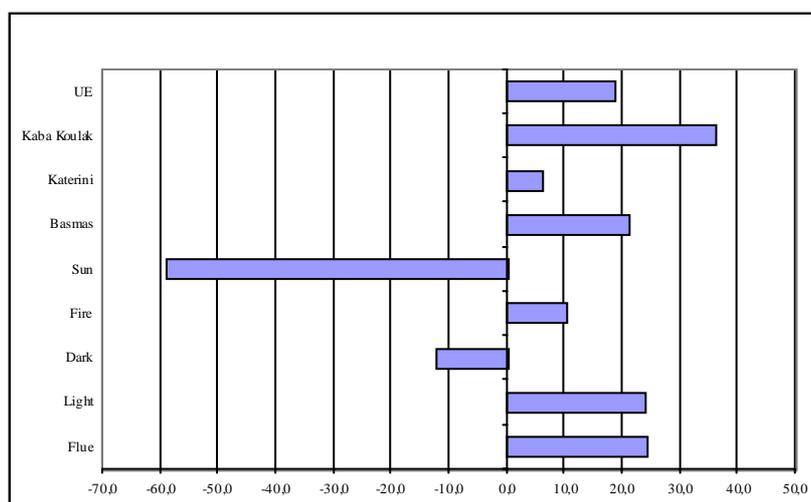
4.2.2.4. La dynamique des prix commerciaux du tabac brut en feuilles communautaire après 1996/1997

Comme on l'a déjà relevé, la phase de croissance généralisée des prix du tabac communautaire se termine en 1996/1997, et une phase plus complexe commence, où les différents groupes de variétés évoluent de façon différenciée. En outre, à partir de 1999, le prix commercial moyen pondéré communautaire semble perdre contact avec l'évolution du prix mondial, en amorçant une tendance (en moyenne) à la hausse que les opérateurs du secteur confirmeraient également pour 2002, du moins pour les groupes de variétés Flue, Light et Orientaux grecs.

L'évolution des prix après 1996/1997, et notamment après 1999, apparaît aussi plus cohérente avec les pressions exercées par la demande communautaire de tabac de la part des manufactures (voir q.é. 1.1). En effet, on observe des variations de prix fortement positives pour les Orientaux grecs (le Basmas a dépassé le niveau de prix de 1996/97), pour les Flue Cured, les Light Cured et les Fire Cured.

Par contre, les Dark Cured manifestent un fléchissement de plus de 12%, en cohérence avec les tendances de la demande de marché, et les Sun Cured, malgré la forte réduction de la production, subissent un vrai écroulement (presque 60%), qui témoigne de l'état de catastrophe dans lequel se trouve ce groupe variétal³⁶.

Fig. 37) Variation % des prix commerciaux moyens par groupe de variétés entre 1999 et 2001



Source: à partir de communications des États membres

L'évolution des prix semble donc récompenser et justifier les orientations de la production communautaire, qui ont été réalisées en grande partie en ayant recours au transfert de quotas entre groupes de variétés. La seule exception, au sein de ce panorama de cohérence, est représentée par le Kaba Koulak, qui a vu réduire la production d'environ 32% entre 1999 et 2001, contre une récupération de prix qui est la plus forte dans l'absolu (+36%).

On peut se demander si la modulation de la prime et une éventuelle amélioration de la qualité du tabac (du moins pour les groupes de variétés qui ont enregistré des hausses de prix) a contribué à l'inversion de tendance des prix.

Il est probable que la réponse soit positive, mais il nous paraît arbitraire d'affirmer que cette contribution a été déterminante. Du moins pour les Orientaux grecs et pour les Flue Cured, la dynamique des prix apparaît plus rapportable à l'évolution de la production mondiale. Pour les deux groupes de variétés, en effet, une nouvelle pointe de production a été atteinte en 1997 (avec des répercussions sur les prix, comme on l'a vu, en 1998-1999), suivie les années suivantes d'une

³⁶ Il est significatif d'observer la chute libre du prix des Sun Cured grecs qui, contrairement à 1996/1997, n'ont pas bénéficié de la phase expansive des Orientaux. Entre 1997 et 2001, les prix se sont écroulés de 84%.

diminution rapide dans les Flue et moins rapide, mais plus constante dans les Sun Cured.

4.2.2.5. L'amélioration de la qualité commerciale (technique et du service) du produit

Le thème de la qualité sera traité de façon plus diffuse dans la réponse à la question 1.2. On veut se limiter ici à déterminer des aspects qui peuvent avoir joué un rôle dans l'amélioration des prix moyens du tabac communautaire. Les interviews qui ont été faites s'accordent pour affirmer que la qualité technique du tabac européen a augmenté en moyenne, surtout grâce à :

- l'adoption du système de seuils de garantie et la modification des limites de garantie entre groupes de variétés, qui a entraîné l'abandon de la culture dans les zones où la vocation était moins forte, et qui produisaient du tabac de la plus mauvaise qualité technique (à ce sujet voir aussi la réponse à la question 2.2).
- le remplacement, au sein des groupes variétaux, des variétés (cultivars) de valeur inférieure avec des variétés de plus grande valeur. Ce processus devrait avoir concerné davantage les Flue Cured et les Light Cured.
- l'amélioration des techniques culturales et des opérations de séchage.
- en outre, la qualité du service (soin dans la présentation du produit en lots plus homogènes, présence inférieure de substances étrangères dans les balles, etc.) qui est fourni par les producteurs, devrait avoir amélioré.

Il n'a pas été possible d'évaluer l'impact de l'amélioration qualitative éventuelle sur l'amélioration des prix, notamment entre 1993 et 1996, étant donné la prédominance des phénomènes qui ont été décrits ci-dessus.

Toutefois, nous pensons pouvoir affirmer que les prix du début de la période ne sont pas représentatifs de la qualité effective du produit, du moins dans les pays méditerranéens et notamment en Italie. De fait, en admettant un rapport entre la qualité de la matière première et la qualité du produit transformé, il devrait y avoir un rapport grosso modo uniforme entre le prix de la matière première et le prix du tabac emballé. Comme on l'a vu, dans les premières années de la période cela ne s'est pas vérifié, du moins dans les pays cités, et cela fait supposer l'existence d'un différentiel entre la valeur commerciale effective du tabac brut en feuilles et le prix commercial qui est effectivement payé aux producteurs. Il s'ensuit qu'il faudrait refuser l'hypothèse courante selon laquelle les prix bas étaient exclusivement motivés par la basse qualité du produit.

4.2.3. Les effets de l'application du système de modulation de la prime variable

L'analyse des données relatives à la prime variable (prime variable moyenne, écart type, taux de variation³⁷) permet de relever des éléments concernant la prime variable et la modulation de la prime. Notamment :

- Dans tous les pays et pour tous les groupes de variétés, la moyenne de la prime variable a augmenté entre 1999 et 2000, conformément aux dispositions du Règlement.
- L'application de la partie variable de la prime a produit des effets très différenciés dans les divers pays et entre les divers groupes de variétés. En se référant à l'année 2000 (2001 pour la France), le taux de variation (TdV) a été inférieur à 0,1 pour le Flue Cured en France et en Espagne, et pour le Light Cured en Grèce. En Autriche, en outre, le TdV est même nul. Il faut observer, d'autre part, que le TdV apparaît très bas (proche de 0,1) également pour le Light en Espagne et en Belgique, et le Sun Cured en Italie.

Par contre, le TdV a été supérieur à 0,2 pour le Flue Cured en Allemagne, au Portugal et en Grèce, pour le Light Cured en Allemagne et au Portugal, le Fire Cured en Italie, le Sun Cured, le Katerini et le Kaba Koulak en Grèce. En outre, des valeurs de TdV très proches de 0,2 se sont réalisées pour le Flue Cured en Italie, le Light Cured en France et le Dark Cured en Allemagne.
- Dans certains pays, et pour certains groupes de variétés, le taux de variation a diminué entre 1999 et 2000 : notamment pour les Flue Cured en Allemagne, en France, en Espagne et en Italie, pour les Light Cured en Belgique et en Italie, pour les Dark Cured en Belgique, en Allemagne et en Italie, pour les Fire Cured en Italie, pour les Sun Cured et le Basmal en Grèce.

L'analyse qui a été menée pour certaines régions des principaux pays producteurs confirme (malgré quelques différences) les phénomènes qui ont été relevés. En particulier, pour presque tous les groupes de variétés produits dans les principales régions italiennes, grecques et espagnoles, le phénomène de la diminution du TdV entre 1999 et 2000 est vérifiable (voir tableau et graphiques en annexe à la question évaluative 1.3).

L'interprétation des phénomènes qui ont été décrits peut présenter des ambiguïtés. Notamment:

1. Le bas niveau de TdV dans certains pays et pour certains groupes de variétés peut être interprété :
 - soit comme une homogénéité absolue de la qualité du tabac;
 - soit comme une insuffisante application de la partie variable de la prime.

Les deux hypothèses semblent coexister, mais de façon différenciée entre les pays. En France, par exemple, à une basse modulation de la prime dans le Flue Cured s'oppose une haute modulation dans le Light Cured et une bonne modulation dans le Dark. Il est donc probable que la qualité du Virginia français soit en effet plutôt homogène³⁸.

En Espagne, par contre, la basse modulation de la prime concerne en général le Flue, le Light et le Dark (en Estremadura). Il est donc probable que la plupart des Groupements de producteurs espagnols n'aient appliqué que dans une mesure limitée le système³⁹.

2. Le haut niveau du TdV dans certains pays et pour certains groupes de variétés peut être interprété :
 - soit comme une large application de la modulation de la prime, en présence d'une forte différenciation qualitative de la récolte (déterminée par les conditions climatiques, les techniques de production, les soins à la production, etc.);
 - soit comme la présence d'un large éventail de qualités de tabac de la même variété, cultivées dans des différentes régions du pays;

³⁷ Les données sont rapportés dans le tableau en annexe.

³⁸ Les interviews effectuées en France confirment les hypothèses. Les interviewés (Groupements de producteurs et entreprises de transformation) ont affirmé en outre que le système de la modulation était un instrument déjà appliqué de manière autonome dans ce pays, avant la publication du règ. 1636/98.

³⁹ La faible application de la prime variable en Espagne a été confirmée par les entreprises de transformation, par les Groupements de producteurs, et par les traders internationaux.

- soit comme la présence, au sein du même groupe de variété, d'un nombre plus ou moins élevé de variétés de tabac de qualité non homogène.

Dans ce cas aussi, les hypothèses semblent coexister : par exemple, dans le deuxième cas, les Fire Cured en Italie (Kentucky en Toscane et en Campanie) et dans le troisième cas les Sun Cured et Kaba Koulak en Grèce.

3. La différence (en négatif) entre le TdV en 1999 et 2000 pour certains groupes de variété et dans certains pays / régions peuvent être attribuées aux différences qualitatives de la récolte dans les deux années concernées.

Toutefois, les interviews, surtout en Italie et en Grèce, ont donné des justifications additionnelles de ce phénomène :

- Une modulation à 35% (en 2000) aurait été considérée trop élevée par les producteurs, et le passage à ce niveau trop rapide. Elle aurait engendré des problèmes de stabilité structurelle des Groupements de producteurs: avec un haut niveau de modulation, les producteurs qui reçoivent une valeur (prix+prime) basse auraient été stimulés à changer de Groupement (vers un Groupement avec des prix moyens plus bas ou avec des variétés différentes, même situé dans d'autres régions)⁴⁰, en créant des problèmes de maintien des conditions minimales de reconnaissance.
- En 1999, avec 20% de modulation, ce problème ne se serait pas vérifié, alors qu'il serait devenu critique en 2000. Cela aurait poussé certains Groupements à trouver des escamotages. Le plus fréquent est celui de payer les producteurs qui ont la meilleure qualité non pas avec le prix qui pourrait être potentiellement obtenu, mais avec un prix plus bas, plus une intégration (séparée du prix) attribuable à des services (service de triage, préparation des lots, etc.).

⁴⁰ L'analyse de données au niveau régional a permis de relever que dans quelques régions ils sont reportés (en 2000) des groupes de variété pas produits dans la région même (p.e GR 5 en Ombrie et Latium, GR 3 et 4 au Pouilles). Voir graphiques en annexe à la question évaluative 1.3

4.2.4. L'évolution du rapport prix/prime nette

Le rapport prix/prime nette est un indicateur clé, car il représente le degré de dépendance des recettes du soutien communautaire. D'autre part, le bas niveau du rapport a été un des éléments moteurs de la réforme de l'OCM de 1992, ainsi que de sa révision de 1998.

Pour l'évaluation du rapport prix/prime nette il faut considérer que les données relatives aux primes communautaires au tabac brut (exprimés en Ecu/Euro) montrent une augmentation en 1995 et en 1999. Cependant, ces augmentations sont apparentes. En effet:

- a. A partir de 1.2.1995 une révision du système agrimonétaire, qui a aboli le mécanisme de switch-over, a été mise en place. L'Ecu vert (avec lequel les primes et les aides communautaires étaient exprimées) a été dévalué de 20,7509%, et fait coïncider avec l'Ecu financier. Les aides et les primes communautaires ont augmenté automatiquement de la même mesure, de manière telle à maintenir inaltéré la "valeur" du soutien.
- b. De 1993 à 1998 la prime attribuée au Kg de tabac brut n'était pas compréhensive de l'aide spécifique (10% de la prime) accordé aux Groupements de producteurs. Le Reg. 84/93 de la Commission, à l'art. 7, précise les utilisations possibles de l'aide spécifique, entre lesquelles: "l'octroi d'une rémunération supplémentaire aux producteurs membres du groupement, modulé en fonction de la qualité livrée, à l'exclusion de la catégorie qualitative la plus basse appliquée par les groupements." Dans ce cas, les dépenses "doivent correspondre, au moins, à 75% et, au maximum, à 90% du montant total de l'aide spécifique". Par conséquent, grosso modo, dans la période 1993-1998 la prime nette aux producteurs est représentée par le montant de la prime réduit de 1 % de prélèvement pour le Fonds tabac (0.5% en 1993) plus un montant variable entre 75% et 90% de l'aide spécifique.
- c. Depuis 1999 (et suivants) le montant de la prime résulte plus haut de 10% par rapport à la prime de 1998, car l'aide spécifique de 10% aux Groupements des producteurs (précédemment octroyée à part) a été totalement incorporée. Depuis 1999, donc, la prime nette aux producteurs est représentée par la prime réglementaire, réduite de 2 % de prélèvement pour le Fonds tabac et de 2 % d'aide spécifique aux Groupements des producteurs.

Tout ceci considéré, dans le calcul de la prime nette aux producteurs les modalités suivantes ont été utilisées:

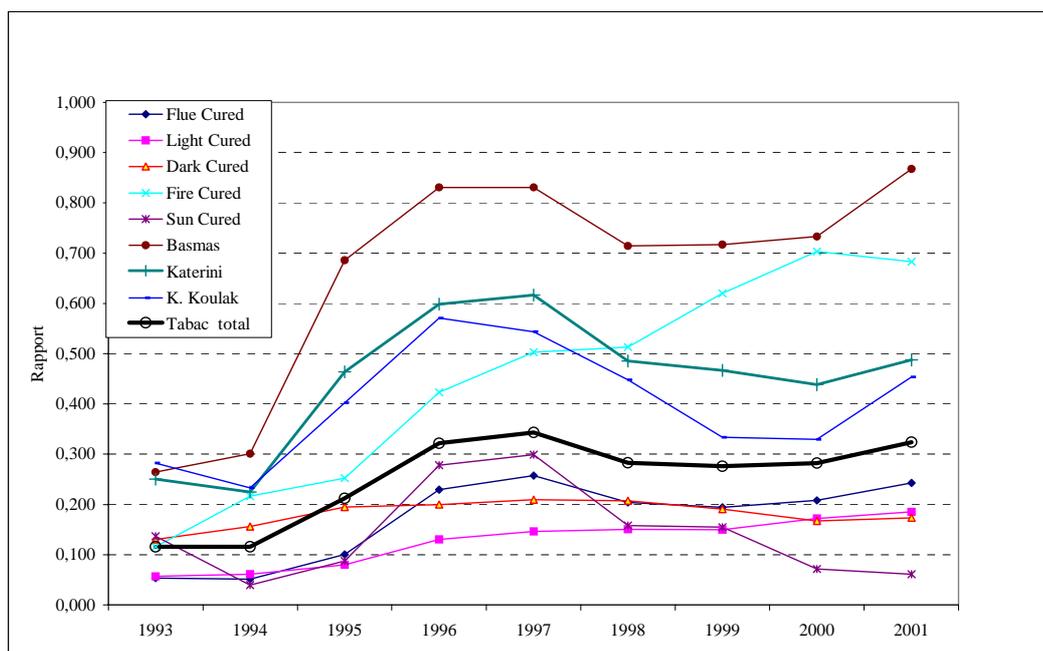
Pour les années 1993 et 1994 le montant en Ecu verts des primes réglementaires (primes supplémentaires incluses) a été rapporté à Ecu financiers, en appliquant le coefficient 1,207509.

Pour les années de 1993 à 1998 au montant des primes réglementaires (primes supplémentaires inclus) le prélèvement pour le Fonds tabac a été soustrait et, à partir de 1999 aussi le prélèvement de 2 % pour l'aide spécifique.

Pour les années de 1993 à 1998 au montant de la prime on a ajouté 80% de l'aide spécifique aux Groupements de producteurs.

L'analyse effectuée porte à conclure que dans la période 1993-2001 le montant (en Ecu/Euro) de la prime nette aux producteurs n'a pas subi de variations significatives (à partir de 1999 on a eu une augmentation faible de la prime aux producteurs de France, Allemagne, Belgique et Autriche en vertu de l'augmentation de la prime supplémentaire) et une diminution légère de la prime aux producteurs des autres Etats membres, à cause de l'application du prélèvement de 2 % pour le Fonds tabac et de 2% pour l'aide spécifique aux Groupements des producteurs (pour les données de l'analyse, voir l'annexe à la question évaluative 1.3).

Fig. 38) Évolution du rapport prix/prime nette par groupe de variété (1993/2001)



Source: à partir de communications des États membres et réglementation communautaire

L'analyse du rapport prix/prime nette a fait ressortir les éléments de fond suivants (pour les données de détail, voir l'annexe à la question évaluative 1.3):

- L'évolution du rapport exprime grosso modo l'évolution des prix commerciaux. Même les variations annuelles du rapport reflètent les variations annuelles des prix commerciaux.
- Par conséquent, l'évolution du rapport présente une phase généralisée (mais différenciée) de croissance pour tous les groupes de variétés jusqu'en 1996-1997, avant de subir une flexion plus ou moins accentuée jusqu'en 1999, selon les groupes de variétés.
- Dans la moyenne générale, la valeur du rapport reste basse, avec un maximum de 34,3% en 1997 qui correspond au niveau le plus élevé du prix moyen. L'évolution des prix a provoqué une chute du rapport en 1999 (27,6%), qui a été récupérée en partie les années suivantes (32,4% en 2001).
- Autour de la moyenne générale se distribuent deux ensembles de groupes de variétés: au-dessus de la moyenne les Orientaux grecs et les Fire Cured. En particulier le Basmas, dont la valeur (à partir de 1996) oscille entre un maximum de 86,8% et un minimum de 71,4%, et les Fire Cured qui ont élevé progressivement la valeur du rapport jusqu'à un maximum de 70,3% en 2000. Tous les autres groupes de variétés sont en dessous de la moyenne. On observe la chute continue du rapport des Sun Cured, qui est retourné, en 2001 (6,1%), pratiquement sur le niveau 1994 (4,0%).

4.2.5. Jugement évaluatif

Relativement à la première partie de la question évaluative, concernant le rôle qui est joué globalement par l'OCM dans l'évolution des prix du tabac communautaire, l'analyse effectuée permet à l'évaluateur de formuler les conclusions suivantes :

1. L'OCM Tabac devrait avoir eu un rôle marginal dans la détermination de l'évolution des prix commerciaux du tabac brut communautaire, qui s'avère dépendre principalement des événements internationaux et/ou des dynamiques concurrentielles au sein du système compétitif, qui ne sont en tout cas pas gouvernables par l'OCM, qui ne possède pas d'instruments qui visent à définir et à contrôler les prix.
2. D'ailleurs, un élément qui semble avoir contribué à modifier les dynamiques concurrentielles (Règ. 711/95) n'est pas proprement rapportable à l'OCM. Toutefois, les instruments qui ont favorisé l'abandon de la production dans les zones à vocation inférieure et l'orientation de la production (système des seuils de garantie et modification des limites de garantie entre groupes de variétés) devraient avoir favorisé une amélioration de la qualité moyenne, et avec elle une augmentation (relative) des prix. En tout cas, l'analyse des données statistiques n'a pas permis de mettre en évidence une corrélation évidente entre l'évolution des prix et la qualité du tabac.
3. L'analyse a remarqué une cohérence substantielle entre les tendances des prix commerciaux et les tendances de la demande du marché communautaire, du moins à partir de 1999, et donc une cohérence avec le système de transfert des quotas entre groupes de variétés qui est prévu par l'OCM.
4. En ce qui concerne le système de modulation de la prime, qui a été introduit par le Règ. 1636/98, l'analyse a permis de vérifier l'existence de fortes différences d'application dans les États membres et au sein des États membres. Les effets apparaissent tout aussi différenciés.
5. Cela a empêché une évaluation de l'impact réel de la prime variable sur le prix commercial. L'analyse a permis de montrer que, entre 1999 et 2001, le prix commercial moyen communautaire a augmenté de 18,7%, mais il n'a pas été possible d'établir si ce résultat peut être corrélé à la prime variable. L'évaluateur est toutefois de l'avis que deux ans d'application sont objectivement insuffisants pour que le système puisse exprimer ses effets.

Relativement à la seconde partie de la question évaluative, qui vise à évaluer le degré de dépendance des recettes vis-à-vis de la prime, l'analyse permet d'exprimer les conclusions suivantes :

1. Le montant de la prime effectivement reçue par les producteurs à soutien du revenu (prime nette) à été plus ou moins constante dans toute la période d'application de l'OCM. L'évolution du rapport prix/prime nette est donc exprimée, grosso modo, par l'évolution des prix commerciaux.
2. Les raisons qui ont empêché l'évaluation concernant les effets réels de la prime variable sur les prix commerciaux ne permettent non plus d'exprimer une évaluation sur les effets de la prime variable sur le rapport prix/prime. Il faut cependant considérer que le mécanisme qui est prévu par le règlement ne permettrait pas de toute façon d'effectuer une évaluation correcte, étant donné la corrélation existante entre prix et prime variable.
3. La dépendance des recettes des producteurs tabacoles à l'égard de la prime communautaire reste de toute façon très élevée dans la plupart des cas, et elle reste également élevée pour les tabacs des variétés les plus appréciées.

4.3. Dans quelle mesure la partie variable de la prime et l'aide spécifique ont-elles permis d'améliorer la qualité de l'offre de tabac communautaire, et d'ajuster celle-ci aux demandes du marché ? (Q.E. 1.2)

4.3.1. Structuration

La question 1.2 approfondit la question 1.3 et se réfère aux critères qualitatifs de l'offre en fonction de la demande de marché. Elle vise à évaluer dans quelle mesure les instruments de l'OCM ont permis d'améliorer la qualité, de façon à augmenter le degré de satisfaction de la demande industrielle.

En ce qui concerne la prime variable, le Règlement (CE) n° 1636/98 établit qu'elle est attribuée aux producteurs membres des Groupements en fonction du prix d'achat qui a été payé pour chaque lot par le premier transformateur. Le prix de vente devrait donc représenter une variable proxy qui exprime aussi la qualité du produit.

Cependant, l'analyse des données statistiques n'a pas permis de trouver une corrélation évidente entre les prix commerciaux et la qualité du produit (voir réponse à la question 1.3).

Dans ce cas, donc, il s'agit de vérifier si l'instrument de la prime variable et les actions qui ont été réalisées par les Groupements de producteurs, grâce à l'aide spécifique, ont été une incitation suffisante pour améliorer la qualité de l'offre et l'adapter aux besoins de la demande.

Cela signifie tout d'abord vérifier :

- ce que l'on entend par qualité du tabac brut, dans ses deux phases technologiques (tabac brut en feuilles et tabac brut transformé) et quels sont les facteurs pris en compte pour son évaluation.
- s'il existe une correspondance entre les facteurs de qualité qui sont attendus par les utilisateurs du tabac et l'offre de qualité
- si les systèmes qui ont été adoptés pour la classification de la qualité du produit sont homogènes et susceptibles de garantir qu'à chaque niveau de qualité correspond un prix unique, et donc vérifier si les prix de vente sont effectivement représentatifs de la qualité.
- si les Groupements de producteurs ont réalisé des activités visant à améliorer la qualité du tabac brut en feuilles

4.3.1.1. Critères de jugement

1. L'importance des différents facteurs de la qualité est perçue de la même façon ou de façon différente par les diverses composantes de la filière
2. Les systèmes d'évaluation de la qualité/prix sont cohérents ou non, et ils permettent/ils ne permettent pas d'assurer une uniformité et une égalité de traitement, de façon à ce qu'à qualité égale le prix soit unique pour tous les producteurs, et que le prix soit donc effectivement représentatif de la qualité du tabac communautaire.
3. Modification (éventuelle) du degré de satisfaction des différents sujets utilisateurs de la filière (transformateurs et manufactures) par rapport à la qualité du tabac brut communautaire entre la période qui a précédé et celle qui a suivi la première et la seconde réforme de l'OCM Tabac
4. Les Groupements de producteurs ont réalisé / n'ont pas réalisé des activités visant à améliorer la qualité du tabac, même ou seulement en vertu de l'octroi de l'aide spécifique, qui sont susceptibles d'engendrer un comportement vertueux des producteurs membres.

4.3.1.2. Indicateurs et méthodologie

Pour répondre aux critères de jugement, on a adopté des indicateurs qualitatifs, qui ont été formulés en fonction des réponses dérivantes de l'enquête Cogea sur le terrain (échantillon de Groupements de producteurs et entreprises de première transformation).

En outre, pour répondre au critère 2. on a analysé les grilles utilisées par les Groupements de producteurs et par les transformateurs pour évaluer la qualité/prix du tabac brut en feuilles.

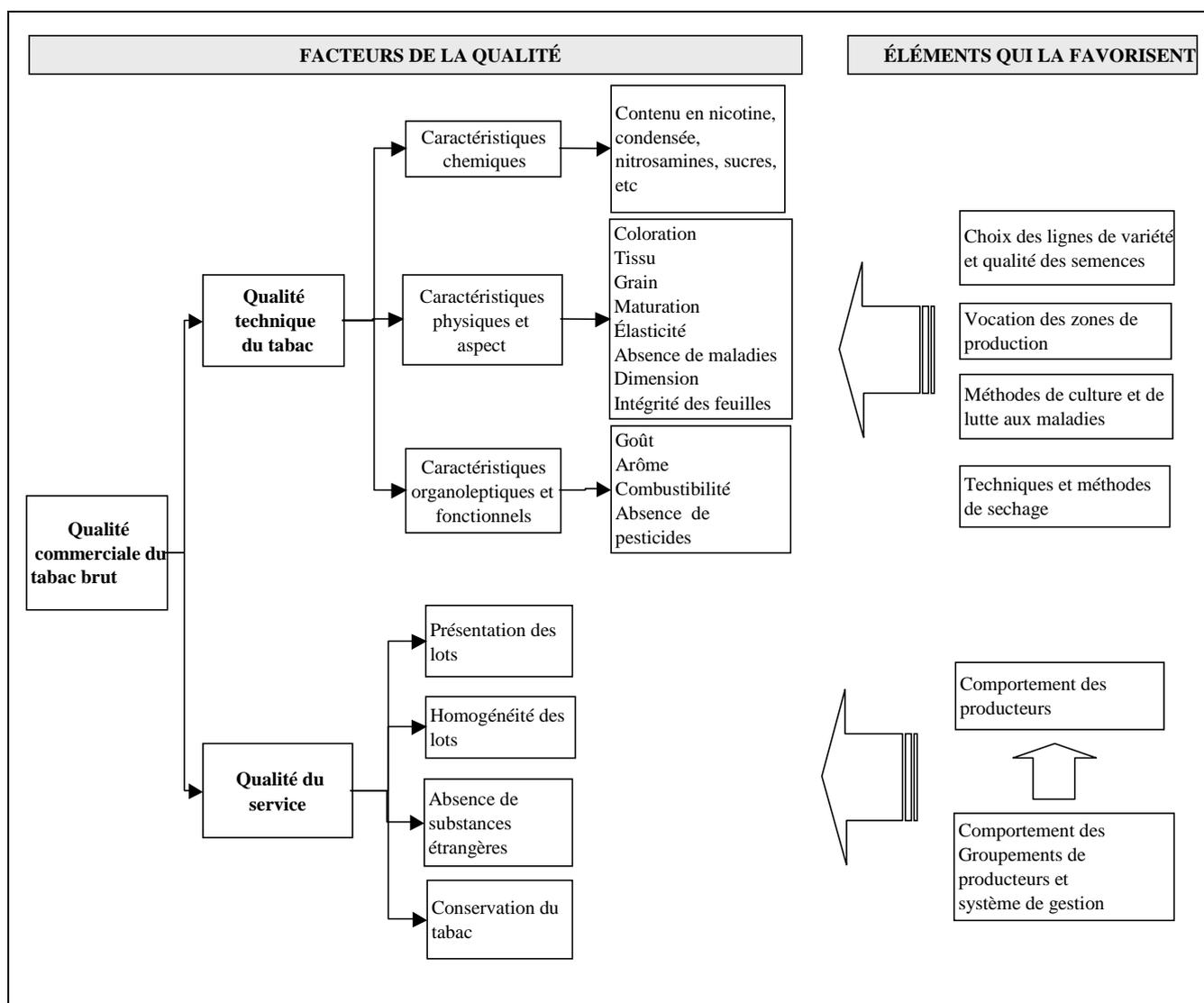
4.3.2. La perception de la qualité du tabac par les divers sujets de la filière

L'amélioration de la qualité du tabac communautaire est un objectif central de la réforme de l'OCM, et une partie des instruments (notamment la prime variable et l'aide spécifique aux Groupements de producteurs) ont été adoptés pour l'atteindre. Toutefois, la réglementation communautaire n'affronte pas le problème de la définition de la qualité, en se limitant à fixer les conditions minimales pour l'admission du tabac brut en feuilles à la prime communautaire.

En général, la qualité est une notion relative, l'expression finale 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 qui sont 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 (écart de prix). Dans ce cadre, il a paru opportun à l'Évaluateur de vérifier quels sont les facteurs de la qualité du tabac brut, par une enquête auprès des professionnels du secteur.

Le schéma suivant synthétise les résultats.

Fig. 39) Les facteurs de la qualité du tabac brut en feuilles et les éléments qui la favorisent



Afin de vérifier s'il existe des différences de perception entre les composantes de la filière, on a demandé aux Groupements et aux industries de transformation de citer quels sont les cinq premiers facteurs les plus importants de la qualité du tabac brut, en feuilles et transformé. Les fréquences des réponses ont été rapportées au total des réponses qui ont été citées spontanément, et représentent une approximation de l'importance des divers facteurs pour les sujets. Le résultat montre qu'il existe en définitive une cohérence de fond dans la perception des facteurs de qualité. Cependant, pour les transformateurs (par rapport aux Groupements) l'absence de résidus et de substances étrangères, la maturité des feuilles et l'étage foliaire a une valeur significativement plus importante.

Fig. 40) La qualité du tabac brut en feuilles et transformé pour les sujets de la filière ⁴¹

<i>(% sur le total de réponses)</i>	Groupements (tabac brut en feuilles)	Transformateurs (tabac brut en feuilles)	Clients des transformateurs (tabac transformé)
Qualité du tabac			
Coloration typique des lignes de variétés	17,0	12,9	3,6
Grain, tissu, intégrité foliaire	17,9	10,6	
Étage foliaire	7,6	12,4	4,8
Absence de résidus et de substances étrangères	7,2	16,5	2,4
Humidité / Conservation	3,1	5,9	4,0
Combustibilité	3,1	2,9	6,7
Maturation	8,5	14,1	4,8
Caractéristiques chimiques et physiques des feuilles	8,6	1,2	
Caractéristiques organoleptiques	1,3	2,9	
Période de récolte	1,8		
Goût, arôme, fond			8,3
Éléments chimiques (sucres, nicotine, autres éléments)			6,3
Qualité de base (style, séchage)			5,6
Autres éléments (zone d'origine, capacité remplissage, rendement)			5,2
Qualité des services			
Présentation, Homogénéité des lots	18,7	14,1	7,5
Fidélité aux clients	1,3		
Autres	3,8	6,5	
Absence de substances étrangères			7,5
Ponctualité des expéditions/stabilité de l'offre			6,0
Renseignements et documentation			6,0
Contrôles de la qualité			4,8
Assistance, organisation et innovation de la production			4,5
Responsabilité sociale (prod.s, travail.s, environn.)			3,2
Service de mélange de tabacs			1,6
Total	100	100	100

Source : enquête COGEA

Toutefois, par rapport aux facteurs de la qualité du tabac brut en feuilles, l'importance de chaque facteur apparaît beaucoup plus distribuée (il n'y a pas une forte concentration sur un facteur en particulier).

On relève, d'autre part, que les facteurs de la qualité technique qui sont rapportables aux fonctions de prestation du tabac transformé (goût, arôme, combustibilité, contenu en éléments chimiques) prennent une plus grande importance par rapport au tabac brut en feuilles. Les facteurs qui prennent une grande importance sont notamment :

⁴¹ Clients des transformateurs: on a demandé aux entreprises de transformation de citer quels sont les principaux facteurs de la qualité pour leurs clients (acheteurs). Les résultats de l'étude doivent être lus avec une certaine prudence. Il faut souligner en effet que, pour 74% des entreprises de transformation interviewées, les clients (acheteurs) sont aussi ou exclusivement d'autres entreprises de transformation et/ou des entreprises de commercialisation du tabac, qui peuvent exprimer apparemment une évaluation des facteurs de la qualité du produit de façon différente par rapport aux manufactures.

- a. le goût et l'arôme, qui sont jugés par les manufactures comme prioritaires car ils permettent de réaliser un produit fini avec des caractéristiques spécifiques par rapport à la concurrence (facteur de positionnement produit/marché)
- b. la combustibilité, car cette variable est liée directement à la production de condensat (goudrons, etc.), dont les manufactures sont obligées de respecter les limites qui sont imposées par la loi.

Dans le domaine des services, en outre, le nombre de facteurs est sensiblement plus élevé, et même axé sur "la manière dont l'entreprise se met en relation" avec ses clients (ponctualité des expéditions, fourniture de renseignements adéquats et documentation appropriée), en plus d'une activité de contrôle de la qualité du produit. Il faut observer, par ailleurs, que dans un nombre limité de cas (mais qui concerne une partie significative de la production), le service de pré-mélange du tabac qui est destiné directement aux manufactures⁴² prend une importance particulière.

⁴² Ce service a été cité par quelques industries qui disposent des installations de battage et qui effectuent la commercialisation du tabac brut directement aux manufactures.

4.3.3. Le prix payé au producteur communautaire, est-il représentatif de la qualité du tabac ?

L'évaluation de la qualité du tabac brut en feuilles est effectuée en utilisant des grilles qui sont définies par un accord contractuel entre les contractants (Groupements et industrie de transformation) et qui permettent d'exprimer le score qui a été obtenu par le tabac sur la base des paramètres qui ont été décrits dans le schéma précédent. En fonction du score, le tabac est réparti dans un nombre plus ou moins grand de classes de qualité. A chaque classe correspond un prix compris entre un minimum et un maximum qui sont établis dans le contrat de culture⁴³.

Il n'existe pas de critère unique dans la définition de ces grilles qualité/prix. Dans certains cas (comme en Grèce), les grilles se basent sur les indications prévues par les Règlements 1727/70 et 2728/81. Dans d'autres cas (comme en Italie et en Allemagne), les grilles sont le résultat d'un accord interprofessionnel par groupe de variétés, qui engage les parties signataires à les utiliser de la même façon sur tout le territoire national. Sur base des interviews il apparaît que les accords interprofessionnels conclus ont mené à une standardisation des grilles d'évaluation et donc à une évaluation qualité/prix du produit moins subjective. L'association d'un éventail établi de prix à une grille de qualité est cependant un élément de réflexion pour ses implications concernant les distorsions compétitives potentielles.

L'analyse d'un échantillon de grilles d'évaluation montre incontestablement la forte diversité existante, à la fois en ce qui concerne le nombre de classes et le prix qui est attribué à chaque classe.⁴⁴

On a pu relever, d'autre part, que dans certains cas les Groupements de producteurs, tout en utilisant la même grille d'évaluation, appliquent des prix différenciés à chaque classe selon l'entreprise de transformation cliente: à qualité égale, par conséquent, des prix différents peuvent être réalisés au sein du même Groupement. Le tableau publié en annexe à la question évaluative 1.2 en rapporte un cas.

Le pouvoir discrétionnaire accordé aux parties de définir leurs propres grilles d'évaluation et la façon dont moduler le prix entre les différentes classes de qualité crée une situation très différenciée. Cela pose un problème de fond: le prix est-il effectivement représentatif de la qualité du tabac brut en feuilles communautaire? Ou mieux: à qualité égale (pour chaque variété), le prix du tabac est-il unique?

L'analyse effectuée suggère une réponse qui n'est pas tout à fait positive: l'absence de critères homogènes et le haut degré de subjectivité (ou de négociation) dans l'évaluation qualitative du tabac implique la formation d'un spectre plus ou moins large de prix à même qualité, qui reflète (aussi) les asymétries existantes entre les parties contractantes et leurs rapports de force contractuelle.

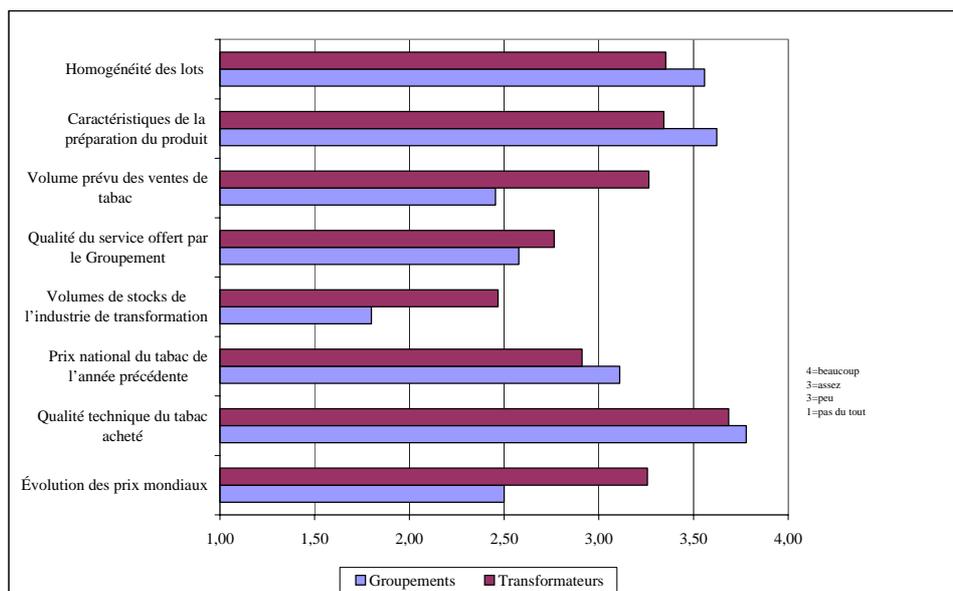
En effet, le prix du tabac brut en feuilles représente la synthèse d'un assez grand nombre d'éléments qui participent à sa formation, dont les aspects de la qualité représentent une partie, mais pas la totalité. Dans ce sens, on a demandé aux Groupements et aux transformateurs d'exprimer le degré d'importance que certains éléments suggérés ont dans la formation des prix du tabac brut en feuilles. Tous les aspects concernant la qualité reçoivent un jugement de valeur (importance) supérieur à la moyenne. Cependant, d'autres éléments de caractère conjoncturel contribuent aussi fortement à la formation des prix et, notamment, l'évolution des prix mondiaux, les volumes de vente prévus (demande de marché) et les prix fixés l'année précédente. On attribue, par contre, moins d'importance au volume des stocks de l'industrie de transformation⁴⁵.

⁴³ L'évaluation de la qualité des lots est effectuée normalement sur un échantillon de chaque lot par une commission d'expertise composée de représentants du Groupement de producteurs et de l'Industrie de transformation et, dans certains cas, en présence d'un représentant de l'Organisme de Gestion. D'autre part, une commission d'arbitrage est normalement prévue en cas de litige.

⁴⁴ Voir table publiée dans l'annexe à la question évaluative 1.2.

⁴⁵ Le peu de valeur qui est attribué aux stocks doit être interprété. En effet, le prix apparaît fortement influencé par le volume des ventes prévu et donc par une évaluation de la demande de tabac transformé et par le rapport quantité-prix. La définition du prix en fonction aussi des perspectives de la demande tend par conséquent à limiter l'accumulation de stocks non-physiologiques (tabac transformé invendu).

Fig. 41) Éléments pris en compte dans la formation des prix du tabac brut en feuilles (valeur moyen pondéré)



Source : enquête COGEA

En ce qui concerne l'évaluation de la qualité du tabac transformé, l'enquête auprès des entreprises de première transformation a fait ressortir que seulement dans la moitié des cas l'évaluation de la qualité est effectuée en utilisant des grilles d'évaluation appropriées. Le fait que les grilles soient peu utilisées apparaît de toute façon rapportable au grand nombre d'entreprises de première transformation qui n'ont pas de rapports commerciaux directs avec les manufactures.

Pour les entreprises qui fournissent directement les manufactures, les grilles d'évaluation sont plus ou moins complexes (dans certains cas le nombre de "degrés" de qualité peut dépasser la centaine), et structurées de manière à exprimer un score de qualité, en fonction duquel est établi l'éventail des prix⁴⁶. Quand l'évaluation se base sur les grilles, d'autre part, ces grilles mêmes sont établies dans la plupart des cas par les clients des transformateurs. De ce fait, les entreprises de transformation se trouvent généralement dans une condition de désavantage par rapport aux clients, et sont plutôt obligées de subir leur pouvoir de négociation.

D'autre part, l'affirmation que le prix du tabac brut communautaire (en feuilles et transformé) ne soit pas toujours représentatif de qualité du produit est confirmée par les jugements spécifiques exprimés par les professionnels du secteur :

Fig. 42) Le prix reçu reflète-t-il d'une manière adéquate la qualité du tabac brut ?

	Groupements (tabac brut en feuilles)	Transformateurs (tabac brut en feuilles)	Transformateurs (tabac transformé)
Oui, toujours	26,1	28,6	23,5
Oui, mais pas toujours	52,2	65,7	73,5
Non, presque jamais	17,4	2,9	2,9
Non, jamais	4,3	2,9	0,0
Total	100,0	100,0	100,0

Source : enquête COGEA

Selon les transformateurs, la correspondance parfaite entre la qualité et les prix du tabac est empêchée par les conjonctures internationales (prix et stocks mondiaux), les activités spéculatives des grands traders mondiaux et par les asymétries du pouvoir contractuel.

⁴⁶ En outre, dans certains cas, les manufactures effectuent des essais de transformation chez les entreprises de transformation, et le tabac est "testé" avec des essais de fumée.

4.3.4. L'évolution de la qualité du tabac brut dans la période 1993-2001

Comme on l'a dit au début de ce chapitre, la qualité est une notion relative. En outre, la recherche effectuée a permis d'établir que le prix n'est pas toujours une expression parfaite du niveau qualitatif, et donc le fait de le prendre comme indicateur de l'amélioration de la qualité peut fausser les résultats. Pour évaluer s'il y a eu une amélioration de la qualité, on estime qu'il peut être plus utile de se servir d'un indicateur qualitatif, qui est représenté par le changement du degré de satisfaction qui est exprimé par les transformateurs et par leurs clients par rapport à leurs attentes.

Dans ce but, on a demandé aux transformateurs d'indiquer leur degré de satisfaction de la qualité du tabac brut en feuilles, et la perception du degré de satisfaction de leurs clients⁴⁷ de la qualité du tabac transformé, dans trois périodes : avant 1993, entre 1993 et 1998 (première réforme de l'OCM), après 1998 (seconde réforme de l'OCM). On a demandé de plus aux Groupements et aux transformateurs quelles sont les variétés de tabac qui ont eu, à leur avis, une amélioration satisfaisante de la qualité.

En moyenne, le degré de satisfaction, aussi bien de la qualité du tabac brut en feuilles que du tabac transformé, a augmenté de façon significative au long des trois périodes considérées, en passant de moyen-bas à moyen-haut⁴⁸. Au niveau communautaire dans son ensemble, par conséquent, la situation de la qualité du tabac a continué de s'améliorer, même si elle n'a certainement pas atteint (en moyenne) des niveaux d'excellence. On observe par ailleurs que le degré de satisfaction est moyennement plus élevé (même si de peu) pour le tabac transformé par rapport au tabac en feuilles⁴⁹, avec une amélioration plus sensible dans la période 1993/1998. Il est donc probable que l'industrie de transformation a réagi plus rapidement (dans la qualité technique industrielle et dans la qualité des services) par rapport à la composante agricole, pour répondre aux attentes de leurs clients respectifs.

⁴⁷ Il n'est pas paru opportun d'utiliser cette technique avec les manufactures, car leur nombre n'est pas suffisant pour se prêter à une élaboration statistique.

⁴⁸ Le jugement de valeur est exprimé dans une échelle de 5= très haut à 1= très bas pas du tout

⁴⁹ Cette indication doit être prise avec la prudence qui s'impose, car ce sont les transformateurs qui expriment eux-mêmes la perception de la satisfaction de leurs clients et il peut donc y avoir une surévaluation systématique du jugement.

Fig. 43) Qualité du tabac brut : évolution du degré de satisfaction des transformateurs et des clients par rapport aux attentes

	Transformateurs (tabac brut en feuilles)			Clients des transformateurs (tabac transformé)		
	Avant 1993	Entre 1993 et 1998	Après 1998	Avant 1993	Entre 1993 et 1998	Après 1998
Italie	2,44	2,92	3,60	2,62	3,00	3,53
Allemagne	3,00	4,00	4,00	3,00	4,00	4,00
France	3,00	3,50	4,00	4,00	4,00	4,00
Belgique	3,50	3,50	3,50	3,50	4,00	4,00
Espagne	2,00	2,75	3,75	1,75	3,25	4,00
Grèce	3,13	2,88	3,25	3,29	3,28	3,88
Total UE	2,75	3,06	3,59	2,84	3,34	3,76

Source : enquête COGEA

En ce qui concerne les variétés de tabac qui ont suivi un processus d'amélioration qualitative, les résultats de l'enquête montrent une forte concentration sur les variétés Virginia⁵⁰ (Flue Cured) et Burley (Light cured), pratiquement dans tous les pays producteurs. Même les Dark Cured, à l'exception de l'Italie, ont subi une amélioration, mais plus contenue. En Grèce, on a enregistré une amélioration (dans ce cas aussi plus contenue) également pour les variétés orientales classiques. En Italie, en outre, une amélioration qualitative se serait produite pour le Kentucky (Fire cured) qui, comme on le sait, est destiné à un usage particulier (production du cigare "toscano").

4.3.5. Le rôle joué par les instruments de l'OCM dans le processus d'amélioration de qualité

Selon les indications reçues par les professionnels (cfr. aussi l'annexe à la question évaluative 1.2), l'amélioration de la qualité semble être le résultat d'un effet synergique de plusieurs instruments, parmi lesquels la prime variable aux producteurs et l'aide spécifique aux Groupements représentent ceux qui ont le plus d'impact.

En ce qui concerne la contribution de l'aide spécifique, il faut quand même souligner:

- d'une part, que le jugement exprimé par les Groupements est une auto-évaluation
- d'autre part, que le jugement positif est confirmé par les transformateurs, qui attribue à l'instrument un rôle important dans le processus d'amélioration de la qualité. Dans ce cas encore, il faut accepter ce jugement avec prudence, car des entreprises de transformations sont des coopératives

Un rôle secondaire, mais pas marginal, semble avoir joué aussi la cession de quotas entre les producteurs (ce qui a permis un transfert de la production des exploitations moins efficaces et dirigées par des producteurs âgés vers des exploitations plus efficaces et dirigées par des producteurs plus jeunes) et le système de transfert de quotas entre groupes de variétés (ce qui a permis l'abandon des variétés moins demandées par le marché même dans les zones à bonne vocation). Par contre, l'offre de quotas en rachat, la réserve nationale et la partie recherche du Fonds du tabac ont eu un très faible impact sur la qualité. Une analyse plus approfondie permet de vérifier que le jugement global est essentiellement reproduit au niveau des États membres⁵¹.

⁵⁰ Bright en Italie

⁵¹ Le jugement de valeur est exprimé dans une échelle de 5= très haut à 1= très bas pas du tout

Fig. 44) Instruments de l'OCM Tabac qui ont contribué à améliorer la qualité du tabac brut

(moyenne pondérée Groupements + Transformateurs ;	Total	Italie	Allemagne	France	Belgique	Espagne	Grèce	Portugal
Système des quotas	2,31	2,25	1,33	2,44	1,75	2,50	2,56	2,00
Système de transfert des quotas	2,72	2,32	2,17	3,44	2,50	2,99	3,00	3,00
Offre en rachat des quotas	1,28	1,18	1,00	1,00	1,75	1,13	1,88	1,00
Cession des quotas	2,92	3,03	2,33	2,19	2,50	2,81	3,25	3,50
Prime fixe aux producteurs	2,34	1,89	2,83	2,44	2,50	2,96	2,81	3,00
Prime variable aux producteurs	3,38	3,63	3,50	3,31	2,75	2,98	3,72	3,50
Aide spécifique	3,23	3,27	3,67	2,81	2,75	3,25	3,44	3,50
Réserve nationale	1,15	1,34	1,33	1,06	1,25	1,25	1,07	4,00
Fonds du tabac partie recherche	1,47	1,45	1,58	2,14	2,50	1,71	1,28	1,00

Source : enquête COGEA. En gris les valeurs = et > 3)

En effet, à l'exception de la Belgique (où d'ailleurs le degré de satisfaction des utilisateurs est resté constant et déjà assez élevé), dans tous les pays le jugement qui est attribué à la prime variable et à l'aide spécifique dépasse la valeur 3 (assez)⁵². Il est très intéressant de remarquer que le système du transfert de quotas est jugé le véhicule le plus important de l'amélioration qualitative du tabac français. De même, l'instrument de la cession de quotas entre producteurs semble avoir joué un rôle relativement important en Italie, en Grèce et au Portugal.

La cohérence des opinions exprimées sur la contribution des instruments OCM à l'amélioration de la qualité du tabac est confirmée par l'analyse des motifs amenés par les professionnels (voir annexe à la question évaluative 1.2) : dans la moyenne générale l'utilisation de meilleures technologies de culture⁵³, dérivant aussi de la diffusion des résultats de la recherche agronomique, représente l'élément moteur principal de l'amélioration. A cette diffusion ne semble pas étrangère l'activité d'assistance technique et de formation des producteurs, qui ont amélioré leur niveau de spécialisation. Une cause d'amélioration amplement citée est aussi l'introduction de la prime variable et de sa modulation, qui n'apparaît pas donc étrangère à l'impulsion supplémentaire vers l'utilisation de meilleures techniques de production⁵⁴. Les résultats de l'enquête apparaissent de toute façon importants, car ils montreraient l'existence d'un processus d'amélioration continue des techniques de production, et donc d'une plus grande volonté de la part des producteurs de réaliser une production qualitativement plus conforme aux exigences du marché, qui se traduit, comme on l'a vu, par une amélioration généralisée du degré de satisfaction des utilisateurs.

En ce qui concerne les formes d'assistance technique visant à l'amélioration qualitative, organisées aussi avec la contribution de l'aide économique (voir aussi Thème 4, question évaluative 4.3 et 4.4), il faut souligner que :

- 100% des Groupements a déclaré de réaliser les activités de formation des producteurs visant à améliorer la qualité, d'assistance technique et de formation pour une rationalisation de l'utilisation des engrais et des pesticides⁵⁵. Le pourcentage de Groupements qui affirment de réaliser des activités de fourniture de semences certifiées aux producteurs membres et d'assistance technique de lutte intégrée est de toute façon très élevé.
- indépendamment de l'aide spécifique, un nombre significatif de Groupements a développé de manière autonome la plupart des activités. Toutefois, les disponibilités financières dérivant de l'aide

⁵² Il faut remarquer que la valeur 3 n'est pas atteinte par la prime variable en Espagne : cela confirmerait la faible utilisation du système dans ce pays, comme on l'a affirmé dans la réponse à la question évaluative 1.3.

⁵³ Parmi les meilleures techniques de culture, celles qui sont citées le plus fréquemment sont la production de semences et de plants en *float-system*, la densité de transplantation, la récolte par étages foliaires, la rationalisation dans l'utilisation de pesticides et d'engrais, la rationalisation de l'irrigation.

⁵⁴ Dans ce cas, toutefois, on observe une différence significative dans le poids qui est attribué à cet élément par les transformateurs (plus élevé) par rapport aux Groupements (plus bas). Il est probable que les Groupements aient porté davantage leur attention sur les aspects "techniques" plutôt que sur les aspects "réglementaires".

⁵⁵ Il faut toutefois anticiper que l'analyse statistique sur ce sujet a donné de résultats opposés (voir réponse à la question 4.3 et 4.4)

spécifique ont favorisé leur développement ou ont permis leur réalisation dans les autres Groupements.

- l'activité de fourniture aux producteurs de matériaux de multiplication est réalisée par un nombre limité de Groupements.
- le rôle qui est joué par l'aide spécifique, dans le développement d'activités d'assistance technique et de formation aux producteurs pour une rationalisation de l'utilisation des moyens chimiques (engrais et pesticides) et de fourniture de semences certifiées, apparaît très fort ; le rôle de l'aide spécifique apparaît aussi comme n'étant pas négligeable dans la formation des producteurs vers l'amélioration de la qualité et d'assistance technique pour une rationalisation de l'usage de l'eau et des systèmes d'irrigation.

Les activités le plus reliées à l'amélioration de la qualité sont la fourniture de semences certifiées et la formation et/ou orientation des producteurs.

Une plus grande homogénéité des cultures et une amélioration de la qualité technique du tabac semblent être les résultats les plus importants de la fourniture de semences certifiées (détails en annexe à la question évaluative 1.2), auxquelles s'accompagne une amélioration de la productivité (et donc une augmentation des rendements). La diffusion des variétés plus résistantes aux maladies qui, en plus d'améliorer ultérieurement les rendements, permet de moins utiliser de pesticides (avec, par conséquent, moins de résidus sur le produit livré aux industries de transformation) apparaît pas négligeable. Il faut relever pour finir que (en Italie notamment) la fourniture de semences a concerné les variétés (*cultivar*) les plus adaptées aux caractéristiques environnementales (du sol et du climat) des zones de production.

Des meilleurs standards qualitatifs reconnus par les acheteurs (atteints grâce à la diffusion de techniques de production, de récolte et de séchage du tabac, plus efficaces et efficientes), et l'amélioration du comportement des producteurs dans les phases de post-production (uniformité et présentation du produit) semblent être, par contre, les résultats les plus significatifs de l'activité de formation et d'orientation de la production.

4.3.6. Jugement évaluatif

Une partie de la réponse à la question évaluative est fondée sur la base des indications fournies par un échantillon de professionnels du secteur. Par conséquent, les résultats doivent être pris avec prudence.

Les résultats de l'analyse permettent de formuler les conclusions suivantes:

1. Il existe une cohérence substantielle entre les Groupements de producteurs et les Transformateurs dans la définition de la hiérarchie d'importance des divers facteurs de la qualité du tabac brut en feuilles. Des différences ressortent cependant dans la hiérarchie des facteurs de qualité par rapport au tabac transformé, notamment en ce qui concerne les caractéristiques fonctionnelles (goût, arôme, combustibilité). Il semble donc y avoir une certaine difficulté, de la part des manufactures, à transférer à la base de production leurs propres exigences qualitatives.
2. L'analyse d'un échantillon de grilles utilisées pour la classification de la qualité a montré l'existence d'un niveau d'homogénéité insuffisant et un haut degré de subjectivité. Cela pose des interrogations sur la capacité du système actuel d'assurer une équité de traitement entre les producteurs de tabac, pas uniquement des divers États membres, mais aussi à l'intérieur d'un seul État entre producteurs appartenant à des Groupements différents.
3. Pour cette raison aussi, les prix ne reflètent pas toujours la qualité effective du tabac. Le système ne permet pas d'empêcher qu'à qualité égale (au sein d'une même variété), on assiste à la formation de prix différents.
4. Selon les interviewés, la qualité du tabac brut, à la fois sous l'aspect technique et des services, se serait améliorée (notamment en Espagne et en Italie). Cela a entraîné une hausse sensible du degré de satisfaction des sujets utilisateurs, qui a amélioré ultérieurement après 1998, à la suite de la seconde réforme de l'OCM. Dans l'ensemble, depuis le début de la première réforme de l'OCM, le degré moyen de satisfaction a augmenté de 30,5% pour le tabac brut en feuilles et de 32,4% pour le tabac transformé.
5. La partie variable de la prime et l'aide spécifique auraient contribué à l'amélioration de la qualité (mais pas exclusivement). Cependant, en ce qui concerne la prime variable, il nous paraît opportun d'avoir une certaine prudence, car la période d'application apparaît trop courte pour pouvoir en apprécier pleinement les effets. Néanmoins, le bon niveau de jugement qui est formulé par les professionnels témoigne au moins des attentes positives envers les potentialités de l'instrument, ainsi que du degré de son acceptation.
6. Le rôle de l'aide spécifique dans l'amélioration de la qualité du tabac brut apparaît plus marqué. Presque tous les Groupements déclarent d'avoir réalisé des actions qui ont favorisé à la fois une plus grande homogénéité des cultures, une amélioration de la qualité technique du produit et une amélioration du comportement des producteurs (qualité du service).

5. LE REVENU DES PRODUCTEURS ET LA VIABILITE ECONOMIQUE DES EXPLOITATIONS

Le thème du chapitre 5. vise à vérifier l'impact des instruments prévus par l'OCM Tabac brut sur la restructuration de la part agricole de la filière du tabac, avec l'objectif de la création ou maintien d'exploitations tabacoles économiquement viables. L'évaluation de cet objectif global (Question 2.3) prévoit l'évaluation aussi des deux composants qui concourent à le déterminer d'une manière synergique: la première renvoie aux conditions économiques de l'activité, et en particulier aux effets des instruments de soutien du revenu (question 2.1). La deuxième renvoie aux dynamiques structurelles des exploitations, notamment aux effets des instruments de l'OCM qui ont une incidence sur la rationalisation des exploitations (question 2.2)

Le chapitre 5. aborde les questions évaluatives suivantes:

- Dans quelle mesure le système de quotas, en particulier la réserve nationale et les systèmes de transfert et de rachat de quotas, a-t-il permis la rationalisation des exploitations agricoles ? (Question évaluative 2.2.)
- Dans quelle mesure le régime de prime, dans sa partie fixe et dans sa partie variable, a-t-il permis d'assurer un revenu équitable aux producteurs de tabac? (Question évaluative 2.1.)
- Dans quelle mesure l'OCM Tabac brut a-t-elle permis la création ou le maintien d'exploitations tabacoles économiquement viables ? Cette création et ce maintien ont-ils été obtenus à un coût raisonnable? (Question évaluative 2.3.)
- En outre, une question additionnelle a été introduite par l'évaluateur, visant à approfondir le thème des coûts de production : Est-ce que les coûts de production des exploitations tabacoles sont homogènes et comparables dans les différents contextes productifs ? (Question 2.4)

5.1. Dans quelle mesure le système de quotas, en particulier la réserve nationale et les systèmes de transfert et de rachat de quotas, a-t-il permis la rationalisation des exploitations agricoles? (Q.E. 2.2)

5.1.1. Structuration

La question 2.2 vise à évaluer l'impact des différents instruments du système des quotas dans la rationalisation des exploitations agricoles (et du secteur tabacole).

La question mentionne un groupe d'instruments de l'OCM Tabac qui ont été adoptés dans deux périodes diverses. Avec le Règlement (CEE) n° 2075/92 on a introduit le régime de limitation de la production (seuil de garantie global). La cession de quotas, la réserve nationale, les systèmes de rachat de quotas n'ont été adoptés que successivement, avec le Règlement (CE) n° 1636/98.

En particulier:

- Système de rachat de quotas: comme on a déjà souligné à la question 1.3, l'objectif du rachat est de faciliter la reconversion des producteurs qui décident de quitter le secteur (Art. 14 reg. 1636/98). Le rachat est donc un instrument économique d'accompagnement pour les producteurs qui entendent abandonner définitivement la production de tabac, en garantissant une base économique favorisant les investissements/adaptations nécessaires à la reconversion des exploitations tabacoles.
- Système de cession des quotas entre les producteurs: il a l'objectif double d'offrir une voie de sortie économique aux exploitations les moins efficaces, et de favoriser le renforcement productif des exploitations qui décident de rester dans le secteur. Pour cet instrument la question 2.2 vise à évaluer si, indépendamment d'autres variables, l'instrument a permis une concentration des structures tabacoles et une augmentation de la taille moyenne.
- Réserve nationale: elle a l'objectif de faciliter la reconversion des producteurs et la restructuration des exploitations agricoles, à travers la redistribution entre les producteurs ou ceux qui désirent le devenir, sur base de critères objectifs établis par les états membres. La question 2.2 vise à évaluer la contribution de cet instrument en synergie avec l'instrument précédent.
- Système de transfert entre variétés: il a pour objectif de faciliter l'orientation productive (et donc la reconversion des variétés) des exploitations qui produisent des variétés qui ne sont pas demandées par le marché, vers des variétés demandées (variétés stratégiques).

Par conséquent, l'effet des instruments de l'OCM Tabac sur le processus de rationalisation des exploitations tabacoles:

- pour la période 1993-1998, se réfère aux effets du régime de limitation de la production et du système de transfert
- pour la période 1999-2001, se réfère aussi aux effets de nouveaux instruments: cession de quotas, réserve nationale, systèmes de rachat de quotas

5.1.1.1. Critères de jugement

Le mot clé "rationalisation" de la question évaluative exprime une notion complexe, qui comprend divers aspects d'ordre structurel, stratégique, productif et organisationnel:

- Au premier ordre sont rapportables les effets éventuels que le système des quotas a produit sur les modes de production et sur l'organisation des facteurs de production.
- Au deuxième ordre sont rapportables les effets que le système des quotas a produit sur la restructuration (augmentation de la taille physique) des exploitations et du secteur, accompagnée de l'abandon de l'activité tabacole des exploitations moins efficaces et/ou localisées dans les zones à plus basse vocation
- Au troisième ordre appartiennent les effets induits sur les stratégies de reconversion de la production de tabac vers les variétés qui sont le plus demandées par le marché

On a donc adopté les critères de jugement suivants :

1. Les producteurs ont/n'ont pas adopté des modes de production plus efficaces et/ou des modes de production moins intensifs
2. Le système des quotas a permis, grâce aux seuils de garantie et aux instruments qui ont été mis en place, un processus de concentration des exploitations et des productions, et une augmentation de la taille moyenne des exploitations
3. Les conditions économiques du système du rachat ont été attractives (ou non) pour les producteurs de tabac

5.1.1.2. Indicateurs utilisés

En ce qui concerne le premier critère de jugement, les indicateurs quantitatifs utilisés est l'évolution des rendements agronomiques par hectare. Les résultats de l'analyse ont été enrichis par les informations qualitatives, ressortissant de l'enquête COGEA auprès les Groupements de producteurs

En ce qui concerne le processus de concentration des exploitations et des productions et une augmentation de la taille moyenne des exploitations, les indicateurs utilisées sont :

- Évolution de la surface moyenne de tabac brut en feuilles par producteur,
- Évolution de la production moyenne de tabac brut en feuilles par producteur,
- Évolution de la production moyenne par producteur,
- Différence et variation du nombre de producteurs et des quotas entre 1999 et 2001, au sein de différentes classes de taille de production, par pays, par groupes de variétés;
- Distribution de la concentration du nombre de producteurs et des quotas dans les années 1999-2001, au sein de différentes classe de taille de production, par pays, par groupes de variétés;
- Cessions/achats de quotas entre 1999 et 2001, par groupes de variétés et par pays;
- Quotas offerts en rachat et achetés par les producteurs entre 1999 et 2001, par groupes de variétés et par pays

L'analyse quantitative a été étayée par des informations qualitatives ressortissant par l'enquête COGEA sur le terrain (Groupements de producteurs et transformateurs) et par les interviews avec les Organismes de Gestion et les représentants des États Membres concernés.

En ce qui concerne l'attractivité du système de rachat (deuxième critère), les données des États Membres relatives à la concrète utilisation du système sont accompagnées par l'analyse qualitative des jugements exprimés par les sujets concernés.

En ce qui concerne les effets du système de transfert des quotas entre groupes de variétés sur la reconversion de la production, on renvoie à la question évaluative 1.1. (deuxième critère de jugement, au paragraphe "La cohérence entre le système des seuils de garantie et la demande de tabac").

5.1.1.3. Sources statistiques et limites

Pour l'élaboration des indicateurs, on a utilisé les sources statistiques suivantes :

- Communications des Etats membres dans le cadre des annexes I et II ex Règlements CEE 1771/93 et CE 263/99 (de 1993 à 2000)
- RICA (rendements agronomiques)
- Données mises à disposition par les Organismes de Gestion (1999-2000-2001)
- Informations qualitatives provenant des réponses aux questionnaires qui ont été soumis aux Groupements de producteurs

Les limites relatives aux données sur le nombre de producteurs et sur les surfaces sont exposées au chapitre "Méthodologie évaluative et limites de l'analyse"

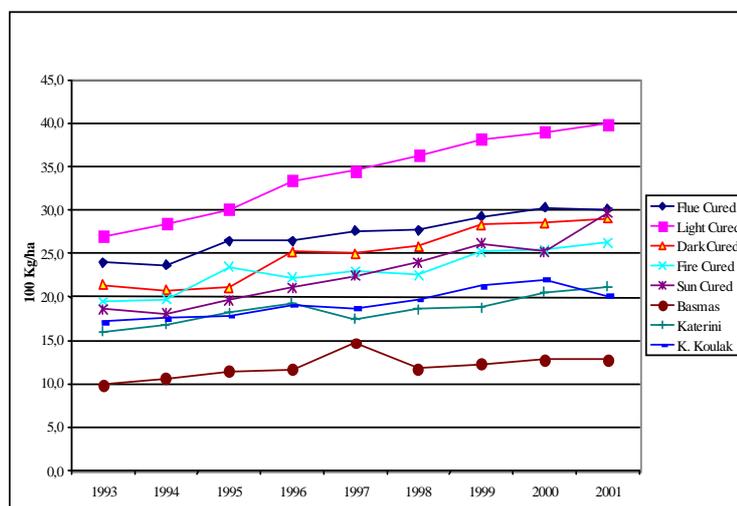
5.1.2. Les changements des modes de production

Le processus de rationalisation des exploitations tabacoles a été caractérisé par l'évolution des rendements agronomiques: entre 1993 et 2001, les rendements moyens ont augmenté de 33,2%, à un taux moyen annuel de 3,65%. Cette évolution est le résultat d'une certaine stabilité de la production, face à une sensible diminution des superficies déclarées (pour les données de détail, voir en annexe à la question 2.2).

L'augmentation des rendements a touché tous les groupes de variété, mais d'une manière différenciée. L'augmentation la plus forte a été réalisée par les Sun Cured (+59,5%) et les Light Cured (+48%, soit un taux moyen annuel de 5%), surtout en Italie (+68%) et au Portugal (+95,8%). L'augmentation la plus faible a été réalisée par la Katerini (+32,2%).

Au niveau de chaque État Membre, le Portugal, l'Italie et l'Espagne, ont fait enregistrer la croissance la plus soutenue (respectivement de 186%, 51,1% et 36,4%), tandis que la Belgique et l'Allemagne ont montré une légère diminution ou bien une stabilisation. Entre les États grands producteurs, la Grèce est le pays avec la croissance la plus basse (+19,4%).

Fig. 45) Évolution des rendements/Ha par groupe de variétés (1993/2001)



Source: Organismes de Gestion

On peut s'interroger sur les raisons d'une croissance aussi forte des rendements. En particulier, on peut se demander si les données des superficies, qui permettent de calculer ces rendements sont correctes. En effet, l'évaluateur a essayé de confronter les rendements dérivant du rapport production/superficie à partir des données des États membres, avec ceux que l'on peut obtenir de la banque de données du RICA, pour la période 1993-99. Du tableau suivant on peut observer que les diverses sources donnent des résultats très divers, et surtout des différences d'autant plus importantes au début de la période.

Fig. 46) Évolution des rendements/ha à partir de données des États membres et du RICA (1993/1999)

100 Kg/ha		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Var % 1999/93
État membres	UE	20,5	20,7	22,3	23,6	24,6	24,6	26,0	26,9
	Grèce	18,0	17,7	18,9	19,1	20,5	19,7	20,7	14,7
	Espagne	23,1	26,4	25,8	26,6	31,0	29,3	30,2	30,3
	Italie	22,3	21,7	24,3	27,0	27,5	28,4	31,1	39,7
RICA	UE	23,4	23,6	23,9	26,3	25,2	25,4	26,1	11,3
	Grèce	20,2	19,6	20,7	22,3	21,7	21,7	22,1	9,6
	Espagne	21,9	21,2	24,4	22,4	23,3	22,2	23,0	4,7
	Italie	27,4	29,4	28,9	30,7	30,1	29,0	32,4	18,0

Même en admettant la non homogénéité de l'échantillon RICA, l'évaluateur s'interroge, sans pouvoir évidemment donner une réponse, sur la véracité des déclarations officielles des superficies en tabac,

surtout pour la première partie de la période considérée. L'évaluateur invite, pourtant, à assumer avec prudence la croissance apparente des rendements « officiels ».

Dans tous les cas, les deux sources de données admettent qu'il y a eu croissance, qui pourrait être due à l'effet combiné de certains phénomènes concomitants :

- L'augmentation généralisée de la productivité, imputable à l'amélioration de la génétique et des techniques de production
- La reconversion variétale, même au sein du même groupe, vers des variétés plus productives
- L'abandon de la production dans les zones à basse vocation (à plus basse productivité)
- L'abandon de la production dans les exploitations moins rentables
- La délocalisation de la production d'une zone à basse vocation vers une zone à plus haute vocation, grâce à la vente/achat d'entreprises ou de quotas de production.

En particulier, l'augmentation de la productivité (que pour une partie est un facteur exogène, dû au progrès technique) devrait avoir eu une interaction significative avec le système des quotas (étant données les tailles des exploitations) et il permettrait d'expliquer (en partie) le phénomène de la diminution tendancielle des superficies: l'obligation de respecter les quotas, en présence d'une amélioration progressive de la productivité de la culture, aurait induit les producteurs à réduire les superficies en tabac des exploitations.

L'intensification des modes de production est, en outre, témoignée par l'augmentation de l'utilisation des moyens techniques (en particulier les engrais e les produits pour la protection de la culture). Sur la base des données de l'échantillon du RICA, il a été possible vérifier une augmentation significative de l'utilisation des engrais et des produits de protection des cultures, même si d'une manière différenciée dans les différentes typologies d'exploitations (spécialisées ou non spécialisées), et dans les différentes classes de taille (voir réponse à la question 4.3 et 4.4).

L'enquête sur le terrain confirme que la plupart des exploitations a adopté des modes de production plus efficaces. Seul 20,6% des Groupements croit que les exploitations ont adopté des modes de production moins intensives .

L'adoption de modes de production plus efficaces, (qui auraient permis une amélioration de la rentabilité) s'est exprimée dans un nombre assez élevé de spécifications. Les principales on les a groupées dans la liste suivante. On observe une prédominance de "une meilleure et plus rationnelle utilisation des équipements existants" et "une augmentation des investissements en nouveaux équipements".

Fig. 46 bis) En quoi consistent les modes les plus efficaces de production

<i>(% de réponses de Groupements de producteurs)</i>	Total	Observations
Meilleure et plus rationnelle utilisation des équipements existants ; plus d'investissements en équipements	50,0	> Grèce, France, Espagne
Meilleure utilisation et professionnalisme de la main d'œuvre soit intérieure a l'entreprise que extra	11,7	> Italie
Utilisation de meilleures techniques de production	21,7	> Espagne, Italie
Modernisation des systèmes d'élevage des plantes (float system)	3,3	Italie
Économie d'échelle / diminution des coûts fixes généraux	13,3	> Belgique, Portugal, Allemagne

Source: enquête Cogea

5.1.3. Le rôle du système des quotas dans la restructuration des exploitations tabacoles

Les effets du système de quotas sur la restructuration des exploitations tabacoles ont été analysés pour la période 1993-2001, avec un approfondissement pour la période 1999/2001 visée à évaluer les effets de nouveaux instruments introduits avec le Règlement 1636/98.

5.1.3.1. L'évolution 1993-2001 des variables concernant la restructuration des exploitations tabacoles

Au niveau général, entre 1993 et 2001 le nombre de producteurs⁵⁶ est passé de 140.413 à 100.760, avec une diminution de 39.653 unités (-28,2%). De même, les surfaces en tabac se sont réduites de 167.409 à 122.538 hectares, avec une diminution de 44.871 hectares (-26,8%)⁵⁷. En revanche, la production de tabac est passée de 342.034 à 334.002 tonnes, avec une diminution de 2,5% (voir Question 1.1).

Les graphiques en annexe rapportent les évolutions du nombre de producteurs et des surfaces dans la période 1993-2001 pour les groupes de variétés.

En ce qui concerne le nombre de producteurs, la réduction a touché, d'une manière différente, tous les groupes de variétés, à l'exception du Flue cured et du Katerini, qui après 1999 ont vu une augmentation des producteurs qui cultivaient auparavant les autres groupes de variétés. L'augmentation est due exclusivement à la Grèce (+2.336 producteurs entre 1999 et 2001).

L'abandon de la culture a touché de manière importante les Sun cured (-55%), surtout en Grèce (-60,7%). L'abandon a été aussi fort pour les Dark cured (-49%) dans tous les pays producteurs. La tendance s'est accentuée à partir de 1999 pour tous les groupes de variétés. En revanche, le nombre de producteurs de Basmal et de Katerini a été assez stable.

En ce qui concerne l'évolution des superficies, la plus forte réduction a aussi touché les Sun cured (-68,8%), et surtout en Grèce (-73,4%), et les Dark cured (-46,1%), surtout en France (-63%), en Italie (-51%) et en Espagne (-31%). En revanche, la superficie totale des Flue cured a diminué d'environ 15%, même si entre 1999 et 2001 on peut relever une augmentation de 2.900 hectares.

La diminution des producteurs et (partiellement) des superficies devrait surtout regarder les exploitations tabacoles de petite dimension et/ou avec des bas rendements par hectare, dont la production agrégée influe légèrement sur la production totale.

Une bonne part, même si elle n'est pas quantifiable, du quota de production des producteurs qui ont abandonné se serait transférée à d'autres producteurs (probablement par la vente). En revanche, il est possible que la vente de toute l'exploitation par les producteurs qui ont abandonné, soit un phénomène plus limité. Dans ce cas, la diminution des superficies aurait été inférieure⁵⁸.

Rapportant la superficie totale de tabac et la production de tabac brut en feuilles au nombre de producteurs, cela donne une indication du processus de restructuration qui a touché les exploitations tabacoles.

En général, la forte diminution des producteurs et des superficies de tabac intervenue entre 1993 et 2001 ne semblait pas avoir eu un effet appréciable sur la dimension moyenne des exploitations⁵⁹.

⁵⁶ Le nombre de producteurs est supérieur au nombre d'entreprises. Les données des Organismes nationaux se réfèrent aux producteurs qui réalisent la culture de chaque groupe variétal. Les producteurs qui cultivent simultanément des tabacs de divers groupes de variétés sont donc calculés plusieurs fois.

⁵⁷ Il vaut la peine de souligner qu'entre 1992 (année de promulgation de la réforme de l'OCM) et 1993 (première année d'application de l'OCM), dans l'ensemble de l'Union Européenne la surface en tabac a diminué de 38.100 hectares (-18,5%) et la production de 65.700 tonnes (-16,1%). Le rôle de l'OCM dans la restructuration du secteur a donc été immédiat et imposant.

⁵⁸ En outre, la surface moyenne par producteur aurait enregistré une augmentation significative

⁵⁹ Il faut préciser que les données à disposition ne permettent pas de déterminer la taille effective des exploitations où le tabac est cultivé, mais seulement les surfaces qui sont cultivées en tabac dans les exploitations tabacoles. Par dimension des exploitations tabacoles on se réfère donc aux dimensions de la partie des exploitations cultivée en tabac.

Durant la même période, l'ensemble de la superficie moyenne par producteur est restée plus ou moins constante à des niveaux assez bas, oscillant entre un minimum de 1,11 hectares en 1995 à un maximum de 1,22 hectares en 2001. En revanche, la production par producteur a vu une croissance constante, de 2,44 tonnes à 3,31 tonnes (+35,9%).

Une augmentation sensible et constante de la capacité productive moyenne des entreprises tabacoles s'est donc vérifiée, dont la restructuration s'est réalisée à travers une augmentation des rendements par hectare.

Les éléments structurels, productifs et technologiques moyens des exploitations tabacoles, et leur évolution, cachent cependant des différences entre les groupes variétaux. Le tableau en annexe reporte les trois indicateurs relatifs à 1993, 1998 et 2001, ainsi que les écarts entre 1998/93 et 2001/98.

On observe que:

- il existe une différence significative entre la taille des exploitations qui cultivent Flue Cured et la dimension des entreprises engagées dans les autres groupes de variétés⁶⁰. Cette caractéristique est commune dans tous les États membres, à l'exception de la Grèce⁶¹.
- En revanche, la faible dimension moyenne est une caractéristique commune aux entreprises tabacoles actives dans les autres groupes variétaux et en particulier dans les Dark Cured, Sun Cured, Basmas et Kaba Koulak, qui en moyenne n'atteignent pas l'hectare de superficie.

La combinaison des dynamiques entre la dimension et la production qui expliquent vers quelle direction la structure des exploitations tabacoles s'est orientée, est représentée par les graphiques suivants (page successive), relatifs à deux groupes de variétés (autres graphiques en annexe).

Les résultats permettent d'affirmer que:

- La restructuration des exploitations vers une dimension physique et productive plus grande, ainsi qu'une concentration plus importante, se sont vérifiés pour le Light Cured, le Dark Cured et plus modérément pour le Basmas, durant toute la période considérée. Le processus a touché plus particulièrement les entreprises de Light Cured, où les entreprises qui sont restées dans le secteur sont sensiblement plus grandes et surtout plus productives grâce à la plus forte croissance des rendements. C'est donc dans ce groupe que la plus forte concentration de la production s'est avérée (+59% en moyenne), avec des pointes en Allemagne (+798%) et en Espagne (+91%). Pour le Fire Cured une orientation vers des exploitations de plus grande dimension physique et productive a été accélérée en Italie, après 1998.
- Le Flue Cured, après une croissante concentration des exploitations jusqu'en 1998, a suivi une phase de diminution (en moyenne) de la dimension physique et productive des exploitations. Il est utile de considérer que cette concentration moyenne est imputable à la reconversion productive des producteurs grecs (de petite dimension) des Sun Cured à ce groupe variétal⁶².
- Pour le Sun Cured, Katerini et, à partir de 1998, Kaba Koulak, un processus de réduction progressive de la dimension moyenne des exploitations s'est vérifiée⁶³, auquel s'est ajoutée (dans le cas des derniers groupes variétaux) une sensible réduction de la dimension productive à partir de 1998. En revanche, ils ne se sont pas produits de processus de concentration significatifs: l'abandon de la production (ou le transfert vers d'autres groupes de variétés) est linéaire et la production moyenne par exploitations s'est maintenue sur des niveaux particulièrement bas.

⁶⁰ A la racine de ce phénomène il y a aussi une raison technique, qui représente une limite pour les exploitations tabacoles de Flue Cured: la taille minimum des fours de séchage. Il n'existe dans le commerce que des fours dont la taille minimum implique la disponibilité d'au moins un hectare de surface cultivable en tabac pour être efficaces. Une surface plus petite ne rend pas l'investissement avantageux sur le plan économique, et crée aussi des problèmes sur le plan technique.

⁶¹ Dans ce groupe variétal, on peut aussi relever la plus grande variabilité des dimensions des exploitations entre les pays producteurs. Au Portugal la dimension moyenne est d'environ 20 hectares et en Italie d'environ 11 hectares. En revanche, en Grèce la dimension moyenne est d'environ 1,5 hectare.

⁶² Pour les Flue Cured, au contraire, la croissance de la dimension des exploitations italiennes et allemandes a continué, et dans une plus faible mesure celle des exploitations françaises.

⁶³ Pour les Katerini, la baisse de la concentration est imputable à l'augmentation de petits producteurs qui auparavant étaient actifs dans le Sun Cured et le Kaba Koulak.

Fig. 47) Restructuration des exploitations actives dans le Flue Cured

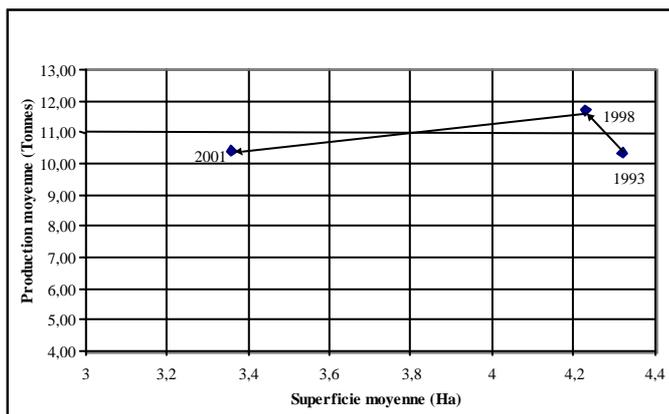
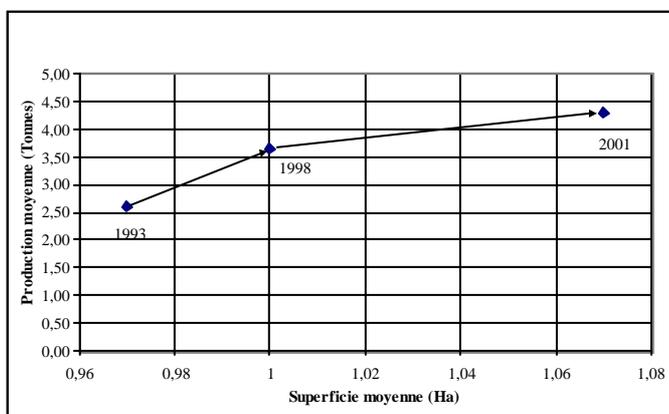


Fig. 48) Restructuration des exploitations actives dans le Light Cured



Source: à partir des données des Organismes de Gestion

5.1.3.2. Les effets de la réforme de 1998 sur la restructuration des exploitations tabacoles

Les données communiquées par les Organismes de Gestion des États membres⁶⁴ pour les années 1999-2000-2001 ont permis d'effectuer des approfondissements des dynamiques structurelles qui se sont produites suite à l'application du Règ. (CEE) n° 2075/92 depuis 1999.

Il s'est avéré possible, notamment, de vérifier les flux du nombre de producteurs et des quantités attribuées entre huit classes de taille de production. Cela a donc permis de vérifier ultérieurement l'existence de processus de concentration des exploitations (producteurs titulaires de quotas) et de la production (quotas attribués)⁶⁵.

En général, dans l'UE (France exclue) entre 1999 et 2001, plus de 10.000 producteurs (de petite dimension) ont cessé l'activité tabacole (-9,5%), avec une réduction des quotas attribués de presque 4.300 tonnes (-1,3%). En termes absolus, la contraction de la base de production s'est surtout vérifiée en Italie (-5.618 producteurs) et en Grèce (-3558 producteurs). Cependant, c'est en Grèce que la diminution des producteurs a été accompagnée de la plus forte réduction des quotas attribués (-2.934 tonnes, soit 71% de la réduction totale). Dans ce pays, par conséquent, seule une partie des quotas appartenant aux producteurs qui ont abandonné a été récupérée par d'autres producteurs avec l'achat de quotas (ou d'exploitations)⁶⁶.

Pour l'ensemble des pays, par contre, la plupart des quotas rendus disponibles par les abandons ont été achetés par d'autres producteurs.

En effet, la réduction de quotas due aux abandons a été dans l'ensemble de 12.761 tonnes, contre une perte de 4.128 tonnes. Il s'ensuit que 8633 tonnes ont trouvé une nouvelle allocation chez d'autres producteurs, qui ont augmenté leur dimension productive (mais pas nécessairement la taille).

L'analyse des données (voir l'annexe à la question évaluative 2.2) permet de vérifier le phénomène : entre 1999 et 2001, il y a eu un déplacement assez consistant de producteurs des classes inférieures vers les classes supérieures. Globalement, l'ensemble des instruments disponibles (cession des quotas, offre en rachat des quotas et achetés par d'autres producteurs, application de la réserve nationale), avec le transfert de quotas entre groupes de variétés, a produit un effet de concentration de la production surtout au sein des classes comprises entre 10 et 40 tonnes⁶⁷.

Ce phénomène présente des différences au niveau des États membres : au Portugal et en Belgique, la plus forte concentration a eu lieu dans la classe de 3,5 à 10 tonnes, alors qu'en Espagne, en Autriche et en Allemagne dans la classe de 20 à 40 tonnes. En Grèce, dans les classes de 10 à 40 tonnes. En Italie, par contre, la concentration s'est davantage distribuée dans les classes de plus que 10 tonnes, jusqu'à la classe de plus que 200 tonnes, au détriment de la classe jusqu'à 3,5 tonnes. Surtout dans ce pays, donc, la production de tabac (en particulier dans le Flue Cured) s'est ultérieurement concentrée dans les exploitations de plus grande taille et plus performantes

L'analyse effectuée par groupes de variétés (voir l'annexe à la question évaluative 2.2) permet de distinguer quatre phénomènes importants :

1. Une forte augmentation du nombre de producteurs, accompagnée d'une augmentation plus modeste des quotas dans le Flue Cured et dans le Katerini

⁶⁴ L'Organisme de Gestion français n'a pas mis à disposition les données relatives à 1999. Les données agrégées qui sont rapportées dans le tableau ne tiennent donc pas compte de la situation de la France pour cette année-là.

⁶⁵ Les attributions de quotas ne correspondent pas nécessairement à la production qui est effectivement réalisée. Cela explique la différence entre les quotas attribués en 1999 et 2000 et la production relevée par les annexes II susmentionnées. En outre, les observations faites dans le chapitre précédent sur la surestimation des exploitations par rapport aux producteurs sont valables.

⁶⁶ Cela en considérant aussi la réduction des quotas attribués à la suite des transferts entre groupes de variétés, qui a été significative en Grèce pour les tabacs du Groupe 5 vers les autres groupes, notamment le groupe 1.

⁶⁷ Pour une partie qui n'est pas évaluable, le phénomène devrait être influencé aussi par les augmentations des rendements par hectare. En effet, si d'une part les variations des rendements pour chaque groupe de variétés devraient avoir été modestes entre 1999 et 2001, les transferts entre groupes de variétés moins productifs vers des variétés plus productives devraient avoir eu un effet plus significatif.

2. Une diminution du nombre de producteurs, accompagnée d'une augmentation des quotas dans le Light Cured
3. Une très forte diminution du nombre de producteurs, accompagnée d'une diminution tout aussi forte des quotas dans le Sun Cured et, dans une plus petite mesure, dans le Fire Cured, le Dark Cured et le Kaba Koulak.
4. Une stabilité substantielle du nombre de producteurs, accompagnée d'une augmentation des quotas dans le Basmas.

5.1.3.3. Le rôle joué par les divers instruments du système de quotas

En ce qui concerne la distinction du rôle joué par les divers instruments de l'OCM Tabac, rappelant que les phénomènes de la période 1993/1998 sont attribuables surtout au régime de limitation de production, il faut remarquer que:

- dans les trois années 1999-2001, plus de 36.000 tonnes de quotas sont passées de main avec des contrats d'achat et vente entre environ 16.500 producteurs, surtout en Italie (79% du total).
- en plus, environ 5.400 autres tonnes, sur le total de 6.500 qui ont été offertes en rachat par 3.280 producteurs (cessions définitives), ont été achetées par des autres producteurs⁶⁸.
- en total, donc, dans les trois années concernées, environ 41.400 tonnes de quotas ont permis aux producteurs acheteurs d'élargir leur dimension productive.
- de la comparaison avec les variations de quotas pour les divers groupes variétaux, il apparaît évident, même si ce n'est pas parfaitement quantifiable, qu'une partie des quotas achetés par des producteurs dans les deux modalités (cessions et offre en rachat) ont été transférés à d'autres groupes de variétés (notamment le Sun Cured, le Dark Cured et le Kaba Koulak).
- ce qui reste confirmé, c'est le plus grand succès de la cession/achat des quotas par rapport aux quantités offertes en rachat et achetées par d'autres producteurs.
- en ce qui concerne la réserve nationale, l'Évaluateur ne dispose pas d'informations quantitatives concernant le fonctionnement de l'instrument et son impact sur le système productif

Les tableaux suivants résument les résultats des accords de cession/achats de quotas et des quotas offerts en rachat, mais achetés par des producteurs.

Fig. 49) Cessions/achats de quotas de 1999 à 2001

Quotas (Tonnes)	Groupes de variétés								TOT
	01	02	03	04	05	06	07	08	
Italie	9.352	12.375	3.209	1.096	2.421				28.452
France(a)	991	847	1.607						3.445
Belgique		0	0						0
Portugal	172	3							174
Espagne	1.216	200	1.150						2.566
Allemagne	138	117	156						412
Grèce	228	239			22	307	156	72	1.024
Autriche									
Tot UE	12.097	13.780	6.122	1.096	2.443	307	156	72	36.073

a) 2000 et 2001

Source: à partir de données Organismes de Gestion

⁶⁸ En ce qui concerne l'objectif et le mécanisme du système de rachat, voir l'encadré à la réponse à la question 1.1

Fig. 50) Quotas offerts en rachat, de 1999 à 2001

Quotas (Tonnes)	Groupes de variétés								
	01	02	03	04	05	06	07	08	TOT
Quotas offerts en rachat, mais achetés par des producteurs									
Italie		15		14					30
France									5
Belgique									820
Portugal	800	20							
Espagne									
Allemagne	nd	nd	nd						142
Grèce	112	79			2.238	520	88	1.382	4.419
Autriche									
Tot UE	912	114		14	2.238	520	88	1.382	5.416
Quotas offerts en rachat, et rachetés par la Commission									
Italie	10		12	3	243				268
France									
Belgique		36	197						233
Portugal	494	123							617
Espagne									
Allemagne									
Grèce									
Autriche									
Tot UE	504	159	209	3	243				1.118
Total quotas offerts en rachat									
Italie	10	15	12	17	243				298
France									
Belgique		36	197						238
Portugal	1.294	143							1.437
Espagne									
Allemagne	nd	nd	nd						142
Grèce	112	79			2.238	520	88	1.382	4.419
Autriche									
Tot UE	1.416	274	209	17	2.481	520	88	1.382	6.534

Source: à partir de données Organismes de Gestion

Fig. 51) Nombre de producteurs qui ont offert en rachat leur quota, de 1999 à 2001

nombre de product.	Groupes de variétés								
	01	02	03	04	05	06	07	08	TOT
Italie	4	5	5	5	83	0	0	0	102
France									
Belgique		4	42						46
Portugal	30	65							95
Espagne									
Allemagne									32
Grèce	35	12			1.406	577	82	925	3.037
Autriche									
Tot UE	69	86	47	5	1.489	577	82	925	3.280

Source: à partir de données Organismes de Gestion

Fig. 52) Quota moyen offert en rachat, de 1999 à 2001

Tonnes/ product.	Groupes de variétés								
	01	02	03	04	05	06	07	08	TOT
Italie	2,5	3,1	2,4	3,4	2,9				2,9
France									
Belgique		9,0	4,7						5,2
Portugal	43,1	2,2							15,1
Espagne									
Allemagne									4,4
Grèce	3,2	6,6			1,6	0,9	1,1	1,5	1,5
Autriche									
Tot UE	20,5	3,2	4,4	3,4	1,7	0,9	1,1	1,5	2,0

Source: à partir de données Organismes de Gestion

D'après l'enquête sur le terrain, les exploitations qui ont vendu les quotas (directement à des autres producteurs ou offertes en rachat) sont principalement de petite dimension (ce qui confirme l'analyse statistique), sont menées par des producteurs âgés, qui produisent du tabac de basse qualité. Par conséquent, il s'agit d'exploitations en difficulté de survivance, par l'effet synergique de la petite dimension et du manque de rechange générationnel. La cession du quota a permis d'anticiper la mise à la retraite des producteurs.

Au contraire, les exploitations qui ont acheté les quotas sont généralement gérées par des jeunes, spécialisées, et qui produisent du tabac de meilleure qualité. Le système des cessions de quotas et du rachat semble donc avoir encouragé un renouvellement du système productif, avec bénéfice pour l'efficacité globale et (peut-être) pour la qualité du produit.

Fig. 53) Typologie d'exploitations tabacoles qui ont vendu ou acheté le quota

(% de Groupements de producteurs)

	Ont vendu	Observations	Ont acheté	Observations
Les exploitations de petite taille	56,5	> DE, IT GR	17,4	> GR, FR
Les exploitations de plus grande taille	13,0	> PO	47,8	> DE, IT
Les exploitations tabacoles spécialisées	0,0		58,7	> DE, IT
Les exploitations diversifiées	23,9	> IT, DE	15,2	> FR, DE
Les exploitations conduites par de producteurs âgés	76,1	> BE, DE, PO, IT	0,0	
Les exploitations conduites par de jeunes	6,5	ES	78,3	> EsS, DE, PO, IT
Les exploitations tabacoles de basse qualité	58,7	> IT, FR	0,0	
Les exploitations tabacoles de haute qualité	0,0		52,2	> DE, IT
Les exploitations qui ont des alternatives productives	17,4	> GR, DE	4,3	IT
Les exploitations à bas revenu	28,3	> PO, ES, IT	8,7	IT
Autres typologies	2,2	IT	0,0	

Source: enquête Cogea

Contrairement de tout ce qu'il résulte des statistiques, pour les interviewés l'achat de quotas a aussi impliqué une augmentation des superficies mises à la culture, et pas seulement une augmentation des rendements par hectare (voir tableau en annexe à la question 2.2).

Un rôle important est attribué aux cessions de quotas (59,6%) dans l'augmentation des surfaces tabacoles des exploitations des acheteurs. Par contre, un rôle moins importante est attribué au rachat (17%) et à la réserve nationale (12,8%).

En ce qui concerne la réserve nationale⁶⁹, l'évaluateur ne dispose pas de données officielles sur les résultats et l'impact de l'instrument. Des interviews aux Organismes de Gestion, il semble que l'instrument ait eu une efficacité limitée et une gestion difficile et coûteuse. Confirmant cet aspect, l'adoption du règlement (CE) 546/2002 a rendu facultative pour les États Membres la constitution de la réserve.

Même si les commentaires reconnaissent à la réserve l'unique instrument pour permettre l'entrée de nouveaux producteurs et pour consentir aux producteurs traditionnels d'augmenter leurs propres quotas, la difficulté à gérer des quotas très limités, surtout s'ils sont gratuits, et le niveau élevé des coûts de gestion, rendent peu pratique un tel système. D'autre part, la fragmentation excessive de l'attribution des quotas disponibles a rendu l'instrument peu fonctionnel à l'entrée de nouveaux

⁶⁹ La réserve nationale de quotas est constituée par les États Membres pour répondre aux exigences limitées de reconversion et de restructuration des exploitations agricoles. La répartition de la réserve au sein des États Membres est réalisée par les administrations nationales, qui peuvent appliquer une réduction linéaire des quotas attribués aux producteurs (entre un range de 0,5 – 2% du seuil de garantie).

producteurs dans le système tabacole⁷⁰.

En ce qui concerne le résultat des entretiens sur le rôle de la réserve nationale à orienter la production de tabac vers les variétés les plus demandées, d'un jugement totalement négatif de la part des principaux pays producteurs, on peut mettre en évidence un jugement plus favorable en Belgique et très positif au Portugal (au Portugal, le critère de répartition donne la priorité aussi bien aux nouveaux producteurs qu'aux producteurs existants qui souhaitent augmenter leur quotas).

⁷⁰ Les interviews aux Organismes de Gestion en l'Italie et en France ont signalé que des nombreux nouveaux producteurs qui ont reçu un petit quota, ils n'ont pas réalisé la production, car économiquement pas convenable

5.1.4. Les conditions économiques du système du rachat ont été attractives (ou non) pour les producteurs de tabac

Pour les campagnes 1999 et 2000, la réglementation communautaire a établi le prix du rachat égal au 25% de la prime annuelle de la récolte 1998, payable pour les trois années successives. Le prix institutionnel de rachat joue donc, de facto, le rôle de prix plancher. Une fois enregistrée le faible résultat de l'application de l'instrument, la Commission européenne (Règlement 1441/01) a augmenté, seulement pour le tabac Sun Cured (Gr. V) le prix du rachat, portant sa valeur au 75% de la prime annuelle pour la première et la deuxième année et au 50% pour la troisième année.

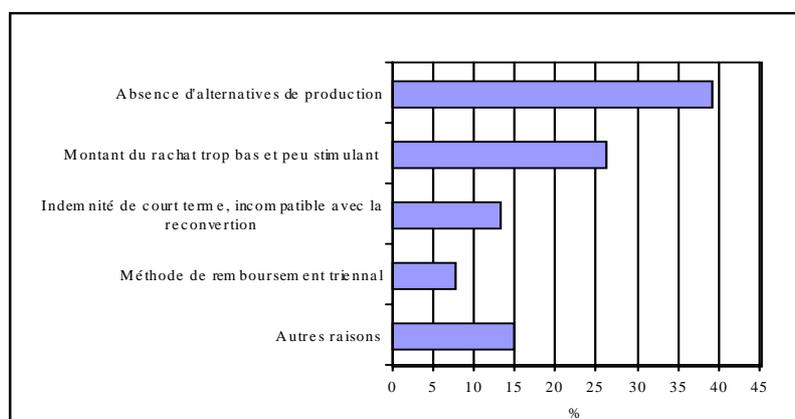
Comme l'on a constaté, malgré ce renfort les résultats obtenus ont été faibles, même si les quantités du groupe V ont été les plus intéressées par le mécanisme (2.483 tonnes, mais seulement 245 tonnes rachetées par la Commission, avec 1.489 producteurs grecs concernés).

Entre les causes qui ont contribué à limiter l'impact de l'instrument, il pourrait être compris le même énoncé de l'art. 14 bis du règlement 1636/98, où il est indiqué que dans les modalités d'application de l'instrument «*la fixation du niveau du prix de rachat des quotas ne doit pas être de nature à encourager une sortie excessive de producteurs du secteur*».

En outre les modalités comportent des règles relatives «*à la définition sur la base d'une proposition de l'Etat membre des zones de production sensibles et/ou des groupes de variétés à haute qualité à exempter du programme de rachat de quotas, qui ne peuvent pas concerner plus de 25% du seuil de garantie de chaque Etat membre*».

À travers l'enquête près des Groupements de producteurs on a essayé d'approfondir les motifs de la basse adhésion des producteurs. Les motifs plus cités (au-delà de l'absence d'alternatives productives, motif qui a recueilli presque 40% des réponses, grâce à l'état de crise économique des autres secteurs productifs) ont été le bas niveau du montant prévu, et les temps administratifs de paiement.

Fig. 54) Motifs de la basse adhésion des producteurs au rachat⁷¹

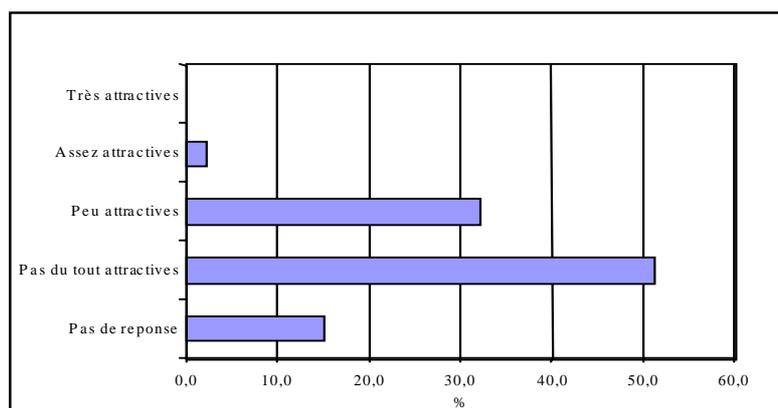


Source: enquête COGEA

Un approfondissement de l'aspect économique a fourni les résultats reportés dans le graphique suivant : presque 85% des interviewés juge le montant prévu pour le paiement peu ou pas du tout attractif.

⁷¹ Parmi les autres raisons :
- Les quotas ont été cédés à l'intérieur des Groupements
- Difficulté à trouver des quotas à acheter
- Existence de zones exemptées
- La demande couvre la production

Fig. 55) Attractivité des conditions économiques offertes par l'instrument de rachat



Source: enquête COGEA

On a vérifié ces jugements au cours d'interviews approfondies à quelques organismes représentatifs de Groupements de producteurs et à quelques Organismes administratifs des États membres: il y a un différentiel entre le montant prévu par les quotas mises en rachat et le prix que les producteurs sont disposés à payer pour acheter les quotas. L'existence de ce différentiel amène à préférer la solution de l'achat et vente des quotas directement entre producteurs.

Cependant, lors des entretiens, l'Évaluateur a saisi une certaine hostilité envers l'instrument du rachat, soit de la part des Administrations nationales soit de la part des professionnels. Cette attitude des Administrations serait prouvée, dans certains cas, par le manque de diffusion des informations concernant l'instrument.

Les motifs principaux de cette opposition seraient:

- un prix plus attractif du rachat pourrait engendrer une altération du marché libre des quotas: il y aurait moins d'acheteurs, une plus forte offre de quotas en rachat et une quantité plus importante de quotas rachetée par la Commission. Ce scénario, dans le cas de reconversion des exploitations tabacoles dans d'autres activités agricoles, pourrait altérer les équilibres du marché de ces activités
- la conséquente diminution de la production de tabac pourrait toucher les équilibres de la filière, et en particulier pourrait menacer l'emploi agricole et industriel lié au tabac. Cette préoccupation concerne spécialement les zones marginales (cf. question évaluative 3.1)

Enfin, on a demandé aux Groupements de formuler quelque suggestion pour rendre plus attractif l'instrument du rachat.

Fig. 56) Suggestions pour rendre le système de rachat attractif, sans provoquer la sortie du secteur d'un nombre trop élevé de producteurs

(% de réponses de Groupements de producteurs)	Total	Observations
Augmentations des conditions économiques	25,0	> Portugal, Italie, Grèce
Différencier le montant des conditions économiques selon le territoire et selon l'engagement du cultivateur	7,1	> Italie
Développer des programmes de reconversion pour garantir le même revenu à qui a offert le quota au rachat	39,3	> France, Grèce, Italie
Autres suggestions ⁷²	28,6	> Espagne, Allemagne, Grèce

Source: enquête COGEA

⁷² Parmi les autres suggestions :

- Aucune, parce que le tabac est la culture la plus rentable de la zone
- Engagement à continuer l'activité agricole pour 5 années
- Paiement du prix pour 5 années
- Les limites actuelles du prix sont valides pour les producteurs âgés seulement

A la première place le développement de programmes de reconversion croyables, tels à garantir aux producteurs qui accèdent au rachat le même niveau de revenu. En outre, une augmentation des conditions économiques prévues, qui (pour quelques groupements) devraient être modulées selon les caractéristiques du territoire et le type d'engagement du producteur (plus bas à qui abandonne l'activité agricole, plus haut à qui reconvertit l'activité

5.1.5. Jugement évaluatif

L'analyse effectuée permet de formuler les conclusions suivantes :

- l'OCM a contribué à favoriser un processus de concentration de la production dans un nombre plus limité d'exploitations plus performantes. Le poids des exploitations marginales (exploitations de petite taille, à basse productivité, conduites par des producteurs âgés) s'est considérablement réduit.
- Dans les dernières années de la période, ce processus a été favorisé ultérieurement par l'instrument des cessions quotas et, en mesure beaucoup plus petite, par l'offre de quotas en rachat, en synergie avec l'instrument du transfert de quotas entre groupes de variété.
- L'action synergique de ces trois instruments a contribué aussi à la rationalisation de la structure de production communautaire, en favorisant l'abandon des variétés les moins demandées par le marché (Dark et Sun Cured), et en réorientant l'activité vers les variétés plus demandées (Flue cured, orientaux grecs -Basmás et Katerini).
- Cependant, le processus de concentration a été obtenu par une intensification des méthodes de production (augmentation des rendements par hectare), notamment dans les Light Cured. Dans ce cas, toutefois, l'évaluateur pose quelque réserve sur les augmentations réelles des rendements par hectare, qui pourraient être faussées par une indication peu correcte des superficies mises en culture, tout au moins pour la première période d'application de l'OCM.
- Par contre, la manque de données n'a pas permis d'évaluer les effets de l'application de la réserve nationale. De toute façon, selon les interviews effectuées, cet instrument s'est révélé excessivement coûteux par rapport à son efficacité
- Pour finir, le succès limité du rachat, par rapport au plus grand succès des cessions de quotas, résulterait imputable surtout aux plus basses conditions économiques. Dans ce sens, cependant, les mêmes dispositions du règlement devraient avoir limité l'attractivité de l'instrument. En 2002, une augmentation du prix de rachat pour les groupes de variétés III et V a rendu le rachat sensiblement plus attractif.

5.2. Dans quelle mesure le régime de prime, dans sa partie fixe et dans sa partie variable, a-t-il permis d'assurer un revenu équitable aux producteurs de tabac? (Q.E. 2.1)

5.2.1. Structuration

La question 2.1 vise à mesurer la dépendance du revenu des producteurs de tabac brut en feuilles du régime de soutien (prime fixe et variable), compte tenu des quotas de production.

L'objectif du soutien est d'assurer un revenu minimum aux producteurs, dont le produit correspond aux spécifications de marché, et de faciliter l'écoulement de la production communautaire. D'une manière générale, on entend vérifier par conséquent si le revenu (considéré comme la rémunération du facteur travail et du facteur capital) qui est réalisé par les exploitations tabacoles a atteint un niveau équitable, et donc comparable aux autres activités agricoles, suffisant pour garantir des conditions de vie décentes aux sujets qui participent au processus de production.

Dans l'évaluation, il faut considérer que les articles économiques (recettes et coûts de production) qui déterminent le niveau de revenu sont influencés par de nombreuses variables: les typologies de variétés cultivées; les rendements par unité de surface; la zone géographique et la taille; le degré de diversification de la production; les méthodes de production adoptées, exprimées notamment par le rapport travail/capital

5.2.1.1. Critères de jugement

- Le revenu des producteurs de tabac a/n'a pas évolué dans le même sens et dans les mêmes proportions que celui des autres producteurs agricoles, dans les divers pays et régions.
- Le revenu des producteurs de tabac est/n'est pas comparable à celui des autres producteurs agricoles, dans les divers pays et régions.
- Le revenu des producteurs de tabac a/n'a pas atteint un niveau décent, dans les divers pays et régions.

5.2.1.2. Indicateurs utilisés

- Évolution et comparaison de la Valeur Ajoutée Nette d'Exploitation (VANE) et du Revenu d'Exploitation Familial (REF) des exploitations tabacoles spécialisées⁷³, non spécialisées et des exploitations non tabacoles des différents pays et/ou régions.
- Évolution et comparaison de la Valeur Ajoutée Nette d'Exploitation par Unité de Travail Annuel (VANE/UTA) et du Revenu d'exploitation Familial par Unité de Travail Familial (REF/UTF)⁷⁴ des exploitations tabacoles spécialisées, non spécialisées et des exploitations non tabacoles des différents pays et/ou régions

La VANE représente la rémunération globale du travail (familial et/ou salarié) et des capitaux propres ou d'emprunt. C'est donc la valeur de base d'où provient le revenu de tous les sujets (UTA) qui sont impliqués à tous les titres dans le processus de production de l'exploitation⁷⁵.

Le REF représente la rémunération du travail familial (main d'œuvre et travail de gestion) et des autres facteurs de production mises en place par la famille exploitante (capitaux)⁷⁶.

La VANE et le REF expriment le niveau absolu des résultats économiques de l'activité des exploitations

⁷³ On rappelle que, selon le RICA, elles sont considérées spécialisées les exploitations qui tirent de l'activité (tabacole, dans ce cas) au moins 2/3 de la Marge Brute Standard

⁷⁴ Pour le calcul des UTA et UTF les valeurs RICA ont été rapportées à 2200 heures/an.

⁷⁵ La VANE est calculée par la différence entre les recettes (valeur de la production, primes et aides net d'impôts et de taxes) et la somme des dépenses pour les consommations intermédiaires (coûts spécifiques de production et frais généraux) et les amortissements.

⁷⁶ Le REF est calculé par la différence entre la VANE et la somme des salaires, loyers et intérêts payés

et des familles exploitantes, étant données les conditions structurelles existantes.

En rapportant la VANE et le REF aux principaux facteurs de production (terre et travail), la comparabilité des résultats économiques peut même être étendue à des exploitations agricoles qui sont caractérisées par des dotations structurelles différentes: une taille différente de l'exploitation (facteur terre) et une dotation différente de main-d'œuvre demandée par le système de production⁷⁷, où une disponibilité de main d'œuvre familiale⁷⁸.

La VANE/UTA et le REF/UTF sont considérés généralement comme les indicateurs les plus utiles pour ce type d'analyse de comparaison. Cependant, les indicateurs portent sur l'ensemble de l'activité agricole de l'exploitation, ce qui amène à effectuer la comparaison entre des exploitations à différent degré de spécialisation.

Pour avoir une mesure de la variabilité de l'évolution des indicateurs, on a utilisé le Taux de Variation, calculé sur toutes les valeurs de la période concernée (TdV = Ecart-type/Moyenne).

5.2.1.3. Sources et limites

La source statistique utilisée est la banque de données RICA. Pour les limites du RICA dans le contexte de l'évaluation OCM Tabac, voir chapitre "Méthodologie". Une limite ultérieure, qui est spécifique pour la réponse à la question, est représentée par le manque de données comptables des années 2000 et 2001 au moment où l'étude a été réalisée. Cela, avec les autres limites décrites, fait obstacle à la définition du rôle qui est joué par la partie variable de la prime dans la formation du revenu.

En outre, l'observation des données a mis en évidence, en 1998, une double comptabilisation de la prime pour le tabac en Sterea Ellada. On a donc choisi de ne pas tenir compte de cette donnée dans l'analyse régionale.

Pour le même motif, il faut tenir compte que la VANE et le REF de la Grèce résultent légèrement surestimés dans la même année⁷⁹.

5.2.1.4. Méthodologie et limites

Pour pouvoir exprimer un jugement d'équité, les valeurs qui sont prises par les indicateurs des exploitations tabacoles doivent être comparées aux valeurs qui sont prises par les exploitations agricoles non tabacoles. Toutefois, en considérant que :

- la culture du tabac est limitée dans certaines zones du territoire de l'UE et de chaque pays producteur
- le territoire des différents pays producteurs présente une vocation fortement différenciée d'une zone à l'autre, qui détermine les orientations de production des exploitations agricoles,

la comparaison directe entre les performances économiques des exploitations tabacoles et les performances économiques de l'ensemble des exploitations non tabacoles au niveau communautaire ou au niveau des États membres ne nous a pas paru correcte sur le plan méthodologique, car on ne tiendrait pas compte du contexte "environnemental" dans lequel les exploitations tabacoles exercent leur activité.

Sur la base de l'analyse structurelle de l'échantillon RICA, on a donc choisi de comparer les résultats économiques des exploitations tabacoles spécialisées (peu diversifiées) par rapport aux exploitations tabacoles non spécialisées (beaucoup plus diversifiées). Ce choix présente la limite évidente que les résultats économiques des exploitations non spécialisées sont influencés par la culture du tabac. Toutefois, les exploitations non spécialisées peuvent être considérées une proxy des caractéristiques plus générales de l'agriculture des zones (ensemble d'activités agricoles, y compris le tabac) dans lesquelles travaillent les exploitations spécialisées. Ce choix est permis par la forte différence du rapport

⁷⁷ $(VANE/UTA)=(VANE/SAU)*(SAU/UTA)$

⁷⁸ $(REF/UTF)=(REF/SAU)*(SAU/UTF)$

⁷⁹ Pour 1998 l'échantillon de la Grèce est de 668 exploitations, dont 382 non spécialisées et 286 spécialisées. Pour la même année, l'échantillon de Sterea Ellada est de 100 exploitations, dont 50 non spécialisées et 50 spécialisées. La Sterea Ellada a donc une incidence moyenne de 15% sur l'échantillon de la Grèce

SAU en tabac/SAU existante entre les exploitations spécialisées et non spécialisées (voir analyse de la structure de l'échantillon RICA en annexe à la question évaluative 2.1).

Par contre, la comparaison entre les performances économiques des exploitations tabacoles par rapport à l'ensemble des exploitations non tabacoles est parue plus correcte au niveau de chaque région (dans la limite des données disponibles), où l'ensemble des activités agricoles sont l'expression des caractéristiques spécifiques du contexte régional (vocation agricole du territoire, caractéristiques structurelles, traditions, savoir-faire, etc.), même si les diverses zones du territoire peuvent ne pas être totalement homogènes.

Pour le critère de jugement relatif à la comparaison des revenus des producteurs de tabac et des autres producteurs agricoles, l'analyse a donc été menée sur deux plans distincts: au niveau européen et par État membre et, le second, au niveau régional.

5.2.2. L'analyse au niveau communautaire et par Etat membre

5.2.2.1. L'évolution de la VANE et du REF

L'évolution de la VANE et du REF réalisée par les exploitations tabacoles (spécialisées et non spécialisées) de l'union Européenne et des pays producteurs est reportée dans le tableau suivant.

Fig. 57) Évolution de la VANE et du REF des exploitations tabacoles spécialisées et non spécialisées – Ecu (1993/1999)

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Moyenne 1993-99	TdV 1993-99
Valeur Ajoutée Nette d'Exploitation (VANE)										
Non spécialisées	UE	12.819	14.016	17.434	18.840	17.989	19.128	19.933	17.166	0,16
	ITALIE	11.298	10.850	16.726	15.463	16.025	16.398	21.970	15.533	0,24
	ESPAGNE	9.507	15.414	16.387	39.237	13.195	16.720	21.461	18.846	0,51
	GRECE	10.592	10.157	11.776	13.630	13.824	15.472	12.308	12.537	0,15
Spécialisées	UE	9.564	8.689	10.433	13.947	14.368	16.143	13.320	12.352	0,23
	ITALIE	12.726	17.265	18.922	29.204	43.521	46.928	23.558	27.446	0,48
	ESPAGNE	24.111	17.197	21.704	13.942	20.034	17.551	27.022	20.223	0,22
	GRECE	6.682	5.970	7.728	9.469	9.789	12.272	8.639	8.650	0,25
Spéc./ Non spéc.	UE	0,75	0,62	0,60	0,74	0,80	0,84	0,67	0,72	0,13
	ITALIE	1,13	1,59	1,13	1,89	2,72	2,86	1,07	1,77	0,43
	ESPAGNE	2,54	1,12	1,32	0,36	1,52	1,05	1,26	1,31	0,50
	GRECE	0,63	0,59	0,66	0,69	0,71	0,79	0,70	0,68	0,10
Revenu d'Exploitation Familial (REF)										
Non spécialisées	UE	10.335	11.148	13.528	14.202	13.257	14.931	15.248	13.236	0,14
	ITALIE	9.275	9.223	14.453	12.994	12.926	14.116	20.159	13.307	0,28
	ESPAGNE	7.878	11.565	12.827	19.396	11.416	12.376	17.583	13.292	0,30
	GRECE	9.191	8.661	10.226	11.789	11.858	13.653	10.377	10.822	0,16
Spécialisées	UE	7.491	7.220	8.657	10.419	11.880	13.407	10.460	9.933	0,23
	ITALIE	8.961	13.831	14.469	16.856	32.328	30.931	17.262	19.234	0,46
	ESPAGNE	17.801	11.588	15.325	9.036	16.948	13.165	17.915	14.540	0,23
	GRECE	5.961	5.349	7.058	8.655	8.904	11.468	7.723	7.874	0,26
Spéc./ Non spéc.	UE	0,72	0,65	0,64	0,73	0,90	0,90	0,69	0,75	0,15
	ITALIE	0,97	1,50	1,00	1,30	2,50	2,19	0,86	1,47	0,43
	ESPAGNE	2,26	n.d.	1,19	0,47	1,48	1,06	1,02	1,25	0,48
	GRECE	0,65	0,62	0,69	0,73	0,75	0,84	0,74	0,72	0,10
REF/VANE										
Non spécialisées	UE	0,81	0,80	0,78	0,75	0,74	0,78	0,76	0,77	0,03
	ITALIE	0,82	0,85	0,86	0,84	0,81	0,86	0,92	0,85	0,04
	ESPAGNE	0,83	0,75	0,78	0,49	0,87	0,74	0,82	0,75	0,16
	GRECE	0,87	0,85	0,87	0,86	0,86	0,88	0,84	0,86	0,01
Spécialisées	UE	0,78	0,83	0,83	0,75	0,83	0,83	0,79	0,80	0,04
	ITALIE	0,70	0,80	0,76	0,58	0,74	0,66	0,73	0,71	0,10
	ESPAGNE	0,74	0,67	0,71	0,65	0,85	0,75	0,66	0,72	0,09
	GRECE	0,89	0,90	0,91	0,91	0,91	0,93	0,89	0,91	0,02

Source; RICA

De l'observation des données on peut relever quelques éléments significatifs:

- Sur le total UE, la VANE d'entreprise a augmenté au cours de la période concernée plus que la moitié de sa valeur initiale dans les exploitations non spécialisées (de 12.819 Ecu à 19.933 Ecu) et environ 40% dans les exploitations spécialisées (de 9.564 Ecu à 13.320 Ecu). Une dynamique similaire a substantiellement intéressé le REF, augmenté de 48% dans les exploitations non spécialisées (de 10.335 à 15.248 Ecu), et de 40%, dans les spécialisées (de 7.491 à 10.460 Ecu).
- Pour les exploitations spécialisées, l'évolution de la VANE et du REF a été plus rapide entre 1995 et 1998, avant de subir une chute significative dans la dernière année⁸⁰. En outre, l'évolution de la VANE et du REF des exploitations spécialisées paraît moins régulière, et plus dépendante de

⁸⁰ La diminution des indicateurs pour les deux typologies et du rapport entre les deux typologies qui a eu lieu entre 1998 et 1999, fait naître des doutes en ce qui concerne un impact négatif éventuel de la partie variable de la prime sur le revenu des producteurs des exploitations de l'échantillon RICA. Toutefois, les analyses qui ont été effectuées par l'évaluateur pour confirmer cette hypothèse n'ont pas conduit à des résultats certains.

l'évolution et des variations des prix commerciaux moyens du tabac⁸¹ (le Taux de Variation est plus élevé).

- Le rapport des VANE entre les exploitations spécialisées et non spécialisées est inférieur à l'unité pour toutes les années de la période examinée (d'un maximum de 0,84 en 1998 à un minimum de 0,60 en 1995). Les exploitations tabacoles spécialisées ont réalisé, par conséquent, un revenu plus bas (en moyenne) de 28% par rapport aux exploitations non spécialisées qui, toutefois, disposent d'une SAU moyenne 3,2 fois plus grande⁸². Parallèlement, le rapport des REF est aussi inférieur à l'unité (d'un maximum de 0,90 en 1997-98 à un minimum de 0,64 en 1995). Le revenu moyen des familles des exploitations spécialisées a été donc plus bas de 25%.

Par rapport à la situation totale de l'UE, dans les pays producteur concernés on observe des différences considérables:

- En Italie et en Espagne la VANE (moyenne de la période) des exploitations spécialisées est de 27.446 Ecu et de 20.223 Ecu (soit 2,2 et 1,6 fois la VANE moyenne UE). Parallèlement, dans les mêmes exploitations le REF est de 19.234 Ecu et de 14.540 Ecu (soit 1,9 et 1,5 fois le REF moyen UE). En Italie, en outre, l'évolution des deux indicateurs a été particulièrement rapide entre 1993 et 1998, avec une augmentation de 268% et de 245% respectivement pour VANE et REF, tandis qu'en Espagne il y a des variations autour d'un trend plus ou moins stable.
- Pour ces deux pays le rapport des VANE entre les exploitations spécialisées et non spécialisées est supérieur presque constamment à l'unité, même avec des variations fortes entre les différentes années. Dans le cas de l'Italie la valeur moyenne du rapport est de 1,77, et dans le cas de l'Espagne de 1,31. Dans ces deux pays, donc, les exploitations spécialisées arrivent à obtenir un revenu moyen plus élevé respectivement de 77% et de 31% par rapport aux exploitations non spécialisées⁸³. Parallèlement, le rapport entre les REF est supérieur à l'unité (1,47 et 1,25 pour l'Italie et l'Espagne), mais les valeurs sont visiblement inférieures aux rapports de la VANE. Dans ces deux pays, donc, un plus grand emploi de main-d'œuvre salarié est présent dans les exploitations spécialisées.
- Par contre, la VANE moyenne des exploitations spécialisées en Grèce est de 8.650 Ecu (soit 0,7 fois le VANE moyen UE), et le REF de 7.874 Ecu (soit 0,8 fois le REF moyen UE). L'évolution des deux indicateurs entre 1993 et 1998 a de toute façon été plus rapide que la moyenne communautaire, avec une augmentation de 83% et de 92% respectivement pour VANE et REF.
- Pour ce pays le rapport des VANE entre exploitations spécialisées et non spécialisées est inférieur constamment à l'unité (0,68 en moyenne), comme le rapport des REF (0,72), même si en amélioration progressive entre le début de la période et 1998. Par conséquent, étant données les conditions structurelles existantes⁸⁴, les exploitations spécialisées produisent un revenu inférieur par rapport aux non spécialisées.

5.2.2.2. L'évolution de la VANE/UTA et du REF/UTF

L'évolution de la VANE/UTA et du REF/UTF réalisés par les exploitations tabacoles (spécialisées et non spécialisées) de l'Union européenne et des pays producteurs est reportée dans le tableau suivant.

⁸¹ Voir réponse à la question 1.3

⁸² Pour le total de l'échantillon UE, les exploitations spécialisées ont une moyenne de 4,6 hectares et les exploitations non spécialisées de 14,6 hectares. Sur la moyenne de la période concernée, donc, la rentabilité du facteur terre (VANE/SAU) est de 2.685 ECU dans les exploitations spécialisées et de 1.176 ECU dans les non spécialisées. Ceci signifie que, en moyenne, pour obtenir le même revenu des exploitations spécialisées, les exploitations non spécialisées doivent avoir une taille de 2,28 fois plus grande. Pour l'analyse de la structure de l'échantillon RICA, voir l'annexe à la question 2.1.

⁸³ En Italie la SAU moyenne des spécialisées est de 8,2 hectares, et des exploitations non spécialisées de 8,9 hectares. En Espagne la SAU moyenne des spécialisées est de 8,5 hectares, et des exploitations non spécialisées de 12,2 hectares.

⁸⁴ En Grèce la SAU moyenne des spécialisées est de 3,5 hectares, et des exploitations non spécialisées de 7,8 hectares.

Fig. 58) Évolution de la VANE/UTA et du REF/UTF des exploitations tabacoles spécialisées et non spécialisées - en Ecu (1993-1999)

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Moyenne 1993-99	TdV 1993-99
VANE/UTA										
Non spécialisées	UE	7.325	7.964	9.176	10.352	9.884	11.318	10.833	9.550	0,15
	ITALIE	6.931	6.911	8.944	10.107	9.371	11.467	11.940	9.382	0,21
	ESPAGNE	7.313	12.137	12.321	11.439	19.123	11.147	16.016	12.785	0,30
	GRECE	5.984	5.905	6.653	7.701	7.680	8.892	7.033	7.121	0,15
Spécialisées	UE	5.867	5.431	6.401	8.204	8.452	9.609	7.929	7.413	0,21
	ITALIE	8.004	11.211	9.605	13.583	17.339	17.576	12.206	12.789	0,29
	ESPAGNE	12.963	10.422	12.546	11.154	18.380	13.001	15.181	13.378	0,20
	GRECE	4.176	3.731	4.954	5.918	6.118	7.917	5.503	5.474	0,25
Spéc./ Non spéc.	UE	0,80	0,68	0,70	0,79	0,86	0,85	0,73	0,77	0,09
	ITALIE	1,15	1,62	1,07	1,34	1,85	1,53	1,02	1,37	0,23
	ESPAGNE	1,77	0,86	1,02	0,98	0,96	1,17	0,95	1,10	0,28
	GRECE	0,70	0,63	0,74	0,77	0,80	0,89	0,78	0,76	0,11
REF/UTF										
Non spécialisées	UE	6.500	7.056	8.299	9.468	8.608	10.369	9.651	8.564	0,16
	ITALIE	6.486	6.495	8.977	9.416	8.734	11.384	11.928	9.060	0,23
	ESPAGNE	6.565	11.450	13.502	30.306	20.028	10.488	16.131	15.496	0,50
	GRECE	5.537	5.380	6.274	7.414	7.320	8.696	6.695	6.759	0,17
Spécialisées	UE	5.131	4.945	5.849	7.389	8.137	9.376	7.264	6.870	0,24
	ITALIE	6.840	10.558	8.613	13.378	20.723	21.332	11.357	13.257	0,43
	ESPAGNE	15.215	11.361	14.322	12.550	21.728	14.310	18.096	15.369	0,23
	GRECE	3.846	3.473	4.801	5.770	5.976	7.909	5.290	5.295	0,28
Spéc./ Non spéc.	UE	0,79	0,70	0,70	0,78	0,95	0,90	0,75	0,80	0,12
	ITALIE	1,05	1,63	0,96	1,42	2,37	1,87	0,95	1,47	0,36
	ESPAGNE	2,32	0,99	1,06	0,41	1,08	1,36	1,12	1,19	0,48
	GRECE	0,69	0,65	0,77	0,78	0,82	0,91	0,79	0,77	0,11

Source: RICA

En se référant à l'échantillon RICA concernant le total UE, il en ressort une caractérisation des exploitations spécialisées.

Le facteur travail apparaît, dans cette typologie, moins rémunéré dans toutes les années considérées. En ce qui concerne 1999, en valeur absolue, la VANE/UTA des exploitations spécialisées se établit en 7.929 Ecu, contre 10.833 Ecu des exploitations non spécialisées (-2.904 Ecu/UTA). Il est important de souligner que, malgré l'évolution positive qui a intéressé le revenu des actifs dans les deux typologies, entre 1994 et 1977-1998 on a assisté à une récupération plus forte dans les exploitations spécialisées (le rapport est passé de 0,68 à 0,85), alors qu'il a sensiblement diminué en 1999.

De la même façon, on observe que le revenu par unité de travail familial est toujours moins élevé dans les exploitations spécialisées (7.264 Ecu contre 9.651 Ecu en 1999), mais entre 1994 et 1998 le rapport a beaucoup amélioré (de 0,70 à 0,90).

On doit quand même souligner que les résultats de la VANE/UTA et du REF/UTF sont influencés par la disponibilité moyenne de terre et par l'emploi de travail qui est demandé par l'activité tabacole par rapport à l'ensemble des autres activités agricoles réalisées dans les exploitations-échantillon. De fait l'on a vu que les différences structurelles entre les deux typologies d'exploitation sont fortes (voir annexe à la question évaluative 2.1).

En ce qui concerne le total de l'échantillon UE, il faut donc une analyse plus fine, en comparant les résultats des indicateurs entre les exploitations (spécialisées et non spécialisées) qui disposent plus ou moins des mêmes dotations structurelles.

Dans les tableaux suivants, on rapporte les valeurs qui sont prises par la VANE/UTA et le REF/UTF des exploitations des deux typologies, regroupées dans les mêmes classes de taille.

Fig. 59) VANE/UTA des exploitations tabacoles spécialisées et non spécialisées de l'UE par classe de taille

	Exploitations non spécialisées				Exploitations spécialisées				Rapport spéc. /Non spéc.			
	<5 ha	5-10 ha	10-20 ha	>20 ha	<5 ha	5-10 ha	10-20 ha	>20 ha	<5 ha	5-10 ha	10-20 ha	>20 ha
1993	4692	6391	7880	12458	3939	6181	9297	17553	0,84	0,97	1,18	1,41
1994	4054	6559	7809	15740	4175	5449	8742	25768	1,03	0,83	1,12	1,64
1995	5002	7334	9008	16117	4549	6759	11725	35740	0,91	0,92	1,30	2,22
1996	6751	8110	10667	15449	6000	8456	12149	18650	0,89	1,04	1,14	1,21
1997	5943	6981	10590	16558	5858	9098	14704	24135	0,99	1,30	1,39	1,46
1998	7828	8615	11209	19547	7254	10949	13160	22196	0,93	1,27	1,17	1,14
1999	6876	8037	10364	17877	5423	8828	14697	21058	0,79	1,10	1,42	1,18

Source: RICA

Fig. 60) REF/UTF des exploitations tabacoles spécialisées et non spécialisées de l'UE par classe de taille

	Exploitations non spécialisées				Exploitations spécialisées				Rapport spéc. /Non spéc.			
	<5 ha	5-10 ha	10-20 ha	>20 ha	<5 ha	5-10 ha	10-20 ha	>20 ha	<5 ha	5-10 ha	10-20 ha	>20 ha
1993	4533	6006	7255	10827	3711	5686	8637	22757	0,82	0,95	1,19	2,10
1994	3778	6183	7172	14296	3982	4966	8920	33145	1,05	0,80	1,24	2,32
1995	4732	7012	8411	16102	4374	6508	12715	50335	0,92	0,93	1,51	3,13
1996	6572	7881	9964	15409	5675	8328	12430	27124	0,86	1,06	1,25	1,76
1997	5730	6655	10038	14931	5676	9176	17200	46432	0,99	1,38	1,71	3,11
1998	8276	8478	10831	17320	7140	11313	13888	35268	0,86	1,33	1,28	2,04
1999	7086	7953	9812	15106	5223	8622	16418	34794	0,74	1,08	1,67	2,30

Source: RICA

Il ressort de l'analyse qu'en termes généraux :

- Les deux indicateurs sont tendanciellement croissants lorsque la taille moyenne des exploitations augmente (économies d'échelle). Toutefois, dans le cas des exploitations spécialisées, la croissance apparaît plus rapide par rapport aux exploitations non spécialisées⁸⁵.
- La VANE/UTA et le REF/UTF résultent presque toujours plus bas dans les exploitations spécialisées jusqu'à 5 hectares, mais sensiblement plus élevé, par rapport aux exploitations non spécialisées, dans les classes de plus de 5 hectares (du moins à partir de 1996).

Par conséquent, dans les exploitations tabacoles spécialisées de plus de 5 hectares, il semble y avoir une plus grande rentabilité du travail et un plus haut revenu par unité de travail familial.

On observe, de toute façon, le niveau très bas du revenu par actif et par unité familiale dans les exploitations de plus petite taille. Il est évident que le problème des bas niveaux de revenu par UTA et par UTF dans les exploitations de petite taille est commun à toutes les activités agricoles de plein champ. Cependant le problème qui se pose (et qui a un impact sur la viabilité des exploitations) serait de comprendre si les producteurs de ces exploitations vivent exclusivement de ces revenus ou si celui-ci ne représente qu'une intégration de revenus qui proviennent d'autres activités. Il est probable que les deux situations coexistent, même en fonction de l'état de l'économie et des conditions qui sont offertes par le marché du travail des différentes zones. Le manque d'informations à ce propos ne permet pas de toute façon à l'évaluateur d'approfondir ce thème (Le thème de l'économie des régions concernées sera traité dans la réponse à la question 3.1).

⁸⁵ En 1995 et 1996, la classe de plus de 20 hectares présente une VANE/UTA et un REF/UTF totalement anormales par rapport aux années précédentes. Par rapport aux années précédentes et suivantes, l'échantillon d'exploitations n'apparaît en effet pas homogène.

La plus grande rentabilité du travail et un plus haut revenu par unité de travail familial à l'augmentation de la taille se prête à des interprétations. Dans le tableau suivant, on rapporte certaines valeurs qui semblent contribuer à une explication: quand la taille moyenne des exploitations augmente, la surface disponible par UTA est croissante. Par conséquent, l'augmentation de la taille de l'exploitation permet une utilisation plus efficace de la main-d'œuvre, et notamment de la main-d'œuvre familiale (facteur fixe).

Toutefois, le bas niveau du revenu par UTF dans les exploitations de plus petite taille induit à supposer l'existence de phénomènes de chômage caché à l'intérieur des familles exploitantes.

Parallèlement, la valeur des dotations en outils par unité de travail est croissante (indicateur du rapport capital/travail). Par conséquent, quand la taille de l'exploitation augmente, l'utilisation de main-d'œuvre est remplacée progressivement par l'utilisation d'outils (mécanisation) qui permettent d'augmenter la productivité du travail et le revenu réalisé par chaque unité⁸⁶.

SAU en tabac, SAU/UTA, Outils/UTA des exploitations tabacoles spécialisées et non spécialisées (UE)

		Exploitations non spécialisées				Exploitations spécialisées			
		<5 ha	5-10 ha	10-20 ha	>20 ha	<5 ha	5-10 ha	10-20 ha	>20 ha
1993	SAU tabac/SAU	22,07%	15,42%	13,63%	8,69%	40,37%	38,70%	39,57%	41,15%
	SAU/UTA (Ha)	2,08	4,08	7,01	17,43	1,89	3,76	5,59	9,48
	Outils/UTA (Ecu)	2998	4879	6341	13059	3172	4155	6186	12828
1994	SAU tabac/SAU	21,00%	13,89%	9,37%	4,59%	44,00%	30,45%	33,58%	40,95%
	SAU/UTA (Ha)	2,13	4,07	7,03	20,00	1,72	3,57	5,52	10,29
	Outils/UTA (Ecu)	5491	5281	6567	14910	3614	4418	6069	18249
1995	SAU tabac/SAU	22,90%	14,51%	9,01%	4,47%	46,52%	34,70%	41,14%	44,86%
	SAU/UTA (Ha)	2,11	3,82	7,24	19,25	1,55	3,19	5,55	12,95
	Outils/UTA (Ecu)	5420	6244	8062	14213	3282	5395	6580	18993
1996	SAU tabac/SAU	19,69%	14,71%	9,07%	4,46%	47,20%	35,91%	33,02%	62,74%
	SAU/UTA (Ha)	2,29	4,12	7,78	18,50	1,80	3,17	6,07	4,46
	Outils/UTA (Ecu)	7505	6919	9533	14140	3858	6021	7144	9331
1997	SAU tabac/SAU	22,67%	13,48%	9,30%	5,26%	48,75%	35,07%	38,98%	46,00%
	SAU/UTA (Ha)	2,13	3,90	8,02	21,33	1,61	3,53	5,57	8,65
	Outils/UTA (Ecu)	5837	6138	10063	15523	3905	6058	8378	17477
1998	SAU tabac/SAU	21,61%	14,71%	10,29%	5,82%	46,67%	35,37%	38,11%	43,00%
	SAU/UTA (Ha)	2,46	4,05	7,14	22,12	1,63	3,74	5,22	8,65
	Outils/UTA (Ecu)	6099	6493	9024	17823	3624	5661	7260	19859
1999	SAU tabac/SAU	26,00%	14,23%	10,65%	5,26%	47,83%	37,25%	43,10%	45,50%
	SAU/UTA (Ha)	1,89	4,23	7,32	22,18	1,54	3,88	5,61	8,19
	Outils/UTA (Ecu)	5362	7204	9110	18358	4356	5969	6377	16726

Source: RICA

Il faut observer, toutefois, que les variations des variables sont communes soit aux exploitations spécialisées et non spécialisées. La différence est que dans les non spécialisées :

- la superficie en tabac/SAU diminue lorsque la taille de l'exploitation augmente
- la disponibilité de terre par UTA est d'autant plus forte la taille de l'exploitation augmente

On peut donc en déduire que, pour produire le même revenu par unité de travail, les unités de travail des exploitations non spécialisées doivent disposer d'une SAU significativement plus grande.

En ce qui concerne la comparaison des indicateurs, par pays producteur, l'analyse de données confirme (grosso modo) les différences et les cohérences déjà mises en évidence dans l'analyse de la VANE et du REF.

La situation en Italie est totalement opposée à la moyenne de l'UE: les valeurs VANE/UTA et REF/UTF réalisées par les exploitations spécialisées (moyenne de 12.789 et de 13.257) sont presque toujours supérieures à celles des exploitations non spécialisées (moyenne de 9.382 et 9.060), et l'évolution plus rapide jusqu'à 1998. En outre, les valeurs des indicateurs sont sensiblement plus élevées par rapport à la moyenne communautaire⁸⁷. Il faut toutefois signaler la plus forte variabilité (TdV de 0,43) du REF/UTF des exploitations spécialisées.

⁸⁶ Pour les exploitations spécialisées, on a effectué une analyse de régression multiple pour vérifier la dépendance du VANE/UTA des variables suivantes : SAU en tabac/SAU; SAU/UTA; Outils/UTA.

Le résultat, dans lequel tous les paramètres s'avèrent significatifs à 95%, est le suivant :

$$\text{VANE/UTA} = -10018 + 24523(\text{SAUtab/SAU}) + 1770(\text{SAU/UTA}) + 0,41(\text{Outils/UTA}) \quad R^2 = 94,48\%$$

⁸⁷ Cette différence, par rapport à la moyenne communautaire, reste attribuable aux conditions structurelles particulières des exploitations tabacoles de l'Ombrie, comme on le décrira ci-après.

En Espagne l'évolution, très positive, de l'indicateur VANE/UTA apparaît plus alignée entre les deux typologies d'exploitation (moyenne autour de 13.000 Ecu), et de toute façon beaucoup plus haute que la moyenne communautaire. Le rapport de l'indicateurs entre les deux typologies d'exploitation oscille sur des niveaux qui sont supérieurs ou inférieurs à 1 dans les diverses années considérées. Par contre, l'évolution du rapport de l'indicateur REF/UTF entre les deux typologies résulte moins uniforme, avec une chute très forte de 1993 à 1996, et une reprise les années suivantes. Ceci apparaît attribuable surtout aux fortes oscillations des valeurs de l'indicateur dans les exploitations non spécialisées (Taux de Variation = 0,50)⁸⁸.

En Grèce l'évolution et, fondamentalement, le rapport de la VANE/UTA et du REF/UTF des deux typologies d'exploitation reproduit l'évolution de la moyenne UE. Dans les exploitations spécialisées la valeur des l'indicateurs est toujours inférieure par rapport aux exploitations non spécialisées, mais le rapport est tendanciellement en croissance (à part le fléchissement de 1999).

Il faut souligner que les valeurs absolues des indicateurs sont sensiblement plus basses que les valeurs moyennes communautaires correspondantes (surtout à cause de la taille moyenne inférieure et de la plus grande quantité de travail demandée par la culture des variétés orientales). Relativement à la période 1996/99, la moyenne de la VANE/UTA se place sur 6.364 Ecus/UTA (contre une moyenne communautaire de 8.548 Ecus, soit -25,6%) et la valeur moyenne du REF/UTF sur 6.236 Ecu (contre une moyenne communautaire de 8.041 Ecus, soit -22,5%).

Toutefois, contrairement aux deux autres pays, l'évolution positive des indicateurs apparaît beaucoup plus régulière, sans présenter de fortes oscillations autour de la tendance.

⁸⁸ Avec le bénéfice du doute sur la qualité des données, une explication de ce phénomène est difficile, si ce n'est en admettant que dans certaines années de conjoncture négative le recours à la main-d'œuvre salariée (notamment dans les exploitations non spécialisées) est plus bas, soit parce que le niveau de la production est inférieur, soit parce que les prix de marché des produits autres que le tabac ne rendent pas avantageuse leur production (ou leur récolte).

5.2.3. L'analyse au niveau régional⁸⁹

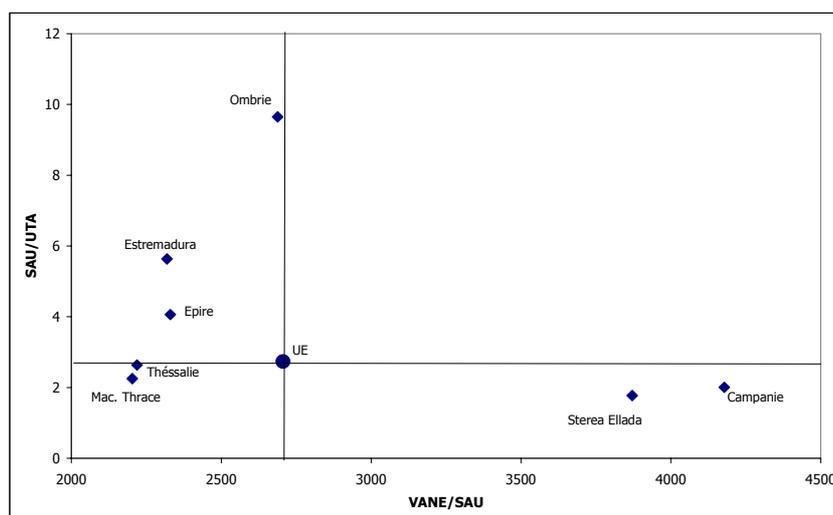
Comme on l'a déjà exprimé dans le paragraphe concernant la méthodologie utilisée, l'analyse au niveau régional a été approfondie en comparant les résultats économiques des exploitations tabacoles spécialisées avec les résultats des exploitations agricoles non tabacoles de la même région⁹⁰.

Avant d'effectuer l'analyse de comparaison, il nous semble utile de mettre en évidence l'hétérogénéité existante dans les différents systèmes tabacoles locaux. En se limitant aux exploitations tabacoles spécialisés, le graphique suivant montre la position des différentes régions, par rapport à la moyenne communautaire, en ordre aux indicateurs de rentabilité de la terre (VANE/SAU) et de structure (SAU/UTA), donnant lieu à l'indicateur VANE/UTA.

De la combinaison des deux éléments, les régions peuvent être groupées en trois groupes: le premier représenté par l'Ombrie et l'Estremadura (basse rentabilité de la terre et haute surface par actif). Le deuxième représenté par la Macedoine-Thrace et la Thessalie (basse rentabilité de la terre et basse surface par actif). Le troisième représenté par la Campanie et la Sterea Ellada (haute rentabilité de la terre et basse surface par actif)⁹¹.

Ces différences permettent d'encadrer d'une manière plus correcte les résultats économiques sortants de l'analyse.

Fig. 61) VANE/SAU et SAU/UTA dans les exploitations tabacoles spécialisées dans les régions (Moyenne 1993-1999)



Le tableau suivant montre le niveau et l'évolution de la VANE/UTA et du REF/UTF des exploitations tabacoles spécialisées et les exploitations non tabacoles des régions concernées, et l'évolution du rapport des indicateurs parmi les deux typologies d'exploitation.

⁸⁹ Les résultats au niveau régional doivent être pris avec encore plus de prudence, car les valeurs et les fortes oscillations peuvent être déterminées de façon significative par le petit nombre et par l'hétérogénéité l'échantillon.

⁹⁰ L'analyse se réfère à la moyenne des exploitations car, au niveau régional, la dimension de l'échantillon du RICA n'est pas suffisant pour effectuer une analyse par classe de taille. Pour évaluer correctement les résultats de la comparaison, il faut considérer que les zones dans lesquelles on cultive le tabac sont généralement limitées à une partie plus ou moins grande du territoire des régions, où la vocation de production peut même être différente des autres zones agricoles de la même région. Par exemple, dans les zones non tabacoles de la Campanie la culture des fruits et légumes est largement répandue, en plus de l'élevage bovin à lait. Par contre, dans les autres zones de l'Estremadura, on ne trouve presque exclusivement que de l'élevage au pâturage. Les résultats de la comparaison expriment ces différences

⁹¹ Le cas de l'Epire est à part, car pour cette région l'échantillon RICA ne présente pas d'exploitations spécialisées. Par conséquent on a utilisé les valeurs des exploitations non spécialisées

Fig. 62) Evolution de la VANE/UTA et du REF/UTF des exploitations tabacoles spécialisées et non tabacoles dans les régions – Ecu (1993/1999)

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Moyenne 1993-99	TdV 1993-99
Valeur Ajoutée Nette par Unité de Travail Agricole (VANE/UTA)										
Campanie	<i>Tabacoles spéc. (S)</i>	4.949	8.665	5.093	9.876	14.836	11.117	7.557	8.870	0,39
	<i>Non tabac. (A)</i>	4.808	5.165	5.263	7.300	7.816	8.357	8.283	6.713	0,23
	<i>S/A</i>	1,03	1,68	0,97	1,35	1,90	1,33	0,91	1,31	0,29
Ombrie	<i>Tabacoles spéc. (S)</i>	17.479	24.082	24.978	34.966	30.957	23.485	33.394	27.049	0,23
	<i>Non tabac. (A)</i>	6.135	5.481	7.839	7.407	8.156	7.269	9.134	7.346	0,17
	<i>S/A</i>	2,85	4,39	3,19	4,72	3,80	3,23	3,66	3,69	0,18
Estremadura	<i>Tabacoles spéc. (S)</i>	13.071	10.422	12.546	9.681	19.079	13.126	15.307	13.319	0,24
	<i>Non tabac. (A)</i>	11.165	17.966	21.080	16.318	16.308	17.324	16.605	16.681	0,18
	<i>S/A</i>	1,17	0,58	0,60	0,59	1,17	0,76	0,92	0,83	0,32
Mac.-Thrace	<i>Tabacoles spéc. (S)</i>	3.508	3.398	4.884	5.476	5.564	6.396	5.254	4.926	0,22
	<i>Non tabac. (A)</i>	8.444	9.045	9.375	8.298	8.501	8.503	9.132	8.757	0,05
	<i>S/A</i>	0,42	0,38	0,52	0,66	0,65	0,75	0,58	0,56	0,24
Epire- Pélopie	<i>Tabacoles non spéc. (NS)</i>	7.851	9.222	7.013	12.948	9.408	11.954	7.862	9.465	0,23
	<i>Non tabac. (A)</i>	6.356	9.748	7.690	8.229	7.112	7.442	7.582	7.737	0,14
	<i>NS/A</i>	1,24	0,95	0,91	1,57	1,32	1,61	1,04	1,23	0,23
Théssalie	<i>Tabacoles spéc. (S)</i>	5.843	4.445	5.001	6.816	6.724	7.496	4.978	5.900	0,19
	<i>Non tabac. (A)</i>	13.298	14.010	11.381	7.597	9.689	9.511	9.707	10.742	0,21
	<i>S/A</i>	0,44	0,32	0,44	0,90	0,69	0,79	0,51	0,58	0,36
Sterea Ellada	<i>Tabacoles spéc. (S)</i>	5.914	4.439	5.111	6.928	7.403	n.d.	6.384	6.030	0,18
	<i>Non tabac. (A)</i>	7.468	8.621	9.252	8.579	8.171	n.d.	7.824	8.319	0,08
	<i>S/A</i>	0,79	0,51	0,55	0,81	0,91	n.d.	0,82	0,73	0,22
Revenu d'Exploitation Familial par Unité de travail Familial (REF/UTF)										
Campanie	<i>Tabacoles spéc. (S)</i>	4.701	8.624	4.598	7.546	14.589	10.853	7.478	8.341	0,42
	<i>Non tabac. (A)</i>	4.612	4.913	4.973	6.511	7.379	7.934	8.276	6.371	0,24
	<i>S/A</i>	1,02	1,76	0,92	1,16	1,98	1,37	0,90	1,30	0,32
Ombrie	<i>Tabacoles spéc. (S)</i>	18.021	27.461	30.121	44.208	36.071	22.249	34.352	30.355	0,29
	<i>Non tabac. (A)</i>	5.351	4.651	7.644	6.683	7.419	6.551	9.300	6.800	0,23
	<i>S/A</i>	3,37	5,90	3,94	6,61	4,86	3,40	3,69	4,54	0,28
Estremadura	<i>Tabacoles spéc. (S)</i>	15.262	11.361	14.322	9.672	21.981	14.378	18.368	15.049	0,27
	<i>Non tabac. (A)</i>	10.724	19.508	23.036	19.467	17.465	17.690	16.973	17.838	0,21
	<i>S/A</i>	1,42	0,58	0,62	0,50	1,26	0,81	1,08	0,90	0,40
Mac.-Thrace	<i>Tabacoles spéc. (S)</i>	3.234	3.204	4.770	5.354	5.432	6.354	5.101	4.778	0,24
	<i>Non tabac. (A)</i>	7.776	8.641	8.886	7.500	7.580	8.070	8.352	8.115	0,07
	<i>S/A</i>	0,42	0,37	0,54	0,71	0,72	0,79	0,61	0,59	0,27
Epire- Pélopie	<i>Tabacoles non spéc. (NS)</i>	7.706	9.144	6.869	13.287	9.494	12.262	7.904	9.524	0,25
	<i>Non tabac. (A)</i>	6.311	10.049	7.687	8.434	7.307	7.635	7.845	7.896	0,15
	<i>NS/A</i>	1,22	0,91	0,89	1,58	1,30	1,61	1,01	1,22	0,24
Théssalie	<i>Tabacoles spéc. (S)</i>	5.453	4.058	4.739	6.646	6.471	7.401	4.601	5.624	0,22
	<i>Non tabac. (A)</i>	12.057	12.700	10.048	5.760	8.252	8.426	8.617	9.409	0,25
	<i>S/A</i>	0,45	0,32	0,47	1,15	0,78	0,88	0,53	0,66	0,45
Sterea Ellada	<i>Tabacoles spéc. (S)</i>	5.550	4.111	4.874	6.627	7.248	n.d.	6.110	5.753	0,20
	<i>Non tabac. (A)</i>	7.367	8.662	9.340	8.577	8.321	n.d.	7.852	8.353	0,08
	<i>S/A</i>	0,75	0,47	0,52	0,77	0,87	n.d.	0,78	0,70	0,23

Source: RICA

En fonction des différences de structure et de rentabilité de la terre, des difformités très fortes apparaissent dans les résultats économiques réalisés dans les groupes de régions.

Premier groupe

En ce qui concerne le tabac, l'Ombrie se sépare nettement: l'indicateur VANE/UTA atteint un niveau de 27.049 Ecu dans les exploitations tabacoles spécialisées (moyenne de la période 1996-1999), soit 3,7 fois la moyenne communautaire, et l'indicateur REF/UTF un niveau de 30.355 Ecu, soit 4,4 fois la moyenne UE.

L'Ombrie se détache nettement des autres régions aussi en ce qui concerne le rapport des indicateurs entre les exploitations tabacoles et non tabacoles. Le rapport des VANE/UTA reste (en moyenne pour toute la période) sur des valeurs proches de 3,7, et le rapport des REF/UTF plus que 4,5. En outre, l'évolution des rapports est en légère augmentation. Donc, les exploitations spécialisées en tabac sortent toujours gagnantes de la comparaison, bien que l'agriculture de la région soit fortement diversifiée (céréales, autres cultures arables, élevages bovins et olivier). Ce résultat apparaît fortement lié aux différences structurelles qui existent entre les exploitations tabacoles et les exploitations non tabacoles, disposantes d'une SAU moyenne nettement plus basse⁹²

En Estremadura aussi les exploitations spécialisées en tabac réalisent des valeurs supérieures à la moyenne communautaire (environ 13.300 Ecus, soit 1,8 fois la moyenne communautaire pour la

⁹² Dans l'échantillon RICA les exploitations tabacoles spécialisées de l'Ombrie disposent d'une surface moyenne de 32 hectares qui est 2,3 fois la SAU des exploitations non tabacoles.

VANE/UTA et environ 15.000 Ecu, soit 2,2 fois la moyenne communautaire pour le REF/UTF). Il faut souligner que dans cette région il y a la plus grande taille moyenne des exploitations spécialisées après l'Ombrie, avec presque 9 hectares⁹³.

Le cas de l'Estremadura est particulier: la moyenne du rapport des indicateurs entre les exploitations tabacoles et non tabacoles dépasse à peine 0,8 pour la VANE/UTA et 0,9 pour le REF/UTF, mais les exploitations non tabacoles (avec des activités de type extensif et à très basse utilisation de main-d'œuvre) ont, en moyenne, une SAU disponible qui est plus de 7,8 fois la SAU des exploitations tabacoles spécialisées. L'évolution des rapports est en hausse à partir de 1996, après une chute très forte de 1993 à 1994.

Deuxième groupe

En ce qui concerne le tabac, la Thessalie et la Macedoine-Thrace se trouvent dans une situation opposée à l'Ombrie et à l'Estremadura, avec une valeur des indicateurs qui se placent au dessous de la moyenne communautaire. En particulier la Macédoine-Thrace est la région où le niveau des indicateurs est le plus bas dans les exploitations spécialisées (en moyenne 4.926 Ecu pour la VANE/UTA et 4.778 Ecu pour le REF/UTF, soit environ 66% et 70% de la moyenne communautaire). Dans cette région, la faible valeur du revenu apparaît liée à la taille moyenne faible (3,7 hectares), aux caractéristiques des variétés orientales classiques, notamment le Basmás⁹⁴, et à l'incidence relativement plus basse de la surface en tabac dans les exploitations tabacoles spécialisées (33% en moyenne).

En outre, la comparaison entre les exploitations des deux typologies voit les tabacoles vivement perdantes par rapport aux non tabacoles⁹⁵ : en effet, la valeur des rapports est la plus basse dans les régions concernées, atteignant 0,56 et 0,58 le VANE/UTA respectivement en Macedoine-Thrace et en Thessalie, et 0,59 et 0,66 le REF/UTA. Outre les différences de taille moyenne, il semble que ces résultats soient imputables à la diffusion de la culture du coton et d'autres activités de bonne rentabilité (vergers, élevage) dans les exploitations non tabacoles des deux régions. L'évolution des rapports des deux régions va toutefois s'améliorer de 1994 à 1998, avec une chute en 1999.

Troisième groupe

En ce qui concerne le tabac, les valeurs des indicateurs de Campanie et de Sterea Ellada⁹⁶ se placent dans une situation intermédiaire, autour de la moyenne communautaire (en moyenne, 8.870 Ecu et 6.030 Ecu par actif en Campanie et en Sterea Ellada. En outre, respectivement 8.341 Ecu et 5.753 Ecu par unité familiale)⁹⁷.

La comparaison entre les exploitations des deux typologies montre des différences. Le cas de la Campanie, où les différences structurelles moyennes entre les exploitations tabacoles spécialisées et les exploitations non tabacoles sont plus limitées⁹⁸ est emblématique. Dans cette région, la VANE/UTA est presque toujours favorable aux exploitations tabacoles, sauf en 1995 et en 1999 (en moyenne le

⁹³ On rappelle que l'Ombrie et (en partie) l'Estremadura sont les régions où la variété Virginia (Flue cured) est la plus diffusée. Le Flue cured est le groupe de variétés qui demande une plus grande surface d'exploitation, qui se prête le mieux à la mécanisation de la culture (voir la réponse à la question 2.2), et qui demande une plus basse main d'œuvre par hectare.

⁹⁴ Le Basmás réussit à obtenir des prix commerciaux les plus élevés, et il dispose aussi de la prime la plus haute par rapport aux autres variétés de tabac. Malgré cela, le rendement moyen significativement plus bas, et la plus grande demande de main d'œuvre ne permettent pas aux exploitations de cette région d'obtenir un haut niveau de revenu par UTA (et UTF).

⁹⁵ Il faut de toute façon souligner que la SAU moyenne des exploitations non tabacoles est de 2,3 fois plus grande des exploitations tabacoles spécialisées en Macedoine-Thrace, et de 1,8 fois en Thessalie.

⁹⁶ Pour Sterea Ellada le 1998 n'a pas été pris en compte (voir paragraphe « Sources et limites »)

⁹⁷ Les performances économiques de Campanie et de Sterea Ellada apparaissent liées à trois éléments clé : la surface moyenne d'exploitation est basse (la plus basse en Sterea Ellada : 2,5 Ha). Dans toutes les deux l'incidence de la surface en tabac est la plus élevée (56% en Campanie, 47% en Sterea Ellada). Les rendements par hectare sont, en moyenne, les plus élevés par rapport aux autres régions (en moyenne 3,54 tonnes/ha pour la Campanie et 2,65 tonnes pour la Sterea Ellada, contre une moyenne communautaire de 2,33 tonnes/ha). Il s'agit par conséquent d'exploitations où le manque de surface disponible pousserait les producteurs à maximiser la rentabilité de l'exploitation, soit avec une gamme de production plus orientée vers la culture du tabac, soit en utilisant des méthodes de production plus intensives (ou, aussi, les variétés de tabac les plus productives).

⁹⁸ Dans l'échantillon RICA les exploitations tabacoles spécialisées de la Campanie disposent d'une surface qui est 0,83 fois la SAU des exploitations non tabacoles

rapport de l'indicateur est 1,31), malgré la présence diffuse de cultures à haute rentabilité dans cette région. Le rapport REF/UTF voit gagnantes de la même manière les exploitations tabacoles (1,30). De toute façon, l'évolution des rapports est plus ou moins plate.

Par contre, en Sterea Ellada où les exploitation tabacoles disposent de la moitié de la surface des non tabacoles, le rapport des indicateurs est défavorable⁹⁹ (0,73 et 0,70 respectivement pour VANE/UTA et REF/UTF). Cependant, l'évolution des indicateurs a beaucoup amélioré de 1994 à 1997.

Pour terminer l'analyse, il faut observer la plus grande variabilité des indicateurs de revenu dans les exploitations tabacoles par rapport aux non tabacoles. Ce phénomène, exprimé par le Taux de Variation (TdV), concerne toutes les régions, à l'exception de la Thessalie, et il prend une valeur particulièrement élevé en Campanie. Dans les exploitations tabacoles, donc, le revenu par actif et par unité familiale résulte moins stable.

⁹⁹ En Sterea Ellada la culture de l'olivier est répandue, aussi que l'élevage ovin.

5.2.4. Jugement évaluatif

Les caractéristiques de l'échantillon (de petite dimension et de grande hétérogénéité, surtout en augmentant la segmentation par pays et par régions) amènent à considérer avec une grande prudence les résultats qui ont été obtenus de l'analyse, surtout en ce qui concerne l'évolution des indicateurs utilisés.

Les limites qui sont présentes dans le système RICA, tant de caractère général que spécifiques dans le cas des exploitations tabacoles, ont permis de répondre seulement en partie à la question évaluative. Il n'a pas été possible d'évaluer notamment le rôle qui a été joué par la partie variable de la prime.

Pour répondre aux critères de jugement, et pour les motifs exprimés dans la méthodologie, l'analyse a été menée en deux phases. Dans la première, la comparaison des indicateurs a été effectuée entre les exploitations tabacoles spécialisées et non spécialisées au niveau général communautaire et par pays. Dans la seconde, au niveau régional, la comparaison a été effectuée entre les exploitations tabacoles spécialisées et les exploitations non tabacoles de la même région.

Il nous paraît opportun de formuler le jugement en gardant distincts les deux aspects qui résument le concept d'équité :

- la capacité du système de soutien de garantir des revenus comparables
- la capacité du système de soutien de garantir des conditions de vie décentes aux producteurs tabacoles

a - la capacité du système de soutien de garantir des revenus comparables

Au niveau général et dans la plus grande part de pays et régions, l'analyse a permis de vérifier que le revenu des exploitations tabacoles spécialisées et le revenu des producteurs a évolué dans le même sens, et à une plus grande rapidité par rapport aux exploitations et aux producteurs des autres typologies considérées. Cependant, l'évolution du revenu des producteurs des exploitations spécialisées montre une plus grande variabilité, en fonction des conjonctures de marché du tabac brut.

Les indicateurs utilisés ont mis en évidence que, au niveau général, le revenu par producteur (actifs et unités familiales) est sensiblement plus bas dans les exploitations spécialisées à cause d'une surface moyenne beaucoup plus limitée. En effets, l'analyse a permis de vérifier que dans les pays et dans les régions où la surface moyenne des différentes typologies d'exploitation est plus ou moins homogène, les revenus des producteurs des exploitations tabacoles spécialisées sont plus élevés.

En outre, les indicateurs de revenu (VANE/UTA et REF/UTF) des producteurs spécialisés augmentent avec de la taille des exploitations (et en particulier le REF/UTF), tandis qu'ils se maintiennent sur des niveaux légèrement inférieurs dans la classe de taille jusqu'à 5 hectares.

Par conséquent, on peut conclure que, en rapportant les résultats aux différentes situations structurelles existantes au niveau national et régional, le système de soutien de l'OCM a permis d'assurer aux producteurs de tabac un revenu plus que comparable par rapport aux autres typologies d'exploitation analysées.

b- la capacité du système de soutien de garantir des conditions de vie décentes aux producteurs tabacoles

Dans ce cas, la situation qui est ressortie de l'analyse apparaît plus controversée, car la capacité des revenus de garantir des conditions de vie décentes aux producteurs est clairement dépendante de la taille des exploitations.

L'analyse effectuée sur les exploitations par classe de taille a mis en évidence que les indicateurs de revenu (VANE/UTA et REF/UTA) apparaissent croissants à l'augmenter de la dimension de l'exploitation.

Cela a un effet sur les niveaux absolus du revenu moyen par producteur, qui résultent beaucoup plus élevés dans les pays (Italie, Espagne) et dans les régions (Ombrie, Estremadura) où la dimension moyenne des exploitations tabacoles est plus grande, et l'utilisation des ressources plus efficiente.

Par contre, les niveaux absolus de revenu moyen par producteur résultent particulièrement bas dans

les pays (Grèce) et dans les régions (Macédoine-Thrace, Thessalie) où la dimension moyenne et les rendements par hectare sont plus bas, et l'intensité de main-d'œuvre est la plus haute. On peut remarquer que le revenu (REF/UTF) réalisé en Ombrie (30.360 écu en moyenne) soit supérieur de 6.35 fois par rapport au revenu réalisé en Macédoine-Thrace (4.800 Ecu en moyenne).

On peut conclure que le système de soutien de l'OCM a permis d'assurer un revenu décent seulement aux producteurs qui disposent d'une exploitation de taille suffisamment grande.

Il faut en tout cas considérer que le processus de rationalisation structurelle en démarche, favorisé par d'autres instruments prévus par l'OCM (voir réponse à la question 2.2), devrait avoir amélioré le niveau des revenus.

5.3. Dans quelle mesure l'OCM Tabac brut a-t-elle permis la création ou le maintien d'exploitations tabacoles économiquement viables? Cette création et ce maintien ont-ils été obtenus à un coût raisonnable? (Q.E. 2.3)

5.3.1. Structuration

La situation de viabilité économique d'une exploitation est déterminée par la combinaison d'au moins deux conditions fondamentales: les conditions de marché (des produits, des moyens de production, du travail salarié) et les conditions structurelles (la taille des exploitations, la disponibilité de main-d'œuvre familiale). La question 2.3 vise donc à compléter les réponses aux questions 2.1 et 2.2

La viabilité économique n'a pas une signification statique, mais elle suit la dynamique des conditions qui la déterminent. Il s'agit donc d'un concept qui se réfère à la durée de la stabilité économique des exploitations.

Dans un secteur où les conditions structurelles sont en moyenne défavorables (petite taille moyenne et grande disponibilité moyenne de main-d'œuvre familiale) et où les contraintes normatives freinent l'adoption de stratégies d'augmentation de la production (quotas de production), la dynamique des prix des produits et des coûts d'exploitation peut évoluer vers un point de seuil au-dessus ou en dessous duquel se crée, reste ou cesse l'intérêt économique de réaliser la production.

Ce seuil, qui représente la viabilité/non-viabilité économique des exploitations, est représenté par la dimension des résultats économiques qui permettent de rémunérer de façon suffisante le travail des membres de la famille qui participent au processus de production. La question vise donc à vérifier dans quelle mesure l'OCM a permis aux exploitations tabacoles de dépasser (création) et/ou de se maintenir au-dessus de ce point de seuil.

Le concept de "rémunération suffisante" du travail familial peut cependant s'avérer ambigu s'il n'est pas comparé à un terme de référence. On a donc choisi, comme référence, le niveau de rémunération du travail salarié agricole qui est utilisé dans les exploitations. Il existe en outre une seconde ambiguïté, qui est donnée par la façon dont joue le soutien communautaire. En définitive, il faut établir si les entrées économiques relatives au soutien communautaire doivent être incluses ou exclues dans la définition de viabilité économique des exploitations.

Les indications reçues penchent pour la seconde solution, et cela a permis de définir le critère de jugement. L'analyse a cependant été menée également sur la première solution, afin d'effectuer une comparaison entre les deux.

5.3.1.1. Critères de jugement

On peut considérer viables les exploitations tabacoles où la différence entre la valeur de la production brute et les coûts totaux est susceptible de permettre la rémunération du travail familial à un niveau qui équivaut au moins au coût moyen local du travail salarié agricole.

5.3.1.2. Indicateurs utilisés

Pour répondre au critère de jugement, on a utilisé comme indicateur le rapport entre la valeur de la production brute net du soutien (VPB) et les coûts totaux de production explicites et implicites dans les exploitations qui produisent du tabac. On considère explicites (Cexpl) les coûts totaux qui sont effectivement supportés par les producteurs pour réaliser les activités agricoles de l'exploitation. On considère implicites (Cimpl) les coûts virtuels qui sont attribuables à l'utilisation dans l'exploitation de la main-d'œuvre familiale, qui sont estimés en fonction du coût unitaire de la main-d'œuvre salariée. Les coûts implicites représentent, par conséquent, un coût d'opportunité. Il faut cependant préciser que les coûts implicites tel que présentés ici ne contiennent pas la rémunération du capital d'exploitation.

On considère économiquement viables les exploitations où la valeur du rapport est supérieure ou au moins égale à 1 : $VPB/(Cexpl+Cimpl) > 1$.

Afin d'effectuer une comparaison, et de déterminer le rôle du soutien, on a utilisé comme second indicateur le rapport entre la valeur des recettes (*valeur de la production brute + valeur du soutien*) et

les coûts totaux explicites et implicites susdits : $Rec/(Cexpl+Cimpl) > 1$

5.3.1.3. Sources utilisées et limites

Pour le calcul des indicateurs, la source de données qui a été utilisée est la banque de données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA). En ce qui concerne les limites qui sont liées à cette source, on renvoie au chapitre "Méthodologie". Pour répondre à la question 2.3, une limite spécifique des données RICA est représentée par la confusion entre la valeur de la production (*quantité de production * prix*) et la valeur du soutien (primes) jusqu'à 1997 inclus. Cette erreur s'est reproduite par la suite pour certaines régions (Sterea Ellada en 1998-99 et Epire-Péloponnèse en 1998). Cela empêche de faire la distinction entre la valeur de la production brute et les recettes. Il a donc été possible d'effectuer le calcul du premier indicateur VPB/(Cexpl+Cimpl) uniquement en ce qui concerne les années 1998 et 1999 .

En outre, comme on l'a relevé à la question 2.1, l'observation des données a mis en évidence, en 1998, une double comptabilisation de la prime pour le tabac en Sterea Ellada. Pour ce motif, les recettes moyennes de la Grèce résultent légèrement surestimés dans la même année.

En ce qui concerne l'évaluation du rôle de la prime du tabac, il faut tenir compte de la présence, dans les exploitations tabacoles de l'échantillon RICA, d'autres cultures éventuelles qui font l'objet d'un soutien communautaire (paiements compensatoires pour les cultures COP, aide à la production pour l'huile d'olive, etc.).

5.3.1.4. Méthodologie utilisée et limites

Pour l'indicateur VPB/(Cexpl+Cimpl):

- la valeur de la production brute et les coûts totaux explicites ont été relevés directement de la banque de données du RICA.
- la valeur de la production brute est représentée par la somme de la valeur des productions végétales et animales qui sont réalisées dans l'exploitation, net des subventions.
- le coût total (total des coûts explicites) est représenté par la somme de tous les coûts qui sont supportés par l'exploitation pour réaliser les activités agricoles (frais spécifiques de production, frais généraux, amortissements, facteurs extérieurs, parmi lesquels les salaires payés). Les coûts de production ne comprennent pas les impôts et les taxes de l'exploitation, qui sont comptabilisés dans les bilans avec l'Etat (subventions-taxes) sur des opérations courantes et non courantes.
- le coût implicite du travail familial a été calculé en rapportant la valeur des salaires qui sont payés à l' Unité de Travail Agricole salarié utilisée par les exploitations (salaire moyen par UTA salariée). Le résultat a été multiplié par les Unités de Travail Familial (UTF) qui sont impliquées dans les activités agricoles de l'exploitation: $Cimpl = (\text{salaires payés} / \text{UTA salariées}) * UTF$
- le Cimpl représente la valeur économique de la main-d'œuvre familiale dans le cas où elle est rétribuée au même niveau que le travail salarié agricole local. Il représente donc un coût d'opportunité.

Pour l'indicateur Recettes/(Cexpl+Cimpl):

- les recettes représentent la somme de la valeur de la production et des subventions. En soustrayant la somme des coûts totaux explicites susdits, le résultat représente le revenu de l'exploitation familiale (REF).

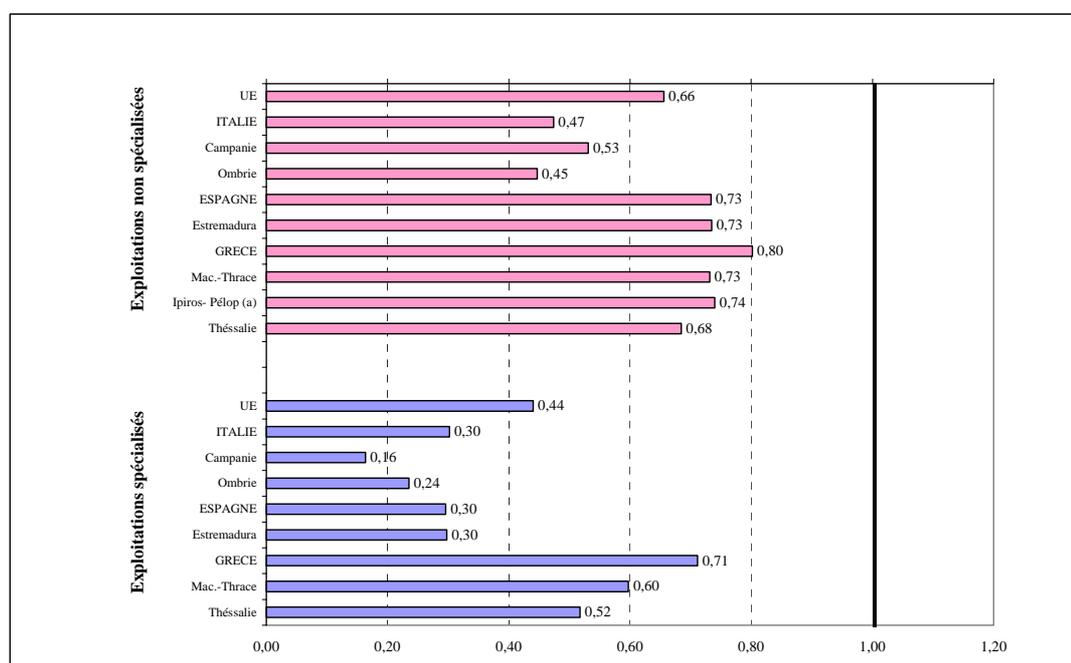
Pour pouvoir exprimer une évaluation plus soignée sur la capacité de l'OCM tabac de créer ou de maintenir des exploitations économiquement viables, on a comparé les résultats qui ont été obtenus de l'analyse des exploitations tabacoles spécialisées et des exploitations tabacoles non spécialisées, en tenant compte des caractéristiques structurelles qui ont été mises en évidence dans la réponse à la question 2.1. Pareillement, l'analyse a été menée aussi bien au niveau global (UE), que par État membre et par Région. En outre, pour certaines régions on a comparé les résultats des exploitations tabacoles avec les résultats des exploitations non tabacoles, les exploitations spécialisées en cultures COP (céréales, oleo-protéagineuses) et en Horticulture.

5.3.2. La viabilité économique des exploitations tabacoles communautaire sans régime de soutien: analyse du rapport valeur production brute/coûts de production

Dans la réponse à la question 1.3, on a mis en évidence que le rapport entre le prix et la prime est resté en moyenne en dessous de l'unité même dans les dernières années de la période considérée, mais qu'il existe des différences sensibles entre les divers pays et les différents groupes de variétés cultivées. On peut s'attendre, par conséquent, à ce que le rapport entre la valeur de la production et les coûts de production (explicites et implicites) reflète aussi en quelque sorte ces différences. Les résultats de l'enquête permettent, grosso modo, de le confirmer.

Le graphique suivant exprime les valeurs moyennes qui ont été obtenues pour l'ensemble de l'UE et pour les différents pays et les différentes régions.

Fig. 63) Valeur Production Brute/Coûts explicites et implicites dans les exploitations tabacoles spécialisées et non spécialisées (moyenne 1998/99)



a) 1999

Source : élaborations à partir des données RICA

La comparaison entre les résultats des exploitations tabacoles spécialisées¹⁰⁰ et les résultats des autres typologies considérées est synthétisée dans le tableau suivant.

Fig. 64) Comparaison de l'indicateur (VPB/coûts explicites et implicites) entre exploitations selon l'orientation productive

	Tabac. Spéc.	Non tabacoles	Cultures COP	Horticoles
Campanie	0,16	0,77	0,41	1,20
Ombrie	0,24	0,60	0,28	
Estremadura	0,30	1,02	0,82	
Mac.-Thrace	0,60	0,91	0,51	
Épire- Pélo	0,74	1,05	0,66	
Théssalie	0,52	0,80	0,45	

Source : élaborations à partir des données RICA

¹⁰⁰ Pour l'Épire-Péloponnèse il s'agit d'exploitations tabacoles non spécialisées

L'observation des résultats fait ressortir que :

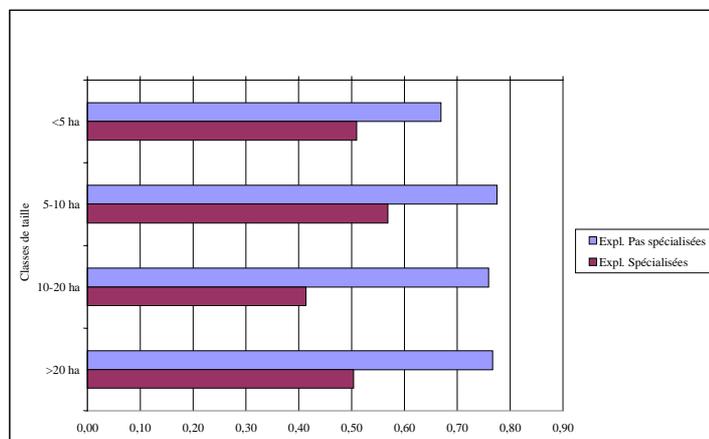
- dans les exploitations spécialisées, la moyenne communautaire des valeurs de l'indicateur qui ont été obtenues pour les années 1998 et 1999 est de 0,44. Cela signifie que la valeur de la production brute de l'exploitation, net des primes, ne réussit à couvrir que 44% des coûts de production, y compris les coûts implicites.
- dans les exploitations non spécialisées, la valeur de l'indicateur monte à 0,66. Dans cette typologie d'exploitations, la capacité de la valeur de la production de couvrir les coûts de production est significativement plus élevée, mais reste quand même insuffisante.
- dans tous les pays et dans toutes les régions, la valeur de l'indicateur reste en dessous de l'unité pour les deux typologies d'exploitations tabacoles.
- dans les différents pays et les différentes régions, cependant, l'indicateur prend des valeurs qui sont significativement différentes. En particulier, dans les exploitations spécialisées des régions grecques, la valeur de l'indicateur est plus ou moins le double de la valeur qui est prise par les exploitations des autres régions tabacoles considérées. Par contre, en Campanie, on obtient la valeur de l'indicateur la plus basse dans l'absolu (0,16).
- dans presque toutes les régions, la valeur de l'indicateur des exploitations tabacoles spécialisées est plus basse que dans les autres typologies d'exploitation. En tout cas, presque pour toutes les autres typologies d'exploitation, la valeur de la production réussit à couvrir seulement une fraction des coûts, notamment dans les exploitations en cultures COP.

En définitive, dans les régions où le prix (moyen) du tabac est plus élevé (régions grecques), la valeur de la production permet un plus grand degré de couverture des coûts totaux explicites et implicites, même si le rendement par hectare est inférieur (comme dans le cas de la Macédoine-Thrace). Par contre, dans les régions où le prix du tabac est relativement bas, les rendements plus élevés par hectare (comme dans le cas de la Campanie) permettent de réaliser une valeur de la production qui couvre dans une mesure beaucoup plus limitée les coûts totaux explicites et implicites.

Il reste de toute manière le fait que, à défaut d'un soutien, à la fois les exploitations spécialisées et les exploitations non spécialisées de toutes les régions de production restent largement en dessous du point de seuil de la viabilité économique.

Il ne semble pas y avoir, en outre, de différences substantielles des conditions de viabilité des exploitations tabacoles en fonction de leur taille structurelle. L'analyse qui a été faite (pour l'ensemble de l'échantillon communautaire RICA) au niveau des différentes classes de taille met en évidence que la valeur de l'indicateur est toujours en dessous de l'unité. A défaut d'un soutien, par conséquent, même les exploitations tabacoles de plus grande taille ne s'avèrent pas viables.

Fig. 65) Valeur Production Brute/Coûts explicites et implicites dans les exploitations tabacoles spécialisées et non spécialisées par classe de taille (moyenne communautaire 1998/99)

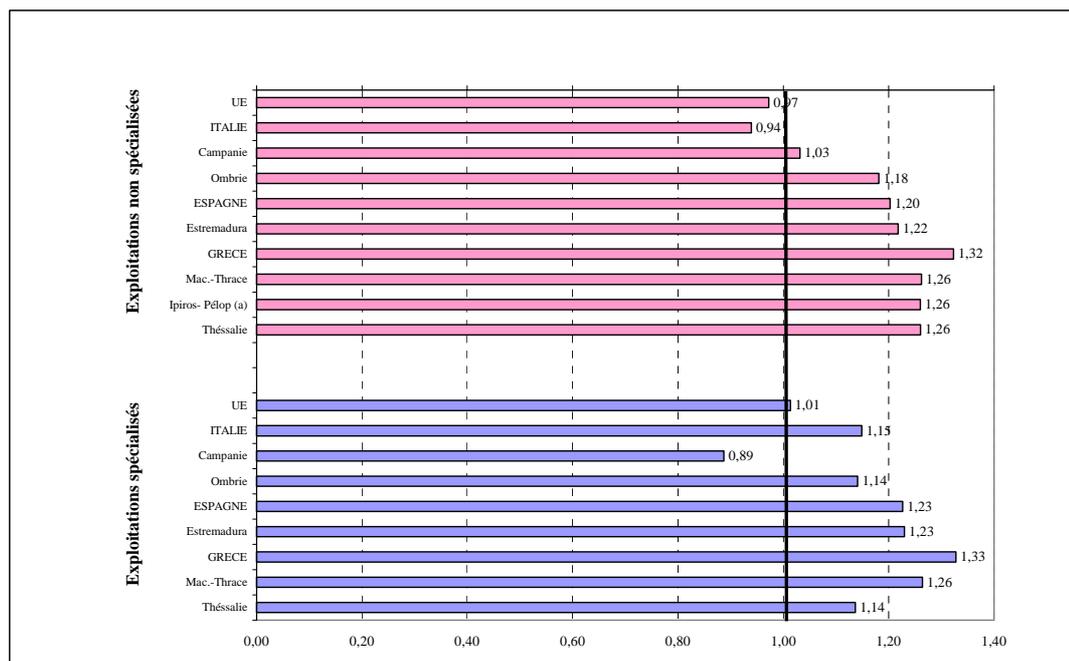


Source: élaborations à partir des données RICA

5.3.3. La viabilité économique des exploitations tabacoles communautaire avec régime de soutien: analyse du rapport recettes/coûts de production

Le rôle déterminant qui est joué par le régime des primes dans l'obtention d'un bilan positif, susceptible de rendre les exploitations tabacoles économiquement viables, peut être vérifié par l'analyse des résultats du second indicateur utilisé (Recettes/coûts explicites+coûts implicites). Le graphique suivant exprime les valeurs moyennes des années 1998 et 1999 qui ont été obtenues par l'ensemble de l'UE et pour les différents pays et les différentes régions¹⁰¹.

Fig. 66) Recettes/Coûts explicites et implicites dans les exploitations tabacoles spécialisées et non spécialisées (moyenne 1998/99)



a) 1999

Source: élaborations à partir des données RICA

La comparaison entre les résultats des exploitations tabacoles spécialisées¹⁰² et les résultats des autres typologies considérées est synthétisée dans le tableau suivant.

Fig. 67) Comparaison de l'indicateur (Recettes/coûts explicites et implicites) entre exploitations à différente orientation productive

	Tabac. Spéc.	Non tabacoles	Cultures COP	Horticoles
Campanie	0,89	0,84	0,48	1,20
Ombrie	1.14	0,75	0,38	
Estremadura	1.23	1,28	1,13	
Mac.-Thrace	1.26	1,21	0,79	
Epire- Pélop	1.26	1,23	0,73	
Théssalie	1.14	1,20	0,83	

Source : élaborations à partir des données RICA

¹⁰¹ La valeur singulière de l'indicateur du total UE par rapport aux valeurs de la Grèce, de l'Italie et de l'Espagne est imputable à l'incidence des exploitations de l'Allemagne et de la France, qui ont une structure différente de la moyenne des trois autres pays.

¹⁰² Pour l'Epire-Péloponnèse il s'agit d'exploitations tabacoles non spécialisées

L'analyse des résultats permet d'observer que :

- dans les exploitations spécialisées, la moyenne communautaire des valeurs de l'indicateur qui ont été obtenues pour les années 1998 et 1999 est de 1,01. Cela signifie que la valeur de la production brute d'exploitation, net des primes, réussit à couvrir tous les coûts d'exploitation, y compris les coûts implicites. Pour la moyenne des deux années considérées, par conséquent, les résultats économiques des exploitations ont permis une rémunération du travail familial à un niveau qui est pratiquement égal au travail salarié.
- dans les exploitations non spécialisées, la moyenne communautaire de l'indicateur est très proche de 1 (0.97). En tenant compte des erreurs statistiques inévitables, on ne trouve pas une différence significative entre les exploitations spécialisées et les exploitations non spécialisées. Etant donné les différences structurelles qui existent entre les deux typologies d'exploitation (voir annexe à la question 2.1), on en déduit que la prime au tabac permet aux exploitations spécialisées (en moyenne de plus petite taille et avec une plus grande charge de main-d'œuvre) d'atteindre plus ou moins le même niveau de viabilité économique que les exploitations non spécialisées.
- dans les pays et dans les régions considérées, la valeur de l'indicateur reste au-dessus de l'unité, et sur des niveaux fondamentalement comparables pour les deux typologies d'exploitation, à l'exception de la Campanie (pour les exploitations spécialisées) et de l'Italie en général (pour les exploitations non spécialisées).
- dans les exploitations spécialisées de la Campanie, par conséquent, le niveau du soutien n'apparaît pas suffisant pour garantir une rémunération du travail familial qui soit au moins égale à celle du travail salarié. La viabilité économique des exploitations tabacoles spécialisées de cette région serait donc compromise, et la poursuite de l'activité agricole est permise dans la mesure où les Unités de Travail Familial acceptent une sous-rémunération de leur travail. Cela amène à supposer l'existence (en moyenne) d'une charge excessive de main-d'œuvre familiale, qui pourrait dissimuler une certaine forme de chômage caché.
- dans les exploitations spécialisées des autres régions, la valeur de l'indicateur atteint par contre un niveau qui est significativement supérieur à 1 (d'un minimum de 1,14 en Ombrie et en Thessalie à un maximum de 1,33 en Grèce). La prime du tabac permet, par conséquent, d'atteindre une rémunération de l'activité des Unités de Travail Familiales qui est significativement plus élevée que le salaire moyen local, et permet donc de maintenir une viabilité économique (en termes de coût) aux exploitations.
- dans presque toutes les régions, la valeur de l'indicateur des exploitations tabacoles spécialisées est très proche à la valeur réalisée dans les exploitations non tabacoles (sauf qu'en Ombrie), mais toujours supérieure à la valeur réalisée dans les exploitations en culture COP. C'est remarquable que dans cette dernière typologie d'exploitation, la valeur de l'indicateur se maintient bien par-dessous l'unité (sauf qu'en Estremadura).

Pour l'indicateur Recettes/(coûts expl. + coûts impl.), la disponibilité des données RICA a permis de vérifier les évolutions entre 1993 et 1999, respectivement pour les exploitations tabacoles spécialisées et non spécialisées. L'analyse de l'évolution de l'indicateur permet d'observer que¹⁰³:

- Au niveau général (UE), dans les exploitations spécialisées l'indicateur présente une évolution plus variable par rapport aux exploitations non spécialisées. Cela confirmerait, en définitive, les résultats de la réponse à la question 2.1.
- Au-delà des oscillations plus marquées, l'évolution de l'indicateur (UE) serait en amélioration tendancielle dans les exploitations spécialisées, mais en ne dépassant pas le seuil critique qu'en 1997 et 1998. L'indicateur apparaît par contre fondamentalement constant sur des niveaux très proches à l'unité dans les exploitations non spécialisées.
- Ainsi se confirmerait la plus grande exposition des exploitations spécialisées aux conjonctures de marché des produits (notamment le tabac) et des facteurs de production. Cependant, les meilleures conditions de prix qui se sont vérifiées en moyenne entre 1993 et 1996-1997 ont permis

¹⁰³ On rappelle que les séries historiques des indicateurs doivent être prises avec une grande prudence, vu le peu d'homogénéité de l'échantillon RICA dans les diverses années, et notamment les différences qui existent dans la taille moyenne des exploitations et dans le pourcentage de surface plantée en tabac par rapport à la surface totale (voir l'analyse de structure de l'échantillon RICA en annexe à la question 2.1).

de passer d'une condition de viabilité économique incertaine (malgré la prime) à une condition de plus grande sécurité.

- Il s'ensuit par conséquent, au niveau général, que le montant de la prime est une condition nécessaire, mais qui ne suffit pas à créer et à maintenir la viabilité économique des exploitations tabacoles spécialisées.
- En descendant plus en détail au niveau des pays producteurs, des différences importantes apparaissent, avec l'Espagne qui affiche un indicateur relatif aux exploitations spécialisées toujours supérieur à 1 pour toutes les années de la période et dans l'ensemble plus stable, et la Grèce qui, après 1993, présente un indicateur toujours supérieur à l'unité et croissant jusqu'en 1998, avant de subir un recul dans la dernière année de la période. En Italie, en revanche, l'évolution de l'indicateur apparaît plus incertaine même si, dans les dernières années de la période, les conditions de viabilité économique des exploitations spécialisées apparaissent plus favorables par rapport aux exploitations non spécialisées.

Les graphiques qui suivent vérifient les résultats de l'indicateur Recettes/(coûts expl. + coûts impl.) pour l'Union Européenne, l'Italie, l'Espagne et la Grèce.

Fig. 68) Recettes/Coûts explicites et implicites dans les exploitations tabacoles spécialisées (1993/99)

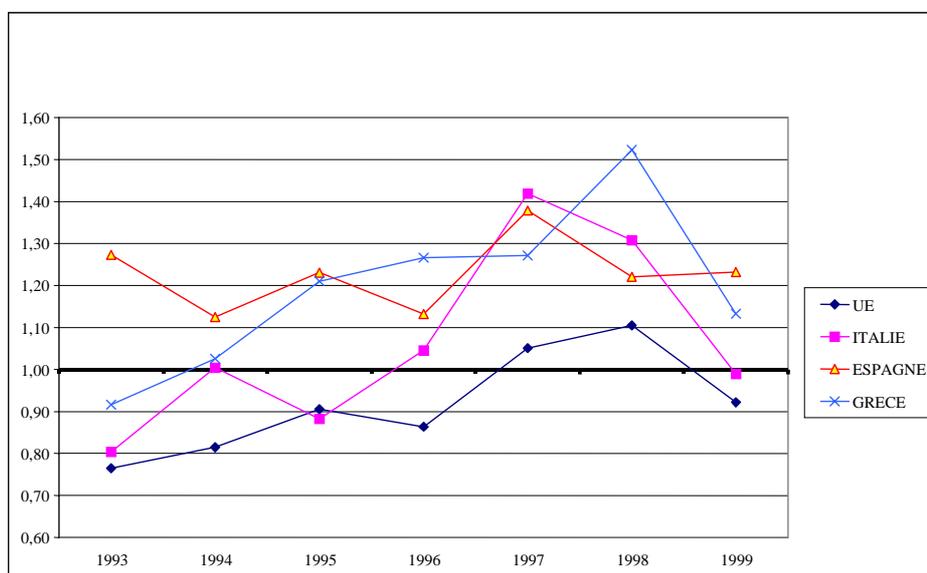
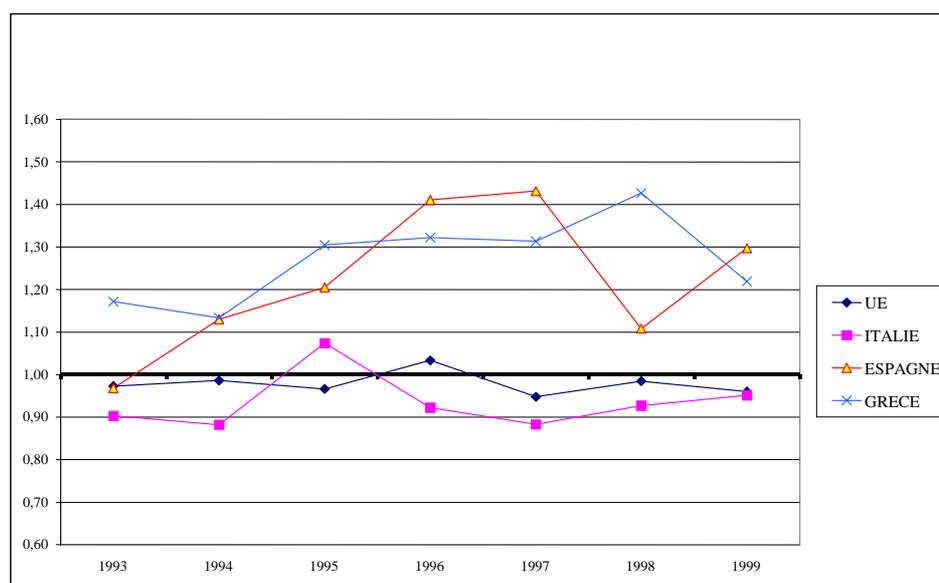


Fig. 69) Recettes/Coûts explicites et implicites dans les exploitations tabacoles non spécialisées (1993/99)



Source: élaboration à partir des données RICA

5.3.4. Jugement évaluatif

Les limites qui sont présentes dans le système RICA, aussi bien de caractère général que spécifique dans le cas des exploitations tabacoles, n'ont permis de répondre qu'en partie à la question évaluative. En particulier, la confusion entre le prix et la prime dans la comptabilisation de la valeur de la production a permis d'effectuer une partie de l'analyse uniquement pour les années 1998 et 1999 de la période considérée. En outre, ces limites suggèrent de prendre les résultats de l'analyse avec prudence.

L'analyse des résultats qui concernent le premier indicateur utilisé (Valeur de la production brute /coûts totaux explicites et implicites) a mis en lumière que, à défaut d'un soutien, les conditions de viabilité économique des exploitations tabacoles ne sont plus réunies : la valeur de la production (à prix toujours assez bas) réussit en effet à couvrir en moyenne qu'une part limitée des coûts totaux (explicites et implicites) des exploitations tabacoles spécialisées (44% dans l'échantillon total), indépendamment de la classe de taille. En outre, l'analyse a permis de vérifier la condition plus défavorable des exploitations spécialisées par rapport soit aux exploitations tabacoles non spécialisées (de plus grande taille moyenne, et avec une charge de main-d'œuvre inférieure), soit aux exploitations non tabacoles, qui apparaissent également, à défaut d'un soutien, dans une condition de non-viabilité économique.

L'analyse du second indicateur utilisé (Recettes/coûts totaux explicites et implicites) a permis de vérifier le rôle déterminant du soutien. En se référant aux résultats de la moyenne 1998/1999, les recettes (valeur de la production + soutien) permettent de couvrir (total UE) à peine plus que 100% des coûts totaux explicites et implicites des exploitations spécialisées, et un pourcentage très proche de 100% dans les exploitations non spécialisées.

Le soutien communautaire joue donc un rôle déterminant dans l'obtention des conditions de viabilité des exploitations, en permettant aux exploitations tabacoles spécialisées de rémunérer le travail familial au niveau du travail salarié et dans une mesure qui est comparable à celui des exploitations non spécialisées, où l'incidence des UTA par unité de surface est significativement plus basse.

Toutefois, ce résultat (moyen) semble s'être vérifié dans les années les plus récentes, dans des conditions de marché plus favorables par rapport aux premières années de la période considérée (voir question 1.3). Le soutien, restant toujours en vigueur les quotas de production attribués aux producteurs, représenterait donc une condition nécessaire, mais qui ne suffit pas en soi à permettre une équitable rémunération du travail familial et, donc, une viabilité économique des exploitations spécialisées en tabac.

En outre, le léger dépassement de 100% (en moyenne) de la couverture des coûts explicites et implicites est une valeur qui, tout en permettant d'une part une rémunération équitable du travail d'exploitation, témoigne d'autre part de la difficulté d'engendrer une rémunération du capital d'exploitation et la réalisation d'un bénéfice d'entreprise.

L'analyse a fait quand même ressortir des différences au niveau des diverses régions considérées. Dans toutes les régions (sauf en Campanie), la somme de la valeur de la production et du montant du soutien permet non seulement une juste rémunération du travail familial, mais aussi un bénéfice d'entreprise significatif.

En outre, dans presque toutes les régions, la valeur de l'indicateur des exploitations tabacoles spécialisées est très proche à la valeur réalisée dans les exploitations non tabacoles, mais toujours supérieure à la valeur réalisée dans les exploitations en culture COP.

Par contre, on souligne la non-obtention de la viabilité économique, malgré le soutien, des exploitations tabacoles spécialisées en Campanie, dont la permanence dans le secteur apparaît subordonnée à l'acceptation d'une sous-rémunération consistante du travail familial.

5.4. Est-ce que la structure des coûts de production est homogène et comparable dans les différents contextes productifs? (Q.E. 2.4)

5.4.1. Structuration

Les questions évaluatives 2.1 et 2.3 avaient l'objectif de vérifier l'équité du revenu et la viabilité des exploitations tabacoles.

Pour répondre aux questions, on a utilisé les éléments de base qui déterminent le revenu d'exploitation familial (REF), et spécifiquement les recettes (valeur de la production + aides) et les coûts totaux de production.

L'évaluateur a jugé pertinent d'effectuer un approfondissement sur la nature des coûts totaux de production, au but de mettre en évidence les aspects techno-économiques joints aux processus productifs adoptés dans les différentes conditions structurelles (taille des exploitations), et dans les différents contextes territoriaux (régions).

5.4.1.1. Méthodologie

Dans ce cas, l'analyse ne vise pas à évaluer l'évolution des coûts, mais à en vérifier la structure. Par conséquent, l'évaluateur s'est limité à examiner une seule année (1999), en utilisant les données du RICA.

Au but de permettre l'analyse dans un cadre de comparabilité, les coûts ont été rapportés à l'hectare de surface utilisée (Coûts /SAU).

En tenant compte des disponibilités des données et des limites (voir chapitre sur la méthodologie), la comparaison de la structure des coûts a été effectuée:

- entre les différentes tailles des exploitations tabacoles spécialisées, au niveau communautaire ;
- entre les exploitations tabacoles spécialisées et les exploitations non tabacoles, céréalières et horticoles des différentes régions.

5.4.2. Les résultats de l'analyse

Dans le tableau suivant, est reportée la structure des coûts par classe de taille des exploitations tabacoles spécialisées (échantillon RICA total). Dans le tableau on a reporté aussi les recettes et le revenu d'exploitation familial. Toutes les données sont rapportées à l'hectare.

Fig. 70) Recettes, structure de coûts et REF des spécialisées en tabac de l' Union Européenne, par classe de taille (1999)

	<5 ha	5-10 ha	10-20 ha	>20 ha	Total	<5 ha	5-10 ha	10-20 ha	>20 ha	Total
	ECU/Ha					%				
Recettes	5.195	3.684	3.907	4.284	4.384	260,6	207,9	199,3	140,7	203,1
Coûts totaux	1.993	1.772	1.960	3.045	2.159	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Coûts intermédiaires	1.127	1.089	1.064	1.427	1.169	56,5	61,4	54,3	46,8	54,1
Coûts spécifiques	563	572	557	607	571	28,2	32,3	28,4	19,9	26,4
. Engrais	193	154	133	169	168	9,7	8,7	6,8	5,5	7,8
. Produits phytosanitaires	185	220	162	144	180	9,3	12,4	8,2	4,7	8,3
..Autres coûts spécifiques	184	198	263	294	223	9,2	11,2	13,4	9,7	10,3
Coûts généraux	564	517	506	819	598	28,3	29,2	25,8	26,9	27,7
. Energie	196	202	146	317	217	9,8	11,4	7,5	10,4	10,0
. Autres coûts généraux	368	314	360	502	381	18,5	17,7	18,4	16,5	17,7
Amortissements	558	321	213	305	386	28,0	18,1	10,8	10,0	17,9
Salaires payés	189	218	558	997	433	9,5	12,3	28,5	32,8	20,0
Intérêts payés	15	17	31	32	21	0,7	0,9	1,6	1,0	1,0
Fermeage payé	105	128	94	285	150	5,3	7,2	4,8	9,4	6,9
REF	3.202	1.912	1.947	1.239	2.226	160,6	107,9	99,3	40,7	103,1

Source: RICA

De l'analyse des données on observe quelques éléments significatifs:

- Les recettes et les coûts totaux par hectare tendent à grandir à l'augmentation de la taille, avec l'exception des exploitations de moins que 5 hectares. Les coûts augmentent plus rapidement que les recettes, et le REF par hectare diminue par conséquent: dans les exploitations les plus petites il est 2,6 fois plus grand par rapport aux exploitations les plus grandes.
- L'expansion des coûts est reliée surtout à l'augmentation de l'emploi salarié, qui dans les exploitations de plus de 20 hectares représente presque 33% des coûts totaux, contre 9,5% dans les exploitations de moins de 5 hectares. Il se confirme, donc, que dans les exploitations de plus petite dimension le travail est presque exclusivement effectué par les composants de la famille.
- La plus grande et progressive utilisation de main-d'œuvre salariée a un impact sur la formation du REF, qui, dans les exploitations de plus de 20 hectares, est proche à 41% du coût total, contre 16,1% dans les exploitations de moins de 5 hectares.
- Par contre, les coûts des engrais et produits phytosanitaires sont décroissants à l'augmentation de la taille, avec une incidence totale de 19 % dans les exploitations les plus petites et de 10,3% dans les exploitations les plus grandes. Ceci indique, clairement, la poursuite de l'objectif de maximisation de la productivité (et rentabilité) du facteur limitant (terre) dans les exploitations de plus petite dimension, par un plus grand emploi de produits chimiques.
- Enfin, on observe l'incidence décroissante des amortissements au grandir de la taille. Ceci indiquerait un excédent de matériel dans les exploitations de plus petite dimension, utilisé de manière peu efficace à cause de la disponibilité insuffisante de terre.

Les éléments distinctifs des recettes, de la structure des coûts et des REF par classe de taille ont une confirmation essentielle dans les exploitations tabacoles des différentes régions, en fonction de leur taille moyenne et des variétés les plus cultivées.

Fig. 71) Recettes, structure de coûts et REF par hectare des exploitations spécialisées en tabac dans les régions (1999)

	Régions					
	Campanie	Ombrie	Estremadura	Mac.-Thrace	Thessalie	St. Ellada
	Ecu/Ha					
Recettes	7.990	4.275	4.660	3.573	3.125	4.977
Coûts totaux	2.436	2.732	2.841	1.448	1.385	2.075
Coûts intermédiaires	1.445	1.477	1.750	795	749	1.316
<i>Coûts spécifiques</i>	<i>871</i>	<i>681</i>	<i>876</i>	<i>386</i>	<i>387</i>	<i>673</i>
. Engrais	308	154	216	128	115	231
. Produits phytosanitaires	78	150	342	168	181	217
..Autres coûts spécifiques	486	377	318	91	91	225
Coûts généraux	574	796	874	409	362	644
. Énergie	287	420	287	136	132	262
. Autres coûts généraux	287	376	587	273	230	381
Amortissements	824	358	177	403	386	448
Salaires payés	129	531	751	139	117	136
Intérêts payés	0	26	43	16	2	17
Fermage payé	39	338	120	96	131	157
REF	5.554	1.543	1.819	2.125	1.740	2.902
	%					
Recettes	328,0	156,5	164,0	246,7	225,6	239,9
Coûts totaux	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Coûts intermédiaires	59,3	54,1	61,6	54,9	54,1	63,4
<i>Coûts spécifiques</i>	<i>35,8</i>	<i>24,9</i>	<i>30,8</i>	<i>26,7</i>	<i>27,9</i>	<i>32,4</i>
. Engrais	12,6	5,6	7,6	8,8	8,3	11,1
. Produits phytosanitaires	3,2	5,5	12,0	11,6	13,0	10,4
..Autres coûts spécifiques	19,9	13,8	11,2	6,3	6,6	10,8
Coûts généraux	23,6	29,1	30,8	28,2	26,1	31,0
. Énergie	11,8	15,4	10,1	9,4	9,5	12,6
. Autres coûts généraux	11,8	13,8	20,6	18,8	16,6	18,4
Amortissements	33,8	13,1	6,2	27,8	27,9	21,6
Salaires payés	5,3	19,5	26,4	9,6	8,5	6,6
Intérêts payés	0,0	1,0	1,5	1,1	0,1	0,8
Fermage payé	1,6	12,4	4,2	6,6	9,5	7,6
REF	228,0	56,5	64,0	146,7	125,6	139,9

Source: RICA

En particulier, on observe que:

- En Ombrie et en Estremadura (exploitations de plus grande taille moyenne) l'incidence des salaires sur les coûts totaux de production est la plus élevée, soit en absolu qu'en termes relatifs. Surtout par cette raison, dans ces deux régions on observe le plus bas niveau de REF à l'hectare.
- En Ombrie (le Flue Cured est prédominant) les coûts d'énergie résultent particulièrement élevés (15% des coûts totaux), à cause du *curing* du tabac et à une plus forte mécanisation.
- En Estremadura le niveau absolu des coûts pour les engrais et les produits phytosanitaires est le plus élevé (558 Ecu/ha), ce qui dénonce la diffusion de la monoculture et de pratiques intensives de culture.
- En Campanie, où les exploitations sont de petite dimension et les rendements sont élevés (Light cured et Dark cured), il se réalise le plus haut niveau de recettes et de REF par hectare. Le REF apparaît dû aussi à la plus basse incidence de travail salarié dans les coûts de production (5,3%). Par contre, en Campanie les amortissements résultent particulièrement hauts (34% des coûts totaux)
- En Macédoine et Thessalie, où les rendements sont bas (Basma et autres variétés orientales), le niveau des recettes et des coûts est le plus bas en absolu. Le niveau des coûts totaux apparaît dû à un bas emploi de main-d'œuvre salariée et à une limitation forte des coûts spécifiques. En Sterea Ellada la situation est intermédiaire entre les autres régions grecques et la Campanie.

En ce qui concerne la comparaison avec les autres cultures, les données sont reportés en annexe.

De la comparaison des résultats économiques des exploitations tabacoles et de l'ensemble des exploitations non tabacoles de la même région on souligne que:

- le niveau des recettes par hectare est toujours plus haut dans les exploitations tabacoles, de même pour le niveau des REF, grâce à des coûts de production plus bas pour presque tous les types de frais.
- Parmi les régions, l'Estremadura représente un cas limite, dans lequel les différences entre les exploitations en tabac et les autres exploitations sont les plus fortes (comme on a déjà dit, en Estremadura les exploitations non tabacoles sont principalement des élevages extensifs au pâturage).

De la comparaison du tabac avec les cultures COP, on souligne que tous les éléments de coût sont beaucoup plus élevés dans le cas du tabac, aussi que les recettes et les REF. En outre, l'incidence des salaires apparaît plus élevée dans les exploitations tabacoles.

Un niveau beaucoup plus élevé des recettes et des coûts de production est, par contre, une caractéristique des exploitations horticoles spécialisées.

Il s'agit, notamment en Campanie, d'exploitations de très petite taille (1,1 Ha), très intensives (cultures protégées en tunnel et, peut-être, en serre), qui pratiquent l'horticulture sur toute la surface disponible, et qui réalisent plus qu'une récolte par an. Les recettes dépassent 58.000 Ecu (contre 8.000 Ecu du tabac), et les coûts totaux 34.000 Ecu (contre 2.436 du tabac).

L'emploi de main-d'œuvre salariée est beaucoup plus fort (4.000 Ecu/hectare) que dans le tabac.

Enfin, on observe le fort coût des produits phytosanitaires et des engrais (4.500 Ecu/ha, contre 385 Ecu/ha du tabac) qu'il devrait induire un impact sur l'environnement beaucoup plus élevé par rapport à la culture du tabac.

5.4.3. Jugement évaluatif

L'analyse a mis en lumière que le niveau et la structure des coûts de production par hectare ne sont pas homogènes dans les diverses classes de taille. Par conséquent, dans les différentes régions, aussi la structure des coûts de production n'est homogène non plus, à cause de la différente dimension moyenne des exploitations.

En outre, l'analyse a mis en évidence les différences des niveaux et de la structure des coûts entre les exploitations tabacoles et les exploitations non tabacoles. Notamment, les coûts beaucoup plus bas dans les exploitations en cultures COP et les coûts beaucoup plus élevés dans les exploitations horticoles.

6. ZONES RURALES: RECONVERSION ET MAINTIEN DE L'ACTIVITE ECONOMIQUE

Le chapitre 6. aborde les questions évaluatives qui concernent la dimension sociale et économique de la production de tabac, et notamment :

- Quel est l'impact de l'OCM Tabac brut dans son ensemble sur l'activité rurale dans les zones concernées? (Question évaluative 3.4.A)
- En l'absence des mesures de l'OCM Tabac, quelles auraient été les activités alternatives? (Question évaluative 3.4.B)
- Le système de rachat de quotas et le Fond Communautaire du Tabac, pour sa partie recherche, sont-ils des instruments suffisamment développés pour aider à la reconversion vers d'autres cultures que le tabac ou vers d'autres activités rurales? (Question évaluative 3.3.)
- Le soutien au niveau des producteurs par le régime de prime (partie fixe, partie variable et aide spécifique) a-t-il eu un impact significatif sur l'activité économique et l'emploi dans les zones rurales concernées ? Cet impact a-t-il été obtenu à un coût raisonnable ? (Question évaluative 3.1.)
- Dans quelle mesure l'OCM Tabac brut a-t-elle contribué à assurer un niveau de vie équitable pour la population agricole des zones rurales concernées? A un coût raisonnable ? (Question évaluative 3.2.)

6.1. Quel est l'impact de l'OCM Tabac brut dans son ensemble sur l'activité rurale dans les zones concernées? (Q.E. 3.4.A)

6.1.1. Structuration

La question vise à évaluer l'impact de l'OCM du tabac brut dans les zones de production en termes de spécialisation ou de déspecialisation du territoire, et donc le rôle qui a été joué par le tabac dans la configuration structurelle et de production de l'agriculture du territoire.

6.1.1.1. Critères de jugement

1. L'OCM a joué/n'a pas joué un rôle dans la configuration structurelle et de production des zones considérées, en agissant sur le niveau de spécialisation agricole du territoire.
2. L'OCM a joué/n'a pas joué un rôle pour freiner le processus d'abandon de l'activité agricole dans les zones considérées.

6.1.1.2. Indicateurs utilisés

En fonction des données disponibles, on a utilisé les indicateurs suivants :

- Rapport % entre le nombre d'exploitations tabacoles et le nombre d'exploitations agricoles totales présentes dans les régions de production de tabac.
- Rapport % des surfaces agricoles plantées en tabac et les surfaces agricoles utilisées (SAU) dans les régions productrices de tabac.
- Différences structurelles (disponibilité de SAU) dans les exploitations tabacoles spécialisées, dans les exploitations tabacoles non spécialisées et dans les exploitations non tabacoles de la même région.
- Variation % du nombre d'exploitations tabacoles et des exploitations agricoles totales dans les pays producteurs de tabac.

En outre, les résultats des indicateurs quantitatifs ont été vérifiés avec les indications provenant de l'enquête sur le terrain (questionnaires aux Groupements de producteurs et aux Transformateurs), et accompagnés des opinions concernant les raisons qui ont causé les phénomènes qui sont indiqués. Les résultats sont influencés par la subjectivité des opinions des interviewés, qui n'ont donc pas un caractère probatoire.

6.1.1.3. Sources statistiques et d'information, limites

- pour le nombre d'exploitations tabacoles dans les diverses régions et les surfaces agricoles plantées en tabac, on a utilisé les données des Organismes de Gestion des États membres. Il faut préciser que, avec un niveau de détail régional, la disponibilité de données concernant les exploitations et les surfaces se limite à partir de 1999. On observe, en outre, que le nombre total de producteurs est systématiquement surestimé (cf. le chapitre "Méthodologie d'évaluation et limites de l'analyse").
- pour le nombre d'exploitations agricoles totales et les surfaces agricoles dans les diverses régions, on a utilisé les données des enquêtes biennales sur les structures agricoles d'Eurostat. Il faut souligner, cependant, que la disponibilité des données de détail régional s'arrête à l'enquête de 1997.
- pour l'évolution du nombre d'exploitations tabacoles et les surfaces plantées en tabac, la disponibilité de données se limite au total par État membre. Il n'a donc pas été possible d'approfondir l'analyse des dynamiques au niveau régional.

6.1.2. Le degré de spécialisation des zones tabacoles et le rôle de l'OCM dans la configuration structurelle et de production des zones mêmes

L'analyse des indicateurs quantitatifs adoptés¹⁰⁴ montre que le degré de spécialisation des zones étudiées soit plutôt différent, et donc le rôle qui a été joué par la culture dans la configuration socio-économique agricole des régions tabacoles.

Sur le plan de la diffusion de l'activité tabacole sur le territoire, qui est exprimée par le rapport entre le nombre d'exploitations tabacoles et le nombre total d'exploitations, on observe:

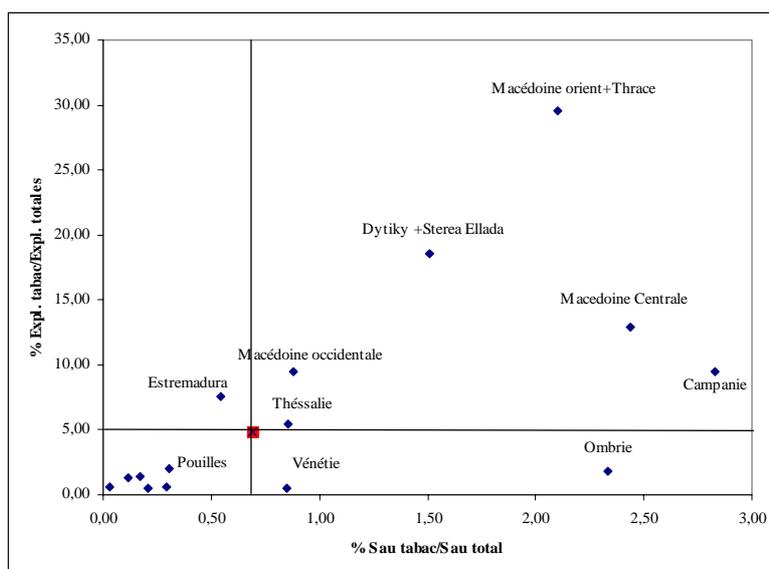
- la forte présence du tabac dans les exploitations de la Macédoine orientale et de la Thrace, qui concerne presque un tiers des exploitations agricoles existantes dans la région
- même si avec une incidence inférieure, on observe une forte diffusion de l'activité tabacole dans toutes les régions les plus importantes de la Grèce, auxquelles s'associent les régions Campanie en Italie et Estremadura en Espagne.
- dans les autres régions dans lesquelles la culture est effectuée, le nombre d'exploitations tabacoles sur le total apparaît beaucoup plus contenu.

Sur le plan de la diffusion du tabac sur le territoire, qui est exprimée par le rapport entre la surface plantée en tabac et la surface totale utilisée, on remarque également des différences significatives:

- parmi les régions tabacoles les plus importantes en Italie, en Grèce et en Espagne, la Campanie occupe la première place, suivie par la Macédoine Centrale, par l'Ombrie, par la Macédoine orientale et par la Thrace.
- dans ce cas, on observe que même dans les régions où la culture est la plus répandue, la surface en tabac ne dépasse pas 3% de la surface totale.
- par rapport au nombre d'exploitations, la hiérarchie des régions apparaît modifiée

Le diagramme suivant montre la distribution des principales régions tabacoles en Italie, en Espagne et en Grèce, selon la combinaison des deux paramètres utilisés, par rapport aux valeurs qui sont prises par la moyenne des régions considérées:

Fig. 72) Plan des régions tabacoles: rapport en pourcentage SAU tabacole/SAU totale et exploitations tabacoles/exploitations totales



Source: Eurostat, enquête sur les structures agricoles

¹⁰⁴ Données régionales et tables en annexe

- la Macédoine Orientale et la Thrace, la Dytiki et la Sterea Ellada, la Macédoine Centrale, la Macédoine Occidentale et la Campanie peuvent être considérées comme les régions les plus spécialisées, car les valeurs des paramètres sont supérieures aux valeurs moyennes. Dans ces régions, par conséquent, la culture du tabac joue un rôle important aussi bien sur la spécialisation structurelle que de production et, donc, un rôle important sur le plan économique et social
- en Macédoine Orientale et en Thrace, spécifiquement, la culture du tabac apparaît critique, car la permanence d'un tissu structurel essentiellement axé sur des exploitations de petite taille semble en dépendre
- par contre, on observe les cas particuliers de l'Ombrie et de la Vénétie, d'une part, et de l'Estremadura d'autre part¹⁰⁵. Les deux premières régions présentent une spécialisation de production qui est supérieure à la moyenne (notamment l'Ombrie), mais une spécialisation structurelle plus basse. Dans ce cas, le rôle qui est joué par la taille moyenne plus élevée des exploitations agricoles dans ces régions est évident. En Ombrie et, surtout, en Vénétie, par conséquent, le tabac semble avoir un rôle important sur le plan économique, mais moins sur le plan social.
- en Estremadura la situation apparaît renversée : le rôle social apparaît relativement important (la diffusion de l'activité est plus ou moins la même qu'en Campanie), mais la spécialisation de la production est en dessous de la moyenne.
- toutes les autres régions considérées présentent un degré de spécialisation structurelle et de production en dessous de la moyenne, et il est donc probable que le rôle social et économique du tabac soit également (dans l'ensemble) marginal.

En définitive, l'activité tabacole, permise par le système de soutien communautaire, joue un rôle amplement diversifié au sein des régions considérées, en raison aussi des conditions structurelles existantes, avec un impact différencié sur les fonctions sociales et de production (économiques) des divers territoires.

Il reste le fait que dans toutes les régions pour lesquelles les données RICA sont disponibles, l'intensité de la culture du tabac apparaît significativement supérieure dans les exploitations les moins dotées sur le plan structurel: toutes les exploitations spécialisées ont une surface moyenne plus basse par rapport aux exploitations non spécialisées, et la partie en tabac est beaucoup plus élevée.

En général, on a déjà observé (cf. Q.E. 2.1). une importance décroissante de la culture du tabac à l'augmentation de la taille des exploitations.

Par conséquent, on peut déduire que la culture du tabac (grâce au soutien offert par l'OCM) permet aux exploitations de plus petite taille de poursuivre la fonction-objectif de la maximisation de la rentabilité du facteur-limitant "terre" en présence d'une disponibilité non limitée de main-d'œuvre familiale.

En revanche, la culture du tabac dans les exploitations de plus grande taille s'insère dans une gamme de production plus large, qui permet de poursuivre la fonction-objectif de la maximisation de la rentabilité du facteur-limitant "travail familial". Cela confirme, d'autre part, ce qui a déjà été exprimé dans une autre partie de l'étude (cf. Q.E. 2.1).

¹⁰⁵ Les spécificités de l'Estremadura et de l'Ombrie (et par analogie de la Vénétie) sont confirmées dans l'ensemble par un approfondissement qui a été effectué en utilisant les données de l'échantillon RICA (détails en annexe)

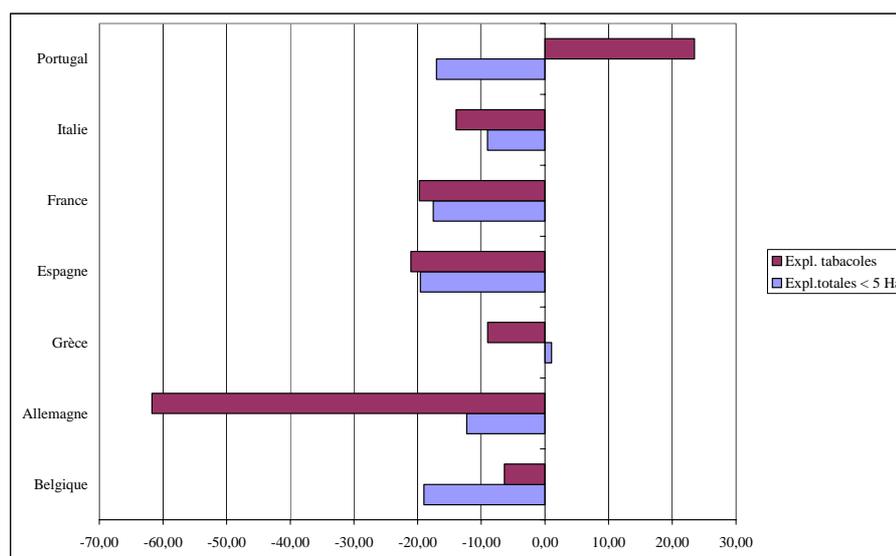
6.1.3. Le rôle de l'OCM dans la dynamique structurelle et les orientations des exploitations tabacoles

La disponibilité limitée de statistiques a permis une analyse partielle des dynamiques structurelles des exploitations tabacoles par rapport à l'agriculture dans son ensemble. Un indicateur partiel (variation du nombre d'exploitations) a donc été possible uniquement en ce qui concerne les pays (et pas les régions), et uniquement pour la période 1993/1997.

Pour tenir compte des processus de concentration en cours (voir la Question 2.2), qui dénoncent un phénomène d'abandon surtout des exploitations tabacoles de petite taille, la comparaison des variations du nombre d'exploitations tabacoles (producteurs de tabac titulaires de quotas) a été faite avec les variations du nombre d'exploitations totales de moins de 5 hectares (qui ont subi, comme on le sait, la baisse la plus importante dans tous les pays de l'UE).

Le graphique suivant montre les résultats de l'analyse: à l'exception du Portugal et de la Belgique, dans tous les pays la diminution des exploitations tabacoles a été supérieure à la diminution du total des exploitations. En Allemagne, notamment, contre une diminution générale des exploitations agricoles de 12.3%, les exploitations tabacoles ont diminué de 61,7%. Cela ne signifie pas nécessairement que les exploitations qui ont abandonné le tabac ont également abandonné l'activité agricole: cependant, d'après ce qui est ressorti dans d'autres parties de l'étude (cf. Q.E. 2.2), c'est probable.

Fig. 73) Variation % de nombre d'exploitations > 5 Ha et de nombre d'exploitation tabacoles (1993/1997)



Source: Eurostat, enquête sur les structures agricoles

Les statistiques donnent l'impression que l'OCM ait contribué dans son ensemble à accélérer l'abandon de l'activité tabacole (et probablement de l'agriculture) par rapport aux dynamiques de fond qui intéressent l'agriculture dans son ensemble¹⁰⁶. En effet, les données disponibles pour certaines provinces italiennes (voir l'approfondissement sur le cas italien en annexe à la Q.E. 3.4.A) montrent que l'OCM devrait avoir favorisé un "écrémage" plutôt énergique d'exploitations marginales (petite taille, âge avancé du producteur, structures non adéquates sur le plan technique), qui a cependant entraîné, en plus de l'abandon de la culture du tabac, l'abandon de l'agriculture tout court.

En outre, la sortie du secteur agricole des exploitations marginales semble avoir contribué à "dé-

¹⁰⁶ Il faut cependant souligner que les résultats de l'analyse peuvent être faussés par le système de relevé du nombre de producteurs. Comme on l'a déjà dit précédemment (cf. "Méthodologie de l'évaluation et limites de l'analyse"), le nombre de producteurs est surestimé. Par conséquent, l'abandon de l'activité de la part d'un producteur qui cultive plus qu'un groupe de variétés est comptabilisé deux fois ou plus, et cela pourrait justifier la plus grande diminution apparente des exploitations tabacoles par rapport aux exploitations agricoles totales.

séniliser" la structure agricole des zones tabacoles. La répartition par classe d'âge des producteurs des Groupements interviewés montre en effet une concentration plus marquée dans les classes jusqu'à 50 ans, spécialement en Grèce et au Portugal. Par contre, la structure de production de l'Allemagne (52,6% plus que 50 ans) apparaît encore fortement sénilisée.

Fig. 74) Age des producteurs de tabac dans les Groupements de producteurs

%	<30	31-40	41-50	51-60	61-70	>70	TOTAL
Totale	9,4	26,0	26,8	23,2	11,7	2,9	100,0
Italie	9,8	21,6	23,1	24,9	14,8	5,8	100,0
France	6,6	27,7	31,8	27,8	5,6	0,4	100,0
Belgique	3,8	24,0	30,2	23,7	17,6	0,8	100,0
Espagne	9,3	22,0	22,0	21,8	22,0	2,9	100,0
Allemagne	5,2	20,6	21,5	36,3	15,4	0,9	100,0
Grèce	16,2	34,1	27,5	14,9	7,1	0,3	100,0
Portugal	11,1	33,7	31,3	16,6	6,7	0,4	100,0
Autriche	6,5	33,8	31,2	24,7	3,9	0,0	100,0

Source: enquête COGEA

Les réponses aux questionnaires qui ont été fournis aux Groupements de producteurs ont amplement confirmé l'appauvrissement structurel : 95,7% des Groupements ont en effet dénoncé la diminution du nombre de producteurs associés, sauf pour deux Groupements (en Espagne et en Grèce). On a tâché d'approfondir les raisons des cessations de l'activité de culture des membres (le tableau en annexe à la Q.E 3.4 rapporte les résultats).

Les motifs qui ont été exprimés sont multiples. Toutefois, l'âge avancé du producteur est le motif principal (42% des réponses spontanées totales, qui prend des valeurs encore plus fortes dans tous les pays à l'exception de l'Italie et de la France). A la deuxième place, la rentabilité de la culture par rapport à l'augmentation des coûts de production. La petite taille de l'exploitation est surtout citée par le Groupement autrichien, et par quelques Groupements espagnols et italiens¹⁰⁷.

La plupart des producteurs qui ont abandonné se seraient retirés de toute activité (retraite), tandis que seul un petit nombre aurait trouvé un emploi salarié, le plus souvent en dehors de l'agriculture.

En ce qui concerne les producteurs qui ont reconverti l'activité, les réponses des Groupements indiquent une majorité générale vers le secteur des fruits et légumes et des céréales. Il est intéressant d'observer l'existence de différences significatives dans les orientations de production qui ont été choisies par les producteurs dans les différents pays:

- en France, par exemple, la plus grande fréquence des reconversions aurait concerné l'élevage hors-sol (avec, entre autres, une aggravation sensible des effets sur l'environnement) car, étant donné les limites de surface, il semble permettre le maintien d'un revenu comparable.
- l'objectif de sauvegarder un niveau de revenu acceptable devrait également avoir orienté les choix de reconversion de la plupart des exploitations allemandes (fruits et légumes), italiennes (fruits, légumes, viticulture, culture de l'olivier), et grecques (coton). Les choix de ces producteurs se seraient donc orientés vers des activités à forte engagement de main-d'œuvre.
- en revanche, dans d'autres cas (en France, au Portugal et en Grèce), une partie des producteurs aurait reconvertie vers d'autres cultures moins "labour-intensives" (les céréales et d'autres cultures qui demandent moins de main-d'œuvre).

¹⁰⁷ L'évaluateur a essayé de déterminer, par une rencontre avec l'Union italienne des Groupements de producteurs (Unitab), les éléments de corrélation entre les raisons citées. Le manque d'échange générationnel semble être effectivement à l'origine de l'abandon de la production surtout dans les exploitations de trop petite taille, car le faible quota attribué ne permet en tout cas d'engendrer un revenu suffisant par rapport aux standards locaux, et les héritiers plus jeunes qui ne sont pas à même d'augmenter la taille de l'exploitation (ou d'acheter des quotas) préfèrent s'orienter vers d'autres activités.

De fait, cette explication trouve une confirmation substantielle (même si elle n'est pas complète) dans d'autres réponses aux questionnaires : pour presque 43% des Groupements, leurs membres qui ont cessé la production de tabac ont également abandonné l'agriculture, avec des pointes beaucoup plus élevées en Autriche, en Belgique, en Espagne et en Allemagne. Par contre, surtout au Portugal et en France, une partie des producteurs a abandonné, mais une partie non quantifiable s'est reconvertie vers d'autres cultures.

La disponibilité de l'exploitation du facteur travail semble donc être une variable qui joue un rôle dans les décisions de reconversion. Même si dans l'ensemble cette raison est moins représentée, il vaut la peine de la souligner, car (toujours d'après les interviews plus approfondies) il sous-entend des phénomènes probablement interactifs.

- le premier est rapportable à l'âge du producteur : pour les producteurs plus âgés, l'alternative à l'abandon est représentée par la reconversion vers des activités moins "lourdes" en termes de quantité et de qualité du travail
- le deuxième est rapportable au manque de main-d'œuvre locale disponible à effectuer du travail agricole, spécialement de récolte¹⁰⁸

Relativement au rôle qui est joué par l'OCM du tabac sur les dynamiques évolutives, les résultats de l'enquête auprès des professionnels du secteur ont fourni des indications complètement opposées (dans l'ensemble) par rapport aux indicateurs statistiques.

A l'exception de quelques interviewés italiens, la plupart affirme que l'OCM a contribué en quelque sorte à freiner la tendance de fond de la diminution des exploitations agricoles, de l'abandon de l'agriculture et de l'exode rural.

Fig. 75) Motifs de la contribution de l'OCM sur le phénomène de la diminution des exploitations et de l'abandon de l'agriculture

(Groupements et Transformateurs)	Diminution des exploitations	Abandon de l'agriculture
Pourquoi il a contribué à diminuer		
Possibilité d'obtenir un revenu sûr, aussi pour les petites exploitations	****	****
Garantie de placer le produit / certitude des quantités à produire	***	***
Stabilité de la production	***	***
Accroissement démographique		*
Maintien des postes de travail existants et création de nouveaux	**	**
Il permet l'équilibre des cultures des exploitations		*
Manque d'alternatives dans les autres secteurs agricoles		*
Autre		*
Pourquoi il a contribué à augmenter		
Fragmentation de quotas	**	*
Cessions, sortie d'un grand nombre de producteurs avec un petite quota, pas rentable	****	
Réduction de la production après l'introduction des quotas	***	***
Réorganisation de l'exploitation due à la part variable de la prime et à l'augmentation des coûts de production	***	*
Grande bureaucratie, plus grands coûts et difficultés pour le producteur	***	
Peu de souplesse de la production	**	
Secteur marginal par rapport aux autres activités agricoles de la zone		*
Rachat de quotas	*	
Pourquoi il n'a pas eu d'impact		
Aucun impact, parce que le tabac représente la seule source de revenu	***	
Zone industrialisée / cultures alternatives qui demandent moins de main-d'œuvre	**	**

Source: Enquête Cogeia - le nombre d'astérisques est proportionnel à la fréquence des réponses

En ce qui concerne les motifs pour lesquels l'OCM aurait freiné l'exode rural, le facteur revenu (garantie d'un revenu sûr et proportionné au maintien de l'activité agricole) continue d'être le plus cité (45% des réponses), avec le facteur travail (maintien des emplois existants et création de nouveaux emplois, surtout en Espagne). Pour finir, en Espagne on cite amplement la capacité du système tabac (et son maintien grâce à l'OCM) d'engendrer sur le territoire des activités économiques induites¹⁰⁹.

Enfin, on a demandé aux Groupements de producteurs quels sont les emplois prédominants de la main-d'œuvre familiale et extra-familiale des exploitations associées quand elle n'est pas utilisée pour la culture et la récolte du tabac (cf. table en annexe):

¹⁰⁸ Dans certaines zones de la France, par exemple, le manque de main-d'œuvre disponible oblige une partie des producteurs à utiliser le travail des étudiants durant les vacances scolaires, mais avec des résultats techniques qui sont insatisfaisants.

¹⁰⁹ On a trouvé une confirmation par le solde migratoire positif en Estremadura. Voir réponse à la question 3.1

- la plupart des interviewés indiquent les autres cultures de l'exploitation et/ou le tourisme rural ou bien les activités liées à l'exploitation (entretien et gestion du fonds, des eaux, etc.).
- l'absence d'autres activités (probablement dans les exploitations les plus spécialisées) est indiquée par un nombre limité.
- la situation de la main-d'œuvre non familiale apparaît cependant plus critique: pour 39% des réponses, elle continue l'activité dans le cadre de l'exploitation agricole, tandis que pour presque 39% elle reste en chômage.

Il est de toute façon significatif que dans certaines zones de l'Italie (notamment en Campanie et dans les Pouilles), une partie de la main-d'œuvre familiale et non familiale disponible trouve un emploi dans les industries locales de transformation du tabac. Cela peut s'expliquer par la forte présence d'entreprises de transformation coopératives, qui permettent aux producteurs et aux travailleurs (en tant qu'ouvriers) de poursuivre directement les activités de culture¹¹⁰.

¹¹⁰ Le cas le plus significatif qui est ressorti des interviews concerne la zone tabacole des Pouilles (Salento), où l'on compte jusqu'à 19 petites industries coopératives de transformation. Il semble, par ailleurs, que dans cette zone la diffusion de petites entreprises coopératives ait été un escamotage pour assurer aux proches des producteurs de tabac un nombre suffisant de journées de travail pour bénéficier des avantages sociaux.

6.1.4. Jugement évaluatif

L'analyse effectuée a mis en évidence les fortes différences dans les diverses régions tabacoles de la Communauté, et donc l'impact différent de l'OCM, à la fois sur le tissu structurel et sur le tissu social, de la culture du tabac. Toutefois, le niveau de détail des données disponibles (niveau régional) ne permet pas de formuler un avis totalement fondé.

Dans la plupart des régions, la culture du tabac est globalement marginale par rapport à l'agriculture dans son ensemble, et qui est concentrée sur des portions limitées du territoire régional. Pour avoir un cadre plus fondé, il faudrait donc pouvoir disposer des données au niveau provincial ou même communal.

En tout cas, on peut affirmer que la culture du tabac, permise par le système de soutien de l'OCM, est une activité critique dans le maintien des équilibres ruraux dans certaines régions de la Grèce (et notamment en Macédoine-Thrace), et une activité importante dans certaines régions d'Italie, notamment en Campanie, mais aussi en Ombrie (dans la province de Pérouse).

La situation de l'Estremadura apparaît plus problématique car, très probablement, les données disponibles ne rendent pas justice au rôle effectif du tabac dans les équilibres ruraux de la région. Les caractéristiques du territoire et les caractères de structure agricole qui en dérivent (exploitations de grande taille, élevages extensifs) rendent en effet encore plus discordantes, par rapport aux autres régions, les différences entre la structure tabacole et la structure de l'agriculture en général.

En ce qui concerne le rôle qui est joué par l'OCM sur les aspects dynamiques des activités rurales, les résultats de l'analyse apparaissent controversés.

En général, l'analyse des données statistiques (confirmée par l'approfondissement effectué en Italie), porte à conclure que l'OCM dans son ensemble ait contribué à accélérer l'abandon de l'activité tabacole, et probablement de l'agriculture tout-court, surtout de la part des exploitations marginales (petite taille, âge avancé des producteurs, manque d'échange générationnel, structures non adéquates).

Dans ce sens, par conséquent, tout en sauvegardant les flux de production grâce à l'augmentation des rendements par hectare des exploitations tabacoles qui sont restées (cf. question évaluative 2.2), l'OCM semble avoir contribué à réduire les activités rurales des zones considérées. Cela a évidemment un impact différencié au niveau des diverses zones : plus sensible dans les zones où l'activité tabacole est traditionnellement plus répandue et où la structure est plus fragmentée (Campanie, certaines régions de la Grèce, Pouilles).

Il faut cependant signaler que les interviews qui ont été effectuées ne confirment pas l'analyse statistique, à l'exception de quelques interviewés italiens.

6.2. En l'absence des mesures de l'OCM Tabac, quelles auraient été les activités alternatives dans les zones concernées? (Q.E. 3.4 B)

6.2.1. Structuration

La question vise à évaluer quels pourraient être les effets dans les régions en cas d'absence éventuelle de l'OCM. Autrement dit, on veut évaluer si l'OCM dans son ensemble est critique pour le maintien d'une configuration productive dans les zones considérées, et s'il existe des alternatives agricoles potentielles qui soient capables de maintenir les équilibres ruraux actuels du territoire¹¹¹.

On tient compte du fait que les équilibres ruraux sont liés à l'évolution des exploitations et des surfaces cultivées. Par conséquent, en présence d'un abandon de l'activité agricole, même les activités rurales sont compromises.

6.2.1.1. Critères de jugement

A défaut des mesures prévues par l'OCM du tabac, il existe/il n'existe pas d'alternatives de production potentielles qui permettent la reconversion des exploitations tabacoles, susceptibles de maintenir les équilibres ruraux actuels du territoire.

6.2.1.2. Indicateurs utilisés

- présence d'autres cultures que le tabac qui sont déjà réalisées par les exploitations tabacoles (spécialisées et non spécialisées), et présence de cultures effectuées par des exploitations non tabacoles de la même région.
- existence, dans les zones considérées, d'autres filières agro-industrielles que celle du tabac brut.
- définition des facteurs clé qui peuvent influencer les possibilités de reconversion
- identification des effets probables d'un démantèlement totale de l'OCM tabac dans les zones de production de la Communauté.

6.2.1.3. Sources statistiques et d'information, limites

En ce qui concerne la présence d'autres cultures que le tabac, la source qui a été utilisée est la banque de données du RICA (voir " Méthodologie d'évaluation et limites de l'analyse"). Pour les pays qui ne sont pas compris dans la banque de données du RICA, l'identification des alternatives existantes a été faite par l'enquête sur le terrain auprès des professionnels du secteur.

L'analyse des facteurs qui peuvent influencer les possibilités de reconversion et des effets d'un démantèlement total de l'OCM du tabac se fonde sur les résultats des questionnaires qui ont été fournis aux professionnels du secteur, ainsi que par des interviews supplémentaires et approfondies qui ont été faites à des témoins privilégiés. Les résultats, qui sont influencés par la subjectivité des opinions des interviewés, n'ont donc pas un caractère probatoire.

¹¹¹ En ce qui concerne les alternatives hors de l'agriculture, les possibilités sont liées au niveau de développement économique des régions concernées. Voir les réponses aux questions 3.1 et 3.2

6.2.2. Les activités agricoles alternatives et la reconversion de la production des exploitations tabacoles

L'interrogation de la banque de données RICA a permis de reconstruire le cadre des cultures existantes dans les zones tabacoles, réparties quand c'est possible entre producteurs de tabac spécialisés, non spécialisés et non-producteurs de tabac de la même zone (cf. tableaux en annexe à la question évaluative 3.4.B):

- dans presque toutes les régions et dans presque toutes les typologies d'exploitations, on remarque la forte incidence, sur la SAU moyenne d'exploitation, des céréales et des cultures fourragères¹¹². Dans les exploitations tabacoles non spécialisées, la somme des deux surfaces va en effet d'un minimum de 16,9% en Epire et dans le Péloponnèse, à un maximum de 74,2% en Macédoine-Thrace. Dans les exploitations tabacoles spécialisées, la somme des deux cultures va d'un minimum de 12,2% en Estremadura à un maximum de 58,1% toujours en Macédoine-Thrace.
- en Estremadura, la culture de céréales et (surtout) de fourragères est la plus représentée (plus que 90% de la SAU) dans les exploitations non tabacoles, disposantes d'une surface moyenne de presque 89 hectares. Par contre, les autres cultures couvrent une surface décidément résiduelle. Il n'y a que dans les exploitations tabacoles non spécialisées que l'on relève la présence d'autres cultures arables et de légumes¹¹³. L'Estremadura se présente par conséquent comme la région la plus critique du point de vue des alternatives, car les solutions possibles sont fortement liées à la grande disponibilité de terre destinée à l'élevage extensif de bovins à viande et d'ovins. Ce facteur limitant justifie, à certains égards, le fait que des grandes surfaces soient destinées au tabac dans les exploitations spécialisées (71,2% de la SAU) qui, ayant des dimensions moyennes plus réduites, sont davantage orientées à la monoculture.
- en Grèce, la gamme de production apparaît un peu plus articulée, mais avec de fortes différences entre les régions. En Macédoine-Thrace et en Thessalie, autre que les céréales, les surfaces intéressent principalement les autres cultures arables (surtout dans les exploitations non tabacoles)¹¹⁴, tandis que les surfaces destinées à des cultures permanentes (oliviers, vergers et vignes) incident moyennement sur la SAU dans une mesure qui est à peine supérieure à 11% en Thessalie et moins que 10% en Macédoine-Thrace. L'incidence des cultures horticoles, marginales dans toutes les typologies d'exploitations des deux régions, est encore plus basse (moins que 2%).
Par contre, l'Epire - Péloponnèse et la Sterea Ellada se distinguent par la forte incidence (dans toutes les typologies d'exploitations) des cultures permanentes. Dans cette région, les surfaces qui sont destinées aux cultures permanentes dépassent 60% du total, même dans les exploitations tabacoles. Dans la Sterea Ellada, enfin, il y a une présence significative des autres cultures arables et (dans une mesure plus réduite) des cultures horticoles (tomates pour l'industrie).
- en Italie aussi la gamme de production des exploitations apparaît plus articulée, mais toujours avec des différences significatives entre les régions. En Ombrie, les conditions structurelles moyennes sont certainement plus favorables (exploitations de plus grande taille), ce qui permet aussi aux exploitations tabacoles spécialisées de développer une gamme de production plus vaste: toutes les activités agricoles sont à peu près présentes. Toutefois, à part les céréales et les fourragères (élevages de bovins et de porcs), ce sont les autres cultures arables qui ont le plus d'incidence

¹¹² Il faut préciser cependant que la culture des céréales (et d'une partie des fourragères non permanentes) n'entre que partiellement en rotation avec les autres cultures (et notamment avec la culture du tabac). On distingue en effet la rotation proprement dite des cultures intercalaires, qui sont représentées le plus souvent par les céréales d'automne et d'hiver. En tant que telles, elles ne représentent pas de véritables alternatives de culture, mais davantage un complément du cycle de production qui exploite de façon optimale les facteurs de production de l'exploitation, et notamment la surface agricole disponible.

¹¹³ D'après les interviewés, les surfaces plantées en légumes, spécialement en poivrons à paprika et en asperges, sont en diminution, car la concurrence qui est exercée par le produit des pays tiers a rendu au fur et à mesure leur culture de moins en moins avantageuse.

¹¹⁴ Les interviewés ont souligné la présence de la culture du coton qui, contrairement aux autres cultures arables, a besoin d'une main-d'œuvre importante.

(notamment les graines oléagineuses). Dans l'ensemble, les cultures de fruits et légumes apparaissent beaucoup moins représentées, tandis que la culture de l'olivier et la culture de la vigne sont assez répandues (même si avec une plus grande incidence dans les exploitations non tabacoles).

- En Campanie, au contraire, les conditions structurelles moyennes sont beaucoup plus difficiles, aussi bien dans les exploitations tabacoles que dans les exploitations non tabacoles, et cela demande, sur le plan technique, une plus grande spécialisation. On observe en effet des différences significatives entre les exploitations tabacoles (spécialement les exploitations spécialisées, de plus petite taille) et les exploitations non tabacoles. A part la constante de la présence de céréales et de fourragères, qui permettent une activité d'élevage de bovins à viande et laitier, les exploitations tabacoles ne sont pas diversifiées: les cultures de l'olivier et de la vigne, présentes dans une mesure marginale, semblent davantage destinées à l'autoconsommation qu'au marché. Dans les exploitations non tabacoles, la spécialisation apparaît plus orientée vers la fructiculture (16.2% des surfaces), la viticulture et l'horticulture.
- En ce qui concerne la Vénétie et les Pouilles, l'échantillon RICA ne permet pas de séparer les exploitations tabacoles. De toute façon, en termes généraux, l'agriculture vénitienne offre un vaste spectre de solutions culturales, même si la majorité des exploitations apparaît suivre un système céréalicole-zooteknique (élevages intensifs de bovins à viande et à lait, et, très fort, des élevages avicoles). La présence des autres cultures arables (soja et betteraves) est répandue, et la viticulture et la fructiculture ne sont pas négligeables.
- Par contre l'agriculture des Pouilles apparaît, à certains égards, plus similaire au Péloponnèse, mais avec une gamme de production plus large: les cultures permanentes ont une incidence prépondérante (l'olivier et la vigne en particulier, qui couvrent dans l'ensemble presque 43% de la SAU moyenne), mais les autres cultures apparaissent aussi suffisamment répandues, notamment l'horticulture (tomates) et les autres cultures arables. Les cultures fourragères engendrent enfin une activité d'élevage qui apparaît toutefois limitée.

Les résultats de l'enquête auprès de l'échantillon de Groupements de producteurs confirment, en substance, les résultats de l'analyse des données du RICA. Des indications supplémentaires proviennent des interviews aux Groupements des pays qui ne sont pas représentés dans l'échantillon RICA. Notamment :

- en France, les activités céréalicoles-fourragères (et les élevages à viande et laitiers) sont significativement représentées dans les zones tabacoles, de même que les cultures de fruits et légumes (y compris la culture des noyers) et les cultures viticoles. Dans certaines zones l'élevage hors-sol est également répandu (notamment l'élevage avicole pour la production de foie gras) et la culture du houblon pour la production de bière. En outre, la culture du lin est présente dans le Nord de la France.
- en Allemagne, dans les zones tabacoles l'activité fourragère-zooteknique (élevage laitier et à viande) est répandue, et aussi la culture des fruits et légumes. L'activité viticole est présente dans certaines zones.
- au Portugal, l'activité prédominante dans les zones tabacoles est la céréalicole-zooteknique (notamment pour la production de lait).
- en Belgique, les céréales, la culture fourragère et l'élevage.

L'enquête auprès de l'échantillon de Groupements et d'industries de transformation a permis de tracer une carte des filières agro-industrielles qui existent (en plus de celle du tabac) dans les diverses régions tabacoles des pays producteurs de la Communauté. Comme on l'observe, il y a en Italie une plus grande articulation par rapport aux autres pays (qui est rapportable, évidemment, à la plus grande gamme de production agricole qui est présente dans ce pays).

Pour les régions tabacoles espagnoles, la pauvreté d'un tissu agro-industriel pose des limites ultérieures aux possibilités réelles de développer des cultures alternatives, dont l'écoulement s'avérerait difficile

dans les régions mêmes.

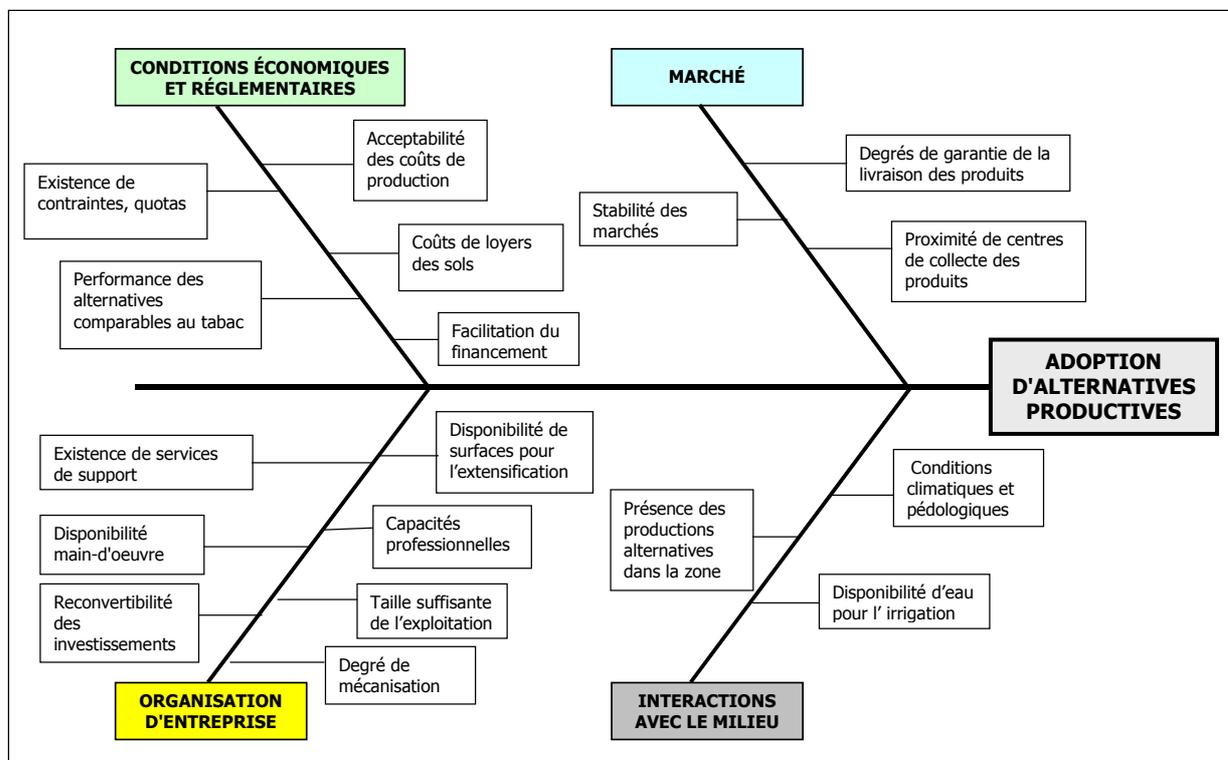
Fig. 76) Filières agro-industrielles dans les régions tabacoles: indications des Groupements de producteurs et des industries de transformation

	IT	FR	BE	ES	DE	GR	PO	AU
Viandes	Vénétie, Ombrie, Piémont	Périgord, Sud-Ouest, Nord, Rhône-Alpes, Loire, Midi, Alsace, Poitou	*		Baden Wurtemberg Bavière	Micédonie	*	
Coton (Industrie textile)						Micédonie		
Industrie de graines oléagineuses	Ombrie							
Industrie du riz	Vénétie, Piémont							
Industrie laitière	Campanie, Vénétie, Pouille	Nord, Loire, Alsace	*		Bavière	Micédonie	*	
Industrie/Commerce de céréales	Ombrie, Piémont	Rhône -Alpes			Rhénanie-Palatinat, Baden Wurtemberg			
Industrie/Commerce de fruits et légumes	Campanie, Vénétie, Piémont, Toscane	Périgord, Sud-ouest, Nord, Rhône-Alpes, Loire, Midi, Alsace	*	Estremadura, Andalousie	Rhénanie-Palatinat, Baden Wurtemberg	Micédonie		
Huile d'olive	Ombrie, Campanie, Pouille, Toscane					Péloponnèse Sterea Elada		
Vin	Campanie, Ombrie, Vénétie, Pouille, Toscane	Loire, Midi, Alsace, Aquitaine			Rhénanie-Palatinat, Baden Wurtemberg			
Sucre	Piémont, Toscane	Alsace		Castilla y Leon		Micédonie	*	
Lin		Nord	*					

L'individuation des cultures déjà existantes dans les zones tabacoles a permis de déterminer les typologies d'alternatives potentielles au tabac. La condition est nécessaire, mais probablement pas suffisante à établir la vraie possibilité de reconversion des exploitations tabacoles, car d'autres facteurs doivent être tenus en compte.

A ce propos, on a posé aux Groupements de producteurs des questions visant à identifier les facteurs clé qui peuvent influencer les possibilités de reconversion. Cela a permis d'élaborer le schéma conceptuel suivant (diagramme de cause-effet d'Ichikawa) dans lequel toutes les réponses ont été agrégées en quatre facteurs-problème: les interactions avec le milieu, le marché, les conditions économiques et normatives, les conditions de structure et d'organisation de l'exploitation.

Fig. 77) Diagramme des facteurs de la reconversion des exploitations tabacoles



a- *Facteurs d'interaction avec le milieu*

Cela concerne principalement la présence des productions alternatives dans la zone. Une production déjà présente sur le territoire rend techniquement son choix plus facile, du moins au niveau théorique, comme une alternative au tabac. Toutefois, à l'intérieur d'une même zone, les conditions pour réaliser des alternatives de production (qualité des sols, climat, altimétrie et disponibilité d'eau pour l'irrigation) peuvent s'avérer non optimales.

b- *Facteurs de marché*

La facilité et la garantie d'écoulement du produit et la stabilité du marché, induites par le système des quotas, sont des "plus" reconnus au système-tabac. La disponibilité des producteurs à prendre en considération des alternatives de production dépend de l'existence de systèmes/marchés qui offrent plus ou moins les mêmes garanties. L'incertitude d'écoulement est considérée un facteur critique. Un élément qui ne doit pas être sous-estimé est la proximité de centres de collecte (structures de transformation, de commercialisation), qui complète le concept de facilité d'écoulement du produit.

c- *Conditions économiques et réglementaires*

Cela concerne l'ensemble des facteurs qui définissent les potentialités expansives des cultures et les conditions économiques de réalisation. Pour le premier aspect, on se réfère aux contraintes réglementaires qui ont été adoptées par la normative européenne (quotas, blocage des installations de production, etc.), qui limitent les possibilités de reconversion vers des secteurs de production potentiellement intéressants en termes de comparabilité économique. Le même retient les alternatives potentielles où les conditions de saturation du marché déconseillent la reconversion sur le plan stratégique.

En ce qui concerne le deuxième aspect, le problème qui se pose est la comparabilité des

performances économiques qui sont offertes par les alternatives potentielles (rentabilité des cultures, productivité des facteurs de production, changements dans la structure des coûts de production¹¹⁵). L'accent est mis aussi sur les économies exogènes, notamment sur la disponibilité et sur le coût des fermages des terrains pour un élargissement potentiel de la taille d'exploitation, et la facilité d'accès au crédit pour le financement du coût de restructuration, nécessaire pour entamer la reconversion de la production.

d- Facteurs de structure et d'organisation de l'exploitation

Cela concerne l'ensemble des facteurs au sein de l'exploitation, aussi bien de structure, que d'organisation des facteurs de production, que professionnels.

La taille de l'exploitation et la disponibilité de main-d'œuvre sont considérés comme les facteurs qui limitent les choix potentiels de reconversion de la production. Certaines alternatives de production sont considérées techniquement envisageables, mais économiquement impraticables, car elles ne permettent pas de garder le même rapport travail/capital terre. Il s'agit notamment du grand ensemble des céréalicultures, qui présentent une certaine actualité économique, en fonction aussi de l'existence d'un soutien communautaire, mais qui donnent des revenus comparables au tabac à condition d'extensiviser les productions, en augmentant la disponibilité des surfaces (achat ou location de terres) et en gardant inchangé le niveau de la ressource-travail. Dans cette situation, le facteur critique est représenté par l'acceptabilité du coût d'usage (voir point précédent).

Un facteur limitant est représenté par la difficulté de reconversion des investissements effectués (outils et installations consacrés à la culture du tabac), qui est particulièrement critique dans les exploitations spécialisées. La reconversion de la production comporte nécessairement de nouveaux investissements et la cession d'une partie du capital existant (à valeur zéro?). Dans ce cas, cependant, la vente ou l'offre en rachat du quota peut faciliter la solution de ce problème.

Enfin, la reconversion vers d'autres cultures implique la reconversion des compétences professionnelles des producteurs, surtout dans les exploitations spécialisées. Dans ce cas, l'existence de services de formation et d'assistance technique est critique.

6.2.3. Effets sur l'agriculture et sur l'économie du territoire dans l'hypothèse d'un démantèlement de l'OCM

On a effectué un approfondissement (enquête) des effets probables d'un démantèlement total de l'OCM tabac brut, grâce à une enquête spécifique auprès des Groupements de producteurs et des entreprises de première transformation.

Des questions ont été posées aux interviewés, concernant les effets les plus probables dans les zones où les exploitations des membres (dans le cas des Groupements de producteurs) ou les producteurs de tabac brut en feuilles (dans le cas des entreprises de transformation) sont principalement localisés. Les réponses reflètent les opinions des interviewés, et n'ont donc pas une valeur "objective". Elles expriment cependant les "sensations" basées sur la connaissance des zones et des potentialités existantes.

Les élaborations sont contenues dans l'annexe à la question évaluative. Les résultats synthétiques de l'enquête sont rapportés dans le tableau suivant, répartis entre Groupements de producteurs et Industries de transformation.

¹¹⁵ Voir la réponse à la question 2.1 et 2.3

Fig. 78) Les effets d'un démantèlement éventuel de l'OCM: un tableau de synthèse

	LES GROUPEMENTS					LES TRANSFORMATEURS				
	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Pas trop d'accord	Pas du tout d'accord	Pas de réponse	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Pas trop d'accord	Pas du tout d'accord	Pas de réponse
(% des Groupements et de Transformateurs)										
Le prix du marché consentirait à la plus grande partie des producteurs associés de poursuivre la production	2,2	0,0	15,2	78,3	4,3	0,0	0,0	5,9	94,1	0,0
Seule une petite partie des producteurs associés continuerait à produire du tabac	15,2	10,9	13,0	54,3	6,5	32,4	14,7	8,8	44,1	0,0
Tous les producteurs cesseraient la production de tabac	60,9	19,6	6,5	4,3	8,7	61,8	32,4	2,9	2,9	0,0
Les entreprises de transformation continueraient leurs propres activités, en s'approvisionnant dans les pays tiers	15,2	17,4	15,2	43,5	8,7	0,0	0,0	17,6	82,4	0,0
Les entreprises de transformation cesseraient leurs propres activités de production	56,5	17,4	6,5	15,2	4,3	94,1	2,9	2,9	0,0	0,0
Les entreprises de transformation se reconverteraient dans une autre activité économique	0,0	8,7	41,3	43,5	6,5	0,0	5,9	23,5	67,6	2,9
L'économie des zones de culture du tabac ne subirait pas d'impact négatif significatif	2,2	0,0	0,0	91,3	6,5	11,8	0,0	2,9	85,3	0,0
Le niveau de vie des habitants des zones de culture du tabac ne subirait pas d'impact négatif significatif	2,2	0,0	17,4	73,9	6,5	5,9	0,0	11,8	79,4	2,9
L'emploi global des zones de culture du tabac ne subirait pas d'impact négatif significatif	0,0	0,0	6,5	87,0	6,5	5,9	2,9	14,7	73,5	2,9
Il se produirait un phénomène de migration des zones de culture du tabac vers d'autres zones géographiques	43,5	15,2	10,9	26,1	4,3	44,1	29,4	11,8	14,7	0,0
La plus grande partie des producteurs associés s'orienterait vers d'autres productions agricoles	2,2	4,3	47,8	41,3	4,3	<i>pd</i>	<i>pd</i>	<i>pd</i>	<i>pd</i>	<i>pd</i>
Le phénomène d'abandon de l'activité agricole serait accentué	78,3	4,3	4,3	6,5	6,5	85,3	11,8	0,0	0,0	2,9

Source: enquête COGEA; Pd = pas demandé

Ces résultats apparaissent fondamentalement cohérents avec les réponses spontanées (annexe).

En ce qui concerne les aspects de la production, la majorité des interviewés est d'accord (tout à fait ou assez) que suite au démantèlement seule une petite partie des producteurs continuerait la production du tabac. Dans ce cas, il est de toute façon intéressant de relever que les transformateurs sont plus possibilistes par rapport aux Groupements.

Parallèlement, la majorité des interviewés n'est pas d'accord sur le fait que les entreprises de transformation continueraient leur activité, en s'approvisionnant dans des pays tiers. Il est intéressant d'observer que dans ce cas les Groupements sont les plus possibilistes. Au-delà des différences, l'impact fortement négatif sur la production et sur la transformation de tabac brut communautaire apparaît largement partagé.

Même l'accentuation du phénomène de l'abandon de l'activité agricole est indiquée hautement probable, tant par les Groupements que par les transformateurs, tandis que les possibilités d'une reconversion des producteurs vers d'autres productions agricoles trouvent un consensus extrêmement réduit, et limité à l'Italie.

En ce qui concerne les aspects macroéconomiques, les réponses qui ont été données par les Groupements et par les transformateurs apparaissent beaucoup plus alignées. En effet, la probabilité

que l'économie des zones tabacoles, le niveau d'emploi et par conséquent le niveau de vie des habitants, subisse un impact négatif serait élevée pour les deux sujets¹¹⁶.

Plus controversé apparaît être par contre l'effet probable du démantèlement sur la migration des zones tabacoles vers d'autres régions. Même si la majorité a tendance à considérer que le phénomène peut se produire (notamment en Espagne et en Italie), une partie significative des interviewés le considère plus ou moins probable.

¹¹⁶ L'économie de la zone ne subirait pas d'effets négatifs pour deux transformateurs en Italie (au Piémont et dans les Pouilles), un transformateur en France, un Groupement et un transformateur en Grèce.

6.2.4. Jugement évaluatif

L'analyse a regardé seulement les alternatives agricoles à la culture du tabac. En ce qui concerne les alternatives possibles en dehors de l'agriculture, le manque de données a empêché l'analyse.

L'exploration effectuée sur les données du RICA et auprès des professionnels interviewés a mis en lumière des différences au niveau des diverses régions tabacoles, qui reflètent la spécificité et la vocation du territoire, mais aussi les caractéristiques de la structure de production.

Il existe cependant, en termes généraux, une constante qui est représentée par les cultures de céréales et/ou fourragères, présentes dans une plus petite ou une plus grande mesure dans toutes les zones et toutes les typologies d'exploitations considérées.

La présence des céréales et de la culture fourragère prend un sens différent selon l'orientation prédominante des exploitations, en fonction des caractéristiques structurelles. Dans les exploitations spécialisées en tabac, en général de plus petite taille, les céréales et les cultures fourragères représentent surtout une optimisation de l'utilisation du sol (cultures intercalaires), et ne peuvent donc être considérées comme des véritables alternatives de production. Dans les exploitations de plus petite taille, en outre, les cultures fourragères permettent une activité d'élevage limitée, qui semble plus motivée par des exigences au sein de l'exploitation (autoconsommation) que par une vraie orientation vers le marché.

Par conséquent, les céréales et les cultures fourragères (avec l'élevage) peuvent être considérées des alternatives seulement s'il y a la possibilité d'agrandir la taille de l'exploitation (achats ou fermage de terres).

Dans les zones où les conditions environnementales le permettent, les cultures permanentes (vergers, vignes et oliviers) sont déjà présentes dans les exploitations tabacoles ou non tabacoles. En perspective, il apparaît difficile de considérer ces cultures comme étant vraiment alternatives, même si sur le plan économique (par rapport aux conditions structurelles des exploitations) elles pourraient être comparables avec le tabac. L'existence de contraintes réglementaires (vignes et oliveraies) ou de marché (excédents de production) rendent peu facile ou inopportun l'agrandissement des installations, même s'il y a, dans les zones de production, des filières agro-industrielles qui pourraient (potentiellement) garantir l'écoulement du produit.

Les alternatives possibles, spécialement pour les exploitations tabacoles de petite taille, semblent donc être limitées à quelques activités : légumes de plein champ et en serre (dans presque toutes les régions), coton (en Grèce), houblon et élevages hors sol (en France). Toutefois, selon l'avis des professionnels, les crises récurrentes de marché rendraient les cultures de fruits et légumes moins attractives par rapport au tabac, qui semble offrir une plus grande garantie d'écoulement du produit.

Enfin, la possibilité de reconversion vers d'autres cultures alternatives pourrait être freinée par des conditions exogènes à l'exploitation (disponibilité de terres en location, facilité d'accès au crédit, services de formation et assistance technique, etc.) que par des conditions endogènes (faible reconvertibilité des compétences professionnelles et des investissements).

Dans le cas des investissements, de toute façon, les ressources financières tirées de la vente ou de l'offre en rachat du quota pourrait faciliter la solution du problème.

6.3. Le système de rachat de quotas et le Fonds communautaire du tabac, pour sa partie recherche, sont-ils des instruments suffisamment développés pour aider à la reconversion vers d'autres cultures que le tabac ou vers d'autres activités rurales? (Q.E. 3.3)

6.3.1. Structuration

La partie de la question concernant le système de rachat de quotas représente un approfondissement de la question 2.2, et vise à enquêter vers quelles activités se sont reconvertis les producteurs qui ont offert en rachat leur quota. On veut évaluer, en outre, si les ressources économiques dérivant de l'adhésion au rachat ont été suffisantes pour permettre aux producteurs de développer des investissements dans d'autres activités rurales.

Avec la révision de l'OCM tabac de 1998, la promotion d'études sur les possibilités de reconversion des exploitations tabacoles vers d'autres activités rurales a été prévue parmi les objectifs du Fond.

Les activités qui ont été menées par le Fonds communautaire du tabac sont décrites dans les réponses aux questions 4.1 et 4.3/4.4. Dans cette réponse, l'analyse concernant le Fonds vise à vérifier si le Fond tabac a activé des programmes de reconversion et si ces programmes ont été utilisés dans les diverses régions.

6.3.1.1. Critères de jugement

L'impact de l'action du système de rachat est évalué par :

1. L'efficacité du rachat comme instrument de reconversion vers d'autres cultures ou d'autres activités rurales.
2. L'efficacité du Fonds communautaire du tabac comme instrument de reconversion vers d'autres cultures ou d'autres activités rurales.

L'impact de l'action du Fonds communautaire du tabac devait être évalué par rapport aux résultats des études du Fonds du tabac sur les alternatives techniques/économiques à la culture du tabac, et si ces résultats avaient été adoptés par les producteurs. Cependant, le Fonds n'ayant financé aucune étude ou aucun projet, à partir de 1999) sur les possibilités de reconversion des producteurs de tabac brut vers d'autres activités¹¹⁷, ce critère ne peut plus être suivi. Pour l'avenir, l'évaluateur s'est limité à poser la question du rôle du Fonds aux groupements de producteurs.

6.3.1.2. Indicateurs utilisés et méthodologie

En ce qui concerne le rachat, la réponse à la questions 2.2 a mis en évidence que l'instrument a été peu attrayant pour les producteurs de tabac: la consistance à la fois du nombre de producteurs utilisant l'instrument et des quotas offertes en rachat a été limitée. A la question 2.2, on a mis en outre en lumière les motifs principaux qui ont empêché l'instrument d'avoir plus de succès.

Étant donné les résultats globaux, la réponse à la question 3.3 apparaît donc même trop évidente. Cependant, aux Groupements de producteurs auquel a été remis le questionnaire on a posé des questions dont les réponses offrent des indications supplémentaires par rapport à ce qui a déjà été dit (voir Q.E. 2.2) qui pourraient s'avérer utiles pour une utilisation future de l'instrument.

Le thème de l'avantage économique est affronté par les résultats d'une enquête qualitative que l'évaluateur a mené auprès les groupements de producteurs et renforcé par des entretiens chez les Organismes nationaux de gestion de l'OCM.

¹¹⁷ Cfr. Questions parlementaires - Réponse donnée par M. Fischler le 17 décembre 2001 au nom de la Commission à la question écrite posée par M. Ojeda, publiées sur le JO C 115 E du 16/05/2002

6.3.2. L'efficacité du rachat comme instrument de réorientation de la production tabacole

Les résultats qui ont été communiqués par les États membres¹¹⁸ indiquent que, depuis le moment où le système de rachat a été appliqué, les quantités de quotas offertes en rachat (cessions définitives) ont été limitées, et se sont élevées à environ 1.9% du seuil de garantie communautaire (dans la période comprise entre 1999 et 2001).

En ce qui concerne les 3.280 producteurs qui ont offert leur quota en rachat (1999/2001) et cessée définitivement la production, 3.037 sont grecs (92,6% du total) et ils représentent une dimension productive limitée (1,5 tonne par producteur).

L'enquête effectuée par l'évaluateur auprès des Organismes de gestion des États membres n'a pas permis de trouver des données objectives, relatives aux activités développées par les producteurs qu'ils ont définitivement cessé la production de tabac.

Cependant, l'enquête auprès des Groupements de producteurs a essayé d'approfondir à quelles typologies d'exploitation appartiennent les producteurs qui ont utilisé l'instrument. Le résultat a mis en évidence que, en général:

- il s'agit principalement d'exploitations qui sont gérées par des cultivateurs âgés qui produisent du tabac de basse qualité *ou*
- il s'agit des groupes de variétés peu demandés par le marché

En Grèce, seulement deux Groupements ont répondu que le rachat a aussi été utilisé par des producteurs jeunes.

La différence principale est liée à la taille de l'exploitation :

- au Portugal, le phénomène a impliqué des exploitations productrices de grande taille (moyenne: 15,1 tonnes)
- dans les autres réalités le phénomène a concerné les exploitations de petite taille

Cette différence se reflète sur le comportement des producteurs qui ont utilisé l'instrument : d'après les résultats des interviews, au Portugal tous les producteurs auraient reconverti leur activité de production, en s'orientant vers la culture de céréales et/ou l'élevage, en utilisant même les recettes du rachat pour effectuer les investissements nécessaires à la reconversion et réduire la charge de main-d'œuvre de l'exploitation.

Par contre, dans les autres pays, seulement une partie des producteurs a poursuivi l'activité agricole, en se reconvertissant dans la culture des céréales, l'élevage et le coton en Grèce. Une partie importante des producteurs auraient cessé toute autre activité (retraite). Seulement un Groupement (italien) affirme que des producteurs ont trouvé un emploi dans l'industrie.

¹¹⁸ En ce qui concerne les données de détail, voir la réponse à la question évaluative 2.2

6.3.3. Le rôle possible des études de reconversion promues par le Fonds Tabac

Pour la période qui fait l'objet de l'analyse, l'extranéité des recherches du Fonds du tabac à la reconversion potentielle du tabac vers d'autres cultures et vers d'autres activités rurales a été exposée en premier lieu par la Commission.

Les interviews soulignent, pour l'avenir, l'intérêt des professionnels du secteur tabac pour des études et des projets qui développent des cultures alternatives capables d'engendrer la même rentabilité que le tabac, même par des recherches de marché avec des indications compatibles avec la réalité sociale et économique pour chaque zone.

Puisque, comme le déclare la Commission Européenne même¹¹⁹, "La Commission estime que l'augmentation de la retenue pourra permettre de lancer des expériences de reconversion représentatives qui constitueront des enseignements précieux sur les possibilités réelles de reconversion des régions de production de tabac", les attentes du secteur ne devraient pas être déçues.

6.3.4. Jugement évaluatif

Le manque de données statistiques (aussi auprès les Organismes de Gestion) n'a pas permis d'effectuer une évaluation objective des activités qui ont été développées par les producteurs qui ont offert leur quota en rachat.

Cependant, les indications fournies par les interviewés mettent en lumière que l'adhésion au système du rachat a touché surtout deux catégories de producteurs :

- Les grandes exploitations, qui ont procédé à une reconversion de la production par une profonde restructuration de l'organisation interne (spécialement au Portugal, avec une diminution probable de la main d'œuvre salariée) et, probablement, avec une amélioration des situations patrimoniales.
- Les petites exploitations gérées par des producteurs âgés, qui ont principalement abandonné leur activité de travail, sans que les recettes du rachat aient été réinvesties dans d'autres activités rurales. Dans ce cas, par conséquent, le prix du rachat a surtout joué un rôle de préretraite des producteurs.

En tout cas, le rachat lui seul ne semble pas être capable de favoriser la reconversion des exploitations tabacoles, là où des limites de caractère structurel sont présentes.

En ce qui concerne le Fonds Tabac, aucune étude de reconversion à été effectuée jusqu'à présent.

Les interviews soulignent, pour l'avenir, l'intérêt des professionnels du secteur tabac pour des études et des projets qui permettent de développer des activités alternatives capables d'engendrer la même rentabilité que le tabac, même par des recherches de marché avec des indications compatibles avec la réalité sociale et économique de chaque zone.

Puisque, comme le déclare la Commission Européenne même¹²⁰, "La Commission estime que l'augmentation de la retenue pourra permettre de lancer des expériences de reconversion représentatives qui constitueront des enseignements précieux sur les possibilités réelles de reconversion des régions de production de tabac", les attentes du secteur ne devraient pas être déçues.

¹¹⁹ Cfr. Questions Parlementaires - Réponse donnée par M. Fischler au nom de la Commission à la question écrite E-3554/01 posée par A. Trakatellis, I. Marinos et C. Folias à la Commission, publiée sur le JO C 172 E du 18/07/2002

¹²⁰ Cfr. Questions Parlementaires - Réponse donnée par M. Fischler au nom de la Commission à la question écrite E-3554/01 posée par A. Trakatellis, I. Marinos et C. Folias à la Commission, publiée sur le JO C 172 E du 18/07/2002

6.4. Le soutien au niveau des producteurs par le régime de prime a-t-il eu un impact significatif sur l'activité économique et l'emploi dans les zones rurales concernées ? Cet impact a-t-il été obtenu à un coût raisonnable ? (Q.E. 3.1)

6.4.1. Structuration

La question entend vérifier si le soutien communautaire aux producteurs de tabac a permis de sauvegarder ou de stimuler l'économie et l'emploi dans les zones de production.

Les jugements évaluatifs aux questions 2.1 et 2.3 (voir chapitre 5) et 3.4 (même chapitre) ont déjà identifié dans le soutien qui est prévu par l'OCM l'élément pivot pour assurer un revenu équitable aux producteurs et pour soutenir la viabilité économique des exploitations intéressées.

Dans ce cas, l'attention se déplace sur la possibilité de vérifier si le système tabacole a un impact significatif sur l'économie du territoire et sur les niveaux d'emploi correspondants. Le jugement évaluatif doit donc identifier la capacité de l'OCM Tabac de satisfaire également des objectifs indirects de caractère économique/social, liés par exemple au maintien de la population sur le territoire, en vérifiant la cohérence entre ces impacts et les coûts supportés par la collectivité.

Le coût qui est supporté par le FEOGA Garantie pour le soutien aux exploitations tabacoles peut être comparé avec l'engagement financier qui est supporté par l'Union Européenne pour la réalisation d'autres interventions de développement qui visent à maintenir l'emploi et le tissu social des régions communautaires.

6.4.1.1. Domaine d'analyse

Les régions concernées par l'évaluation sont : Campanie, Ombrie, Vénétie et Pouilles (Italie); Estremadura (Espagne); Macédoine (Orientale, Centrale, Occidentale), Thrace, Thessalie, Epire, Sterea Ellada, Dytiki Ellada et Péloponnèse (Grèce)

6.4.1.2. Critères de jugement

L'impact du soutien au niveau des producteurs par le régime de prime sur l'activité économique et l'emploi dans les zones rurales concernées est évalué à travers les critères de jugement suivants :

1. La structure économique et de l'emploi des régions tabacoles est comparable/n'est pas comparable avec la structure économique et de l'emploi à niveau national
2. Les performances économiques et les dynamiques de l'emploi des régions tabacoles sont comparables /ne sont pas comparables avec la moyenne de la performance nationale
3. Le soutien aux producteurs est critique/n'est pas critique pour le maintien de l'activité économique dans les régions concernées
4. Le coût de soutien par UTA des activités de production est aligné ou non avec le coût de programmes qui visent au développement économique et/ou au maintien d'emploi

6.4.1.3. Indicateurs

La structure économique et de l'emploi à niveau régional et national est mesurée à travers un indice synthétique représentatif des indicateurs suivants :

- Produit Intérieur Brut (PIB) par tête d'habitant
- Incidence des secteurs traditionnels sur la formation de la valeur ajoutée
- Taux de productivité
- Taux de chômage
- Taux d'activité

Les performances économiques et les dynamiques de l'emploi à niveau régional et national sont mesurées à travers un indice synthétique représentatif des indicateurs suivants :

- Dynamique de la valeur ajoutée
- Dynamique de l'emploi
- Dynamique de la productivité

La contribution du soutien au maintien de l'activité économique dans les régions concernées a été analysée fois en termes de :

1. contribution du secteur du tabac à la formation de la valeur ajoutée économique et totale
2. criticité sur le maintien de la main-d'œuvre employée dans les exploitations tabacoles

Pour le point 1., les indicateurs utilisés sont :

- Contribution du tabac à la croissance de la valeur ajoutée de l'agriculture
- Contribution du tabac à la croissance de la valeur ajoutée des secteurs économiques
- Incidence de la valeur ajoutée du tabac sur le totale de l'agriculture.

Pour le point 2., les effets éventuels sur l'emploi d'un remplacement de la culture du tabac par des cultures alternatives envisageables au sein de chaque région ont été étudiés par le biais d'une analyse contre-factuelle.

L'alignement entre le coût de soutien par UTA des activités de production et le coût de programmes de développement de l'emploi a été mesuré en termes de comparaison entre les coûts par unité de travail soutenus par l'OCM Tabac et les politiques communautaires visant à favoriser: l'abandon des exploitations, la réorientation professionnelle et les initiatives génératrices de nouvelles occasions de travail.

6.4.1.4. Sources

Les données structurels et de tendance utilisées proviennent d'Eurostat, désagrégées au niveau NUTS II et au niveau NUTS III (disponibles uniquement pour l'Italie). Pour les données concernant l'emploi dans la culture du tabac, on a eu recours à des méthodes d'estimation opportunes, basées sur les informations des Groupements de Producteurs (enquête COGEA), car il n'existe pas de sources officielles. La méthode adoptée pour calculer les indices synthétiques relatifs à l'analyse structurelle et de tendance, ainsi que les élaborations de l'analyse contre-factuelle sont présentées en annexe.

6.4.1.5. Limites

Les données qui ont été utilisées pour l'analyse socio-économique ont la limite de ne pas permettre une lecture qualitative des phénomènes étudiés, car ceux-ci sont lus à travers des indicateurs synthétiques, dont l'évolution est observée simultanément dans les diverses régions. Le choix d'un domaine d'observation vaste et hétérogène comme celui qui a été choisi implique un manque de spécificité dans la nature des phénomènes qui ont été reconnus.

Une lecture qualitative des caractéristiques socio-économique des régions concernées en relation au thème de la qualité de vie, basée sur l'enquête COGEA, est présentée à la question 3.2

6.4.2. La structure économique et de l'emploi dans les régions tabacoles

Il faut dire tout d'abord que les régions sélectionnées, à l'exception uniquement des provinces de Vérone et de Pérouse, retombent dans les zones objectif 1, qui ont été définies dans le cadre de la politique régionale de l'Union Européenne.

Les régions sélectionnées dénoncent donc les caractères traditionnels de la marginalité socio-économique et de la stagnation du tissu de production local. Il est d'ailleurs facile de vérifier comme, à l'exception de l'Italie, ces régions appartiennent à des États dont le PIB moyen par tête d'habitant est inférieur au PIB moyen par tête d'habitant européen (cfr. annexe à la question évaluative).

En 1998, la Sterea Ellada (la région grecque avec le plus grand PIB par tête à niveau national) n'atteignait pas la moyenne communautaire, tandis que la région la plus pauvre, l'Épire, était encore la plus pauvre de l'Union Européenne.

En Espagne, la région tabacole de l'Estremadura est aussi la plus pauvre du pays en termes de PIB moyen par tête et la deuxième région la plus pauvre en Europe.

L'Italie, tout en ayant un revenu par tête supérieur à la moyenne européenne, se caractérise par le grand fossé entre le Nord et le Sud; on ne s'étonne donc pas que les provinces italiennes qui sont examinées – Benevento, Caserta et Lecce – aient un niveau de PIB par tête moyen dans la ligne de celui de l'Espagne et de la Grèce.

Ces premières indications de l'écart dans la richesse des régions trouvent une confirmation dans l'analyse de la structure de production.

En ce qui concerne la Grèce, dans les trois premières régions en termes de richesse moyenne (Sterea Ellada, Macédoine Centrale et Dykiti Ellada), l'incidence de la valeur ajoutée qui est produite par le secteur primaire en 1995 ne s'écarte pas de façon significative de la moyenne nationale (9,9%). Au contraire, le poids de l'agriculture dans les autres régions considérées va du 16,6% de l'Épire au 21,9% du Péloponnèse. Dans ces trois régions, en outre, la contribution du secteur industriel à la formation de la valeur ajoutée est supérieure à la moyenne nationale (22,4% en 1995).

En Estremadura, l'incidence de la valeur ajoutée agricole est deux fois plus élevée par rapport à la moyenne nationale. En Italie, dans toutes les régions considérées, le poids du secteur primaire est supérieur à la moyenne nationale.

L'analyse par macro-secteurs peut cacher, cependant, des distributions dans la formation de la valeur ajoutées qui sont déséquilibrées vers les secteurs plus traditionnels, caractérisés en général par un bas niveau de spécialisation de production, par un manque d'efficacité et une capacité insuffisante d'absorber de la main-d'œuvre en excès (agriculture, constructions, extraction, services publics). Un certain degré d'hypertrophie dans le secteur des services publics est une éventualité qui n'est pas nouvelle dans le cas des régions marginales européennes.

Le tableau suivant montre l'incidence de la valeur ajoutée des secteurs traditionnels sur le total¹²¹.

La première caractéristique qui ressort est une différence au niveau national avec un poids du secteur traditionnel qui est plus limité en Italie qu'en Espagne et en Grèce. Au niveau territorial, il ressort par contre que deux régions seulement (la Vénétie en Italie et la Sterea Ellada en Grèce) se placent respectivement en dessous de la moyenne nationale.

¹²¹ incidence secteurs traditionnels = $\frac{Va_{\text{agricole}} + Va_{\text{extractif}} + Va_{\text{constructions}} + Va_{\text{Administration Publique}}}{Va_{\text{Totale}}}$

Fig. 79) Composition de la valeur ajoutée par secteurs (1995)

	Agriculture	Industrie	Services	Incidence secteurs trad.
Grèce	9,9%	22,4%	67,7%	39,0%
Macédoine Orientale, Thrace	20,8%	27,2%	52,0%	54,0%
Macédoine Centrale	10,9%	24,8%	64,3%	41,0%
Macédoine Occidentale	11,3%	37,3%	51,4%	54,3%
Thessalie	21,3%	23,9%	54,7%	46,8%
Epire	16,6%	14,7%	68,7%	52,0%
Dytiki Ellada	17,4%	21,7%	60,9%	45,0%
Stereia Ellada	10,6%	48,2%	41,2%	33,3%
Péloponnèse	21,9%	22,6%	55,5%	47,1%
Espagne	4,4%	29,6%	66,0%	32,7%
Estremadura	9,8%	24,9%	65,3%	54,6%
Italie	3,2%	30,1%	66,7%	29,9%
Verona	6,0%	32,9%	61,1%	25,0%
Perugia	4,4%	29,7%	65,9%	32,6%
Caserta	6,0%	30,0%	64,0%	38,3%
Benevento	8,2%	21,4%	70,4%	38,3%
Lecce	4,8%	21,7%	73,5%	39,0%

Source : élaborations sur des données Eurostat, New Cronos 2002

Une indication utile à l'analyse des différences régionales peut être tirée de la décomposition du PIB par tête d'habitant dans ses composantes¹²². Étant donné que le rapport de dépendance (pourcentage de la population non active sur le total de la population) est suffisamment stable entre les diverses régions, l'analyse peut être faite sur l'apport différent qui est fourni par la productivité et par le taux de chômage. L'indice synthétise les différences par rapport à la moyenne nationale du niveau de PIB par tête et de l'incidence sur la valeur ajoutée des secteurs non traditionnels.

Fig. 80) Productivité, taux d'emploi, rapport de dépendance, PIB par tête d'habitant. (1995)

	Productivité	Taux d'emploi	Taux de chômage	Taux d'activité	Rapport de dépendance	PIB par tête d'habitant	Structure productive	
							Évaluation synthétique	Indice
Grèce	21,7	54,2%	9,1%	59,6%	32,5%	66,0		
Stereia Ellada	39,1	38,5%	9,2%	42,4%	32,8%	82,8	avancée	107,7
Macédoine Centrale	20,2	55,5%	9,1%	61,0%	30,5%	64,4	moyenne	99,5
Macédoine Occidentale	22,7	50,3%	13,2%	58,0%	33,4%	63,0	arriérée	94,1
Thessalie	19,9	52,1%	7,7%	56,4%	33,6%	57,1	arriérée	93,3
Macédoine Orientale, Thrace	16,2	61,6%	9,2%	67,8%	33,1%	55,6	arriérée	93,0
Epire	18,0	43,6%	7,2%	47,0%	33,4%	43,0	arriérée	92,4
Dytiki Ellada	21,2	45,7%	8,3%	49,8%	34,2%	52,7	arriérée	90,5
Péloponnèse	18,8	51,6%	5,9%	54,8%	34,9%	51,8	arriérée	88,3
Espagne	35,8	45,1%	22,5%	58,2%	32,0%	78,2		
Estremadura	27,8	38,6%	30,3%	55,4%	35,3%	49,4	arriérée	88,0
Italie	39,6	50,8%	11,9%	57,6%	31,5%	103,4		
Verona	42,7	55,1%	5,8%	58,4%	29,8%	123,9	avancée	105,4
Perugia	37,2	55,6%	9,5%	61,4%	33,4%	103,5	moyenne	98,5
Caserta	34,2	38,4%	27,4%	52,9%	32,8%	66,4	arriérée	86,5
Benevento	26,7	48,4%	11,2%	54,5%	32,8%	65,3	arriérée	85,9
Lecce	29,2	40,1%	16,7%	48,2%	32,2%	59,6	arriérée	83,2

Source : élaborations sur des données Eurostat, New Cronos 2002

¹²² PIB par tête d'habitant = productivité * taux de chômage * (1-rapport de dépendance). Le taux d'emploi peut être décomposé ultérieurement : taux d'emploi = (1-taux de chômage) * taux d'activité

6.4.3. Les performances économiques et de l'emploi dans les régions tabacoles

La seconde partie de l'analyse se concentre sur l'évolution des principaux indicateurs dans la période la plus récente (1995-1998 pour la Grèce et 1995-1999 pour l'Italie et l'Espagne).

Dans la période 1995-1998, cinq régions grecques sur huit (Macédoine Centrale, Macédoine Occidentale, Thessalie, Epire et Péloponnèse) ont enregistré des taux de croissance de la valeur ajoutée supérieurs au taux national; pour la Macédoine Centrale et la Macédoine Occidentale, notamment, le niveau de PIB par tête a été supérieur à la moyenne nationale.

L'Estremadura a atteint, en moyenne, un taux comparable à l'Espagne; en Italie aussi les écarts de croissance ont été assez modestes: on signale en particulier la bonne performance de Pérouse et une croissance inférieure à la moyenne nationale pour Caserta et Lecce.

Dans la moyenne de la période 1995-1998, on a assisté pour la Grèce à une diminution de la valeur ajoutée de l'agriculture (-3,1%) et de l'industrie (-0,3%) et à une croissance des services (+0,6%). Le taux moyen de croissance annuel pour le total des branches a été extrêmement modeste (+0,05%). Le processus de tertiarisation a touché toutes les huit régions qui font l'objet de l'analyse, qui ont expérimenté des taux de croissance de la valeur ajoutée des services supérieurs à la moyenne nationale.

Un aspect intéressant est représenté, par contre, par la dynamique de la valeur ajoutée industrielle; les régions (avec la seule exception de la Macédoine Occidentale) avec des taux de croissance supérieurs à la moyenne nationale sont les seules qui ont eu une croissance dans l'industrie. En Macédoine Occidentale, la forte diminution de la valeur ajoutée industrielle a été plus que compensée par la très forte expansion du secteur agricole (+15,8%). La croissance de l'industrie a été extrêmement soutenue dans les deux régions les plus pauvres: l'Epire et le Péloponnèse.

Contrairement à la Grèce, en Italie et en Espagne le secteur agricole a eu une assez bonne expansion (respectivement +2.4% et +6.0%).

En général, toutes les régions analysées ont assisté à une transformation inévitable de leurs systèmes économiques et de production, accompagnée d'une forte réduction de l'agriculture suite au processus général de tertiarisation. Les seules régions/provinces qui ont augmenté le poids de l'agriculture sur le total de la valeur ajoutée ont été la Macédoine Occidentale, la Sterea Ellada, l'Estremadura, Caserta, Benevento et Lecce. En Estremadura, Caserta et Lecce, la valeur ajoutée de l'agriculture a augmenté plus que la moyenne nationale.

Il faut rappeler que les transformations du tissu de production susmentionnées pourraient venir de la capacité de diversification de chaque système régional, visant à atteindre de nouvelles opportunités de profit compétitif sur le marché. Mais elles pourraient être lues également comme l'adaptation du système de production local au manque d'occasions que la marginalité socio-économique et les désavantages compétitifs alimentent dans un cercle vicieux. Une diminution du rôle de l'agriculture peut être le résultat de la diversification économique, mais aussi de la performance compétitive insuffisante de la principale activité économique des régions observées.

Un aspect particulièrement important dans l'analyse du processus de croissance est représenté par la dynamique de la productivité; autrement dit, si la croissance a réussi à créer de nouveaux emplois ou si elle a été le résultat d'un processus de rationalisation de la production avec l'expulsion conséquente de main-d'œuvre ou si elle a réussi, par contre, à marier dans un cercle vertueux l'augmentation simultanée de productivité et l'emploi.

Le tableau suivant montre la décomposition de la croissance de la valeur ajoutée dans les deux composantes de l'emploi et de la productivité, ainsi qu'une évaluation synthétique des diverses dynamiques des régions. L'indice synthétise, pour la période considérée (1995-1998/1999), la dynamique économique des zones concernées: éléments quantitatifs (taux de croissance de la valeur ajoutée) et qualitatifs (capacité de conjuguer emploi et productivité).

Fig. 81) Taux de croissance totale et sectorielle : Grèce, Espagne et Italie (1995 – 1998/1999)

	Agriculture			TOTAL			Évaluation synthétique	Indice synthétique
	V.ajoutée	Empl.	Prod.vité	V.ajoutée	Empl.	Prod.vité		
Grèce	-3,1%	-3,4%	0,3%	0,05%	1,3%	-1,2%		
Epire	-8,8%	-10,2%	1,5%	2,3%	-1,3%	3,6%	croissance	102,1
Péloponnèse	-4,3%	-5,8%	1,6%	2,2%	-1,8%	4,1%	croissance	102,0
Macédoine Centrale	-2,7%	-3,6%	1,0%	2,0%	-0,9%	2,9%	stable	101,8
Macédoine Occidentale	15,4%	-2,4%	18,2%	1,6%	-0,8%	2,3%	stable	101,4
Thessalie	-1,3%	-2,4%	1,1%	0,8%	3,5%	-2,6%	stable	100,7
Stereia Ellada	2,4%	-0,6%	3,0%	-1,1%	3,0%	-4,0%	déclin	94,5
Macédoine Orientale, Thraki	-1,3%	-5,3%	4,2%	-1,2%	-1,6%	0,4%	déclin	94,4
Dytiki Ellada	-5,5%	-3,2%	-2,3%	-1,4%	2,7%	-4,0%	déclin	94,2
Espagne	2,4%	-2,3%	4,8%	2,6%	3,4%	-0,8%		
Estremadura	9,2%	-1,4%	10,7%	2,7%	3,9%	-1,1%	croissance	102,5
Italie	2,6%	-4,1%	6,7%	1,5%	0,6%	0,9%		
Perugia	0,9%	-3,7%	4,6%	2,0%	1,2%	0,8%	croissance	106,3
Lecce	6,1%	-4,8%	11,0%	1,7%	0,3%	1,4%	croissance	106,1
Verona	-0,6%	-6,5%	6,0%	1,5%	0,7%	0,8%	croissance	105,9
Caserta	4,0%	-6,1%	10,1%	1,3%	-0,6%	1,9%	stable	98,9
Benevento	2,3%	-6,3%	8,6%	1,0%	-1,4%	2,4%	stable	98,6

Source : élaborations sur des données Istat, Eurostat, New Cronos 2002.¹²³

¹²³ Pour la Grèce et l'Espagne: les valeurs à des prix courants ont été déflationnées en utilisant le déflateur de la Va de la source Eurostat-New Cronos (theme2; brkdowns; nace_a17; b_a17_p; cpi95_nac). Pour les provinces italiennes, on applique les déflateurs régionaux qui correspondent (même source pour la Grèce et l'Espagne) aux valeurs ajoutées provinciales

6.4.4. La criticité du soutien communautaire aux producteurs de tabac pour le maintien de l'activité économique

6.4.4.1. La contribution du secteur du tabac à la valeur ajoutée

Sur la base des informations disponibles (années 1995 – 1998/99), qui sont analysées pour les phénomènes essentiels dans les tableaux suivants (détails en annexe) on peut isoler le phénomène tabac du contexte socio-économique de référence, en analysant en même temps quelle a été la contribution du secteur agricole dans la variation globale de la valeur ajoutée dans les régions considérées et quelle est la contribution spécifique du tabac.

Fig. 82) Contribution des secteurs économiques à la variation de la valeur ajoutée (1995-1998/99)

	Agriculture	Tabac	Industrie	Services	Valeur ajoutée
Grèce	-0,3%		-0,1%	0,4%	0,1%
Macédoine Orientale, Thrace	-0,3%	-0,06%	-1,1%	0,2%	-1,1%
Macédoine Centrale	-0,3%	0,03%	0,0%	2,3%	2,1%
Macédoine Occidentale	2,0%	0,13%	-1,8%	1,4%	1,6%
Thessalie	-0,3%	-0,09%	0,0%	1,0%	0,8%
Epire	-1,3%	0,00%	0,9%	2,8%	2,4%
Dytiki Ellada	-0,9%	0,00%	-0,7%	0,3%	-1,3%
Stereia Ellada	0,2%	0,05%	-2,1%	0,9%	-1,0%
Péloponnèse	-0,9%	0,05%	2,2%	1,0%	2,3%
Espagne	0,1%		1,0%	1,4%	2,6%
Estremadura	1,0%	0,01%	0,4%	1,5%	2,7%
Italie	0,1%		0,2%	1,2%	1,5%
Verona	0,0%	-0,001%	0,7%	0,9%	1,5%
Perugia	0,0%	-0,01%	0,1%	1,9%	2,0%
Caserta	0,2%	0,02%	0,2%	1,0%	1,3%
Benevento	0,2%	0,02%	0,1%	0,8%	1,0%
Lecce	0,3%	0,002%	0,0%	1,3%	1,7%

Source : Élaborations à partir de données Eurostat

De la lecture combinée des données, il ressort une différence substantielle entre l'Italie et l'Espagne, d'une part, et la Grèce, en termes de capacité du secteur agricole de contribuer à la croissance de la valeur ajoutée territoriale. Si à la comparaison participe le secteur du tabac, on remarque en Grèce une légère amélioration, étant donné la capacité de ce secteur de créer des conditions de développement (ou d'indifférence) même dans des situations de repli de l'économie agricole.

Il est opportun de signaler les réalités les plus dynamiques: à la première place la Macédoine Occidentale, mais aussi la Macédoine Centrale et la Stereia Ellada en Grèce, l'Estremadura et les régions du Sud de l'Italie. Des situations de signe négatif se manifestent surtout en Macédoine Orientale, où le tabac est en recul dans un contexte de perte de valeur générale, et en Thessalie.

La capacité du système de production du tabac de produire et de conserver de la valeur arrive à représenter une partie importante de la valeur qui est produite globalement par le secteur agricole. Huit régions, sur les treize qui ont été analysées, dépassent un pourcentage de représentativité de l'ordre de 5% et la comparaison temporelle entre 1995 et 1998/1999 ne modifie pas fondamentalement le poids du secteur tabac à l'intérieur du secteur agricole.

La comparaison de la structure de production avec l'incidence de la valeur ajoutée sur le secteur agricole total (même si relatif à des années différentes), amène à souligner la capacité du secteur être un moteur de développement dans l'économie locale qui y est reliée.

Fig. 83) Principales régions par quantité de quotas et par incidence sur la valeur ajoutée du tabac¹²⁴

Les principales régions par quantité de quotas		Les principales régions par incidence de la valeur ajoutée sur la valeur ajoutée agricole			
	<i>Tonnes</i>		<i>Poids %</i>		
1	Campanie	61.811	1	Macédoine Centrale	10.4%
2	Macédoine Centrale	40.543	2	Dytiki Ellada	8.4%
3	Estremadura	35.777	3	Stereia Ellada	7.7%
4	Stereia Ellada	27.094	4	Estremadura/ Ombrie	6.8%
5	Ombrie	22.554	5	Thessalie	6.2%
6	Macédoine Orientale et Thrace	21.687	6	Campanie	5.9%
7	Vénétie	20.442	7	Macédoine Orientale et Thrace	5.1%

Source: a partir de données des Organismes de Gestion 1999 – 2001 e Eurostat New Cronos 2002

6.4.4.2. La contribution du secteur du tabac à l'emploi

On a essayé de quantifier, avec un certain degré d'approximation, le nombre de travailleurs occupés dans la culture du tabac dans les régions analysées, et les effets éventuels d'une reconversion de l'exploitation (cfr. annexe à la question évaluative 3.1).

Des estimations qui ont été faites, il ressort qu'en Grèce le nombre de travailleurs (agents équivalents) dans le secteur du tabac oscille autour de 43 mille unités environ¹²⁵. Les régions où il y a une plus grande concentration sont les trois zones de la Macédoine qui pèsent pour plus de 70% sur le total national. Un autre pôle en Grèce est représenté par la Dytiki Ellada, en Italie par la Campanie et en Espagne par l'Estremadura.

Afin de réaliser une analyse contre-factuelle, l'évaluateur a simulé le résultat, en termes de variation des agents équivalents, d'une modification¹²⁶ possible de l'orientation de la production d'origine (tabac), vers un panier de produits, qui sont compatibles sur le plan agronomique avec les caractéristiques de chaque territoire (pour les données utilisées dans l'analyse contre-factuelle, cf. annexe à la question évaluative 3.1.).

Dans ce cas, les résultats sont extrêmement diversifiés (cf. tableau à la page suivante), reflétant des typologies de production qui changent intégralement de la Vénétie à la Macédoine Occidentale. Évidemment, les variations dépendent des alternatives possibles et de la nature des alternatives elles-mêmes.

En termes d'exigences de main-d'œuvre, seules les cultures de fruits et légumes peuvent offrir un niveau d'emploi qui se rapproche du tabac. Dans tous les autres cas il n'existe aucune possibilité de comparaison. Les niveaux en pour cent de la baisse de l'emploi oscillent dans presque toutes les régions entre 60 et 90%.

¹²⁴ Pour les données à niveau régional relatives à l'incidence de la valeur ajoutée du tabac sur le total de l'agriculture, voir annexe à la question évaluative

¹²⁵ Il faut souligner que le calcul des agents équivalents $[(n^{\circ} \text{ des journées de travail } * \text{ surfaces cultivées})/275]$, qui trouve d'ailleurs une confirmation dans la bibliographie consultée, montre un cadre des employés du secteur qui apparaît être sensiblement inférieur au nombre estimé de producteurs. La justification de ce phénomène peut être expliquée à la fois par la méthode de relevé des producteurs (déjà signalée précédemment), et par le fractionnement excessif des exploitations de certaines zones, où les besoins en travail, en termes de travailleurs-équivalents, peuvent ne pas atteindre une unité/an.

¹²⁶ A défaut de limitations dérivant de l'application de la réglementation communautaire.

Fig. 84) Impact estimé sur l'emploi dû à l'explantation du tabac dans les principales régions tabacoles italiennes, espagnoles et grecques (agents équivalents, 1999)

	Agents équivalents secteur du tabac	Agents équivalents cultures alternatives	Variation absolue	Variation %
Vénétie	1.808,5	2.536,9	728,4	40,3
Ombrie	2.816,5	898,4	-1.918,1	-68,1
Campanie	8.275,3	3.204,7	-5.070,6	-61,3
Pouilles	1.991,7	1.500,8	-490,9	-24,6
Extremadura	6.047,7	1.508,4	-4.539,4	-75,1
Macédoine Centrale	14.475,9	4.107,0	-10.368,8	-71,6
Macédoine Occidentale	4.972,6	194,4	-4.778,2	-96,1
Macédoine Orientale	11.603,5	703,8	-10.899,6	-93,9
Thessalie	3.600,3	337,2	-3.263,1	-90,6
Épire	171,1	24,7	-146,3	-85,5
Sterea Ellada	2.118,6	553,7	-1.564,8	-73,9
Ditiki Ellada	6.040,3	820,8	-5.219,5	-86,4
Péloponnèse	468,1	73,9	-394,2	-84,2

Source : *Elaboration Cogea à partir des données des Organismes de gestion et des taux de besoins en main-d'oeuvre par hectare tirés de G. Porciani "Manuale Edagricole" et F. Ribaud "Prontuario di agricoltura". Pour les approfondissements, cfr. annexe à la question évaluative 3.1*

En comparant les valeurs absolues, les zones de plus grande criticité se concentrent surtout en Macédoine Centrale et Orientale, suivies de loin par la Campanie et par l'Extremadura.

Les calculs qui ont été faits permettent d'estimer une donnée globale pour tout un pays : la Grèce. La perte d'emplois au niveau national dérivant de la reconversion du tabac vers d'autres cultures agricoles s'avère être de 36.410 unités (83% du total). En considérant que le nombre total de travailleurs du secteur primaire en Grèce, en 2001, a été de 627.000 unités, l'impact dérivant d'une diversification de la production crée une perte d'emplois équivalant à 5,8% du total.

En ce qui concerne l'impact de la reconversion sur l'occupation, il faut ajouter aux estimations faites le nombre des travailleurs des entreprises de première transformation (quantification à l'annexe) qui, selon les interviewés, pourraient être réemployés dans d'autres activités industrielles avec une certaine difficulté.

6.4.5. Le cadre de synthèse final

Les diverses analyses qui ont été faites jusqu'ici peuvent être combinées pour parvenir à un cadre synthétique qui essaye de tenir compte à la fois de la situation structurelle et du type d'évolution qui a été enregistrée dans la période la plus récente et de l'importance du poids du tabac dans le cadre des typologies qui ont été mises en évidence.

A ce propos, il faut rappeler qu'une pure analogie évidente dans les résultats qui ont été obtenus par les systèmes régionaux étudiés ne doit pas conduire à des généralisations faciles.

On estime en effet que, si d'une part l'évaluation et la comparaison ex-post des *résultats* socio-économiques qui ont été atteints par chaque région permettent de découvrir des régularités éventuelles, celles-ci ne peuvent être étendues, par un processus de généralisation, à la *façon* dont ces résultats ont été atteints.

Chaque région, en fonction de ses ressources et de ses particularités, réagit aux impulsions extérieures et aux conditionnements intérieurs, avec des modalités qui lui sont propres, et l'analogie des résultats qui ont été obtenus ne signifie pas une analogie de processus. Mais sans une compréhension adéquate de l'organisation et des objectifs régionaux, on ne peut pas tracer les scénarios futurs éventuels, et donc prévoir comment réagira la région à des initiatives déterminées de politique régionale de développement¹²⁷.

Pourtant, en ce qui concerne les caractéristiques du tissu économique social, la comparaison des indicateurs qui ont été construits précédemment permet d'exprimer une synthèse qualitative représentée dans le tableau suivant et qui est représenté dans le tableau successif.

Fig. 85) Le cadre synthétique final

	Évaluation synthétique de la structure économique	Évaluation synthétique de l'analyse dynamique	Évaluation synthétique finale	Incidence de la V.A. du tabac sur le total de l'agriculture 1998/99
Verona	avancée	croissance	compétitive	1%
Perugia	moyenne	croissance	compétitive	6.8%
Macédoine Centrale	moyenne	stable	dynamique (stable)	10.4%
Stereia Ellada	avancée	déclin	dynamique (stable)	7.7%
Epire	arriérée	croissance	en phase de récupération	1.1%
Péloponnèse	arriérée	croissance	en phase de récupération	1.1%
Estremadura	arriérée	croissance	en phase de récupération	6.8%
Lecce	arriérée	croissance	en phase de récupération	0.7%
Macédoine Occid.	arriérée	stable	marginale	3.7%
Thessalie	arriérée	stable	marginale	6.2%
Caserta	arriérée	stable	marginale	5.9%
Benevento	arriérée	stable	marginale	
Macédoine Or. Thrace	arriérée	déclin	déclin	5.1%
Dytiki Ellada	arriérée	déclin	déclin	8.4%

Source : élaborations sur des données EUROSTAT, New Cronos 2002.

Dans la catégorie de la **compétitivité** entrent les régions avancées, qui sont capables d'attirer des nouveaux travailleurs (qui augmentent en termes absolus), évidemment en vertu des occasions qui sont offertes par le tissu de production en transformation, qui contribue aux divers secteurs avec des pourcentages qui sont essentiellement alignés sur la moyenne nationale : Vérone et Pérouse.

Dans la catégorie de la compétitivité, l'organisation de production qui est liée au tabac se présente sous un aspect moderne et avancé. Le secteur du tabac ne se caractérise pas particulièrement pour avoir

¹²⁷ La compréhension du processus régional, et de ses perspectives potentielles, demanderait en réalité une enquête territoriale ad hoc de type systémique.

enclenché des dynamiques de développement, mais il bénéficie certainement d'un tissu vif, qui a permis une forte rationalisation des exploitations existantes, et d'un niveau de revenu qui, d'après les interviewés, n'est pas inférieur aux niveaux moyens des territoires correspondants.

Dans cette catégorie, représentée par la Vénétie et par l'Ombrie, la grande différence entre les deux réalités est donnée par l'importance différente de la structure de production. Les travailleurs du tabac représentent 2,2% des travailleurs agricoles en Vénétie, alors qu'en Ombrie ce même pourcentage est de 20,4% (cf. annexe à la Q.E. 3.1).

Dans la catégorie du **dynamisme (stabilité)** entrent les régions structurellement moyennement avancées qui n'ont pas montré, dans l'espace de temps le plus récent, des fortes dynamiques de croissance, mais qui possèdent en même temps les conditions pour une croissance future : Macédoine Centrale et Sterea Ellada.

Dans la catégorie du dynamisme/stabilité, le tabac contribue positivement aux dynamiques de développement. Les régions représentées confient au tertiaire la fonction de locomotive du développement, mais alors qu'en Macédoine Centrale l'économie agricole ralentit et le tabac représente une exception, en Sterea Ellada la vocation agricole permet encore une contribution positive du secteur dans l'économie locale; le tabac représente dans ce cas une des composantes du développement.

Dans la catégorie de la **récupération** entrent les régions économiquement arriérées, qui ont enregistré une performance positive, qui a transformé avec succès la composition de la production, qui tend à se rapprocher de la performance nationale. Il s'agit cependant de régions dans lesquelles s'est vérifiée une nette diminution des travailleurs (à l'exception de Lecce) : un signal qui dénonce une capacité d'attraction réduite de la part des systèmes locaux. Le phénomène peut être lu comme la conséquence d'une performance dynamique résultant d'une course pour récupérer le fossé socio-économique plutôt que vers le développement compétitif : Epire, Péloponnèse, Estremadura et Lecce.

Dans la catégorie de la récupération coexistent des régions qui, partant de situations de marginalité accentuée, montrent une capacité de récupérer leurs écarts. En réalité ces régions, tout en enregistrant des contributions positives du tabac à la formation de la valeur ajoutée, présentent des dynamiques de développement qui semblent basées sur des processus d'industrialisation (Epire et Péloponnèse) ou de tertiarisation (Pouilles et province de Lecce en particulier).

Le cas de l'Estremadura est différent, car la composante de développement de l'agriculture a un rôle important et l'incidence de la valeur ajoutée du tabac est parmi les plus hautes dans les régions considérées. Les travailleurs employés dans la transformation du tabac dans cette région, en outre, représentent environ 11% des travailleurs dans l'agriculture, raison par laquelle un flux migratoire s'est activé, qui s'oppose, dans les zones limitrophes, à une tendance au dépeuplement.

Dans la catégorie de la **marginalité** entrent les régions économiquement arriérées, dont la faiblesse économique est la cause et l'effet du fossé socio-économique qui les sépare des régions économiquement dynamiques et compétitives; malgré cela, ces régions présentent des dynamiques d'emploi et économiques souvent contradictoires, capables de compenser les effets finaux sur le système socio-économique, qui de fait se maintient fondamentalement stable, et dans certains cas orienté vers une timide récupération. Les régions qui rentrent dans ce groupe sont: la Macédoine Occidentale, la Thessalie, Caserte et Benevento.

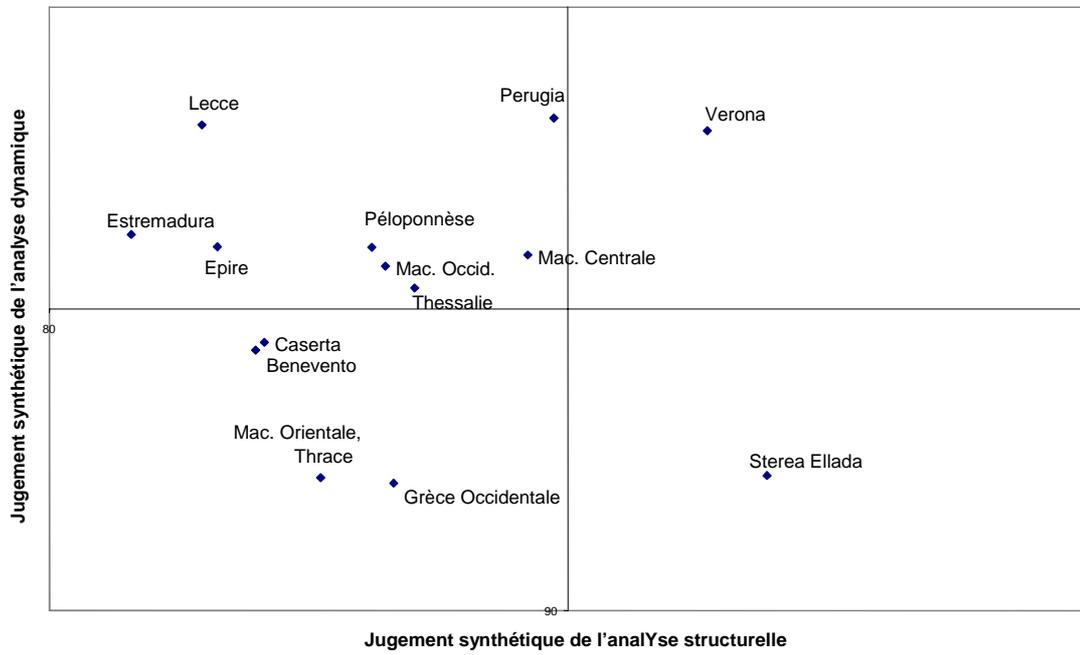
Dans la catégorie du **déclin** entrent les régions arriérées, qui ont augmenté ultérieurement le fossé par rapport à la moyenne nationale. Ces régions semblent s'avancer sur le chemin du déclin : Macédoine Orientale, Thrace et Grèce Occidentale.

En unifiant les deux dernières catégories : marginalité et déclin, on peut penser raisonnablement que là où le tabac a un grand impact en termes de travailleurs et de poids sur la valeur ajoutée, le rôle de l'OCM a été important en termes sociaux, même s'il n'a pas été suffisant en termes économiques pour stimuler des parcours structurels de développement.

Ce n'est pas par hasard, en effet, que dans cette catégorie sont présentes des régions qui montrent une grande incidence de la valeur ajoutée du tabac sur le total de la valeur ajoutée agricole, et que, à l'exception en Grèce de la Macédoine Occidentale, la contribution du secteur agricole à la variation de la valeur ajoutée est négative. Les régions elles-mêmes se caractérisent par un grand nombre de

travailleurs présents dans le secteur du tabac, avec une grande incidence en pour cent sur le total des travailleurs agricoles (presque 30% en Macédoine Occidentale).

Fig. 86) Le schéma statique et dynamique



6.4.6. La vérification sur l'alignement entre le coût du soutien au secteur du tabac et les coûts des programmes de développement territorial

Le montant de la prime que l'Union Européenne octroie aux producteurs de tabac communautaires s'est élevée, en 2000, à 947.356.000 Euro. L'incidence sur la dépense FEOGA Garantie est de 2,4%, bien que le poids spécifique du tabac sur la valeur de la production brute communautaire n'ait été que de 0,4%. Le rapport entre le poids de la valeur de la production brute et la dépense FEOGA est, dans l'absolu, le plus élevé: 1 à 6, suivi de très loin par les céréales et les graines oléagineuses (1 à 2,77) et par le sucre (1 à 2.70)¹²⁸.

Le rapport présente une valeur qui n'est pas alignée sur la moyenne communautaire, même si le soutien aux producteurs de tabac est rapporté au nombre des employés dans la culture. La valeur moyenne de la prime par agent-équivalent dans le secteur du tabac s'avère être de 13.183 Euro¹²⁹ (dans les régions qui ont été analysées) alors que la valeur moyenne de la dépense communautaire/UTA en 2000 a été de 6.600 Euro dans la Communauté.

En ce qui concerne la prime par agent-équivalent dans le tabac (uniquement activité agricole) en Grèce (données 2000), le rapport entre soutien et UTA s'élève à 8.864 Euro, contre une valeur moyenne de la dépense communautaire/UTA de 4.800 Euro. Le soutien aux agent-équivalent dans le tabac, tant au niveau grec qu'au niveau communautaire, est environ le double par rapport à la moyenne européenne.

Au cas où l'on voudrait donner au soutien un caractère économique/social, la comparaison relative à la dépense qui est supportée par l'UE doit être analysée avec le coût de la mise en œuvre de programmes de développements pour la création et/ou le maintien de l'emploi. Nous sommes en présence d'un exercice théorique très approximatif. Une limite est donnée par la difficulté de reconstruire une valeur fondée au sein d'une intervention spécifique, car il faut démontrer que les mêmes résultats peuvent être transférés dans d'autres réalités.

Pour procéder à cette comparaison, l'évaluateur a accompli une recherche documentaire, appuyée par des interviews pour la comparaison des paramètres qui ont été relevés, en parvenant à trois hypothèses.

1. La première se base sur la quantification des rapports d'évaluation de la Commission Européenne. Avec l'étude "*Ex post evaluation of the 1989 – 1993 Objective 2 Programmes*", la DG REGIO a analysé l'impact d'un programme ayant l'objectif de créer des alternatives d'emploi dans certains territoires qui étaient caractérisés par une forte concentration d'activités économiques dans des secteurs de production avec peu de perspectives de croissance.

Le calcul des données finales nettes des interventions sur l'Objectif 2, parmi lesquelles le nombre d'emplois créés ou maintenus, a été préparé en considérant la quantification de la valeur ajoutée des Fonds structureux (*additionality*), des effets sur les sujets non assistés (*displacement*), des effets induits hors des zones Objectif 2 (*multiplier effects*). En se fondant sur l'analyse qui a été accomplie, le coût unitaire de la création d'un emploi s'est avéré être de 41.728 Euro, sur la base d'un investissement total de 186.670 MEURO.

Si à la base de l'intervention Objectif 2 il y avait des territoires qui étaient caractérisés par une forte concentration d'activités économiques, et donc peu adhérents à la réalité structurelle des régions où la production de tabac est concentrée, une autre intervention peut être l'initiative communautaire Leader, dont les effets s'exercent à l'intérieur de zones rurales. Dans ce cas aussi, la Commission Européenne a publié les résultats d'une évaluation, commissionnée par la DG AGRI, concernant le PIC Leader I, de laquelle ressortait la création de 21.5 emplois consolidés pour chaque MECU d'investissement, soit un coût unitaire de 46.511 Ecu.

2. Une deuxième hypothèse permet d'acquérir un autre élément de comparaison, désagrégé également par secteur économique.

Les informations correspondantes viennent des statistiques qui ont été reçues d'un organisme

¹²⁸ Cfr. INEA : Le politiche agricole dell'Unione Europea – 2001 –2002.

¹²⁹ Les oscillations varient d'un maximum de 21.544 Euro en Vénétie, à un minimum de 8.644 Euro en Macédoine Centrale.

public italien "Sviluppo Italia SpA", responsable de la réalisation d'une intervention législative nationale : la Loi 44/86 (Interventions pour le développement d'une nouvelle capacité d'entreprise des jeunes). Sur la base des investissements qui ont été affectés (avec un plafond maximum de 2.5 millions d'Euro par intervention) et de la création effective d'emplois, le coût d'un travailleur employé par secteur économique s'avère être le suivant:

secteur agricole : € 104.777

secteur industriel : € 67.619

secteur des services : € 40.102

3. Une troisième hypothèse est parcourue uniquement comme un élément de comparaison entre les deux hypothèses précédentes. On a recours, en effet, à deux paramètres qui mesurent les conditions pour encourager certains producteurs à abandonner leur activité et à entreprendre une nouvelle profession grâce à une intervention spécifique de requalification.

Le premier indicateur a été défini au sein de la Communauté avec la mise en oeuvre du Règlement (CE) n°1275/99, relatif à la perception d'une indemnité de pré-retraite de la part des agriculteurs qui s'engageaient à abandonner leur activité de production. La valeur maximum de l'aide accordable aux agriculteurs a été fixée à 15.000 Euro par an pour un total de 10 ans et 150.000 Euro d'investissement par unité.

Le deuxième indicateur concerne le coût des programmes de réorientation professionnelle (à valoir sur des interventions du Fonds Social Européen). Aux régions est laissé le pouvoir discrétionnaire de définir un paramètre de coût (heures par élève) d'orientation pour l'évaluation des investissements dans les activités de formation. Les programmes de réorientation professionnelle ont des durées qui peuvent être estimées en moyenne à 600 heures. En utilisant un paramètre qui a été adopté par une région à l'intérieur de l'Objectif 1¹³⁰ (Calabre : 12,91 Euro par heure/élève), on obtient le coût unitaire de réorientation professionnelle, qui est estimé dans ce cas à 7.746 Euro.

En additionnant la formation professionnelle et la pré-retraite, on aurait un coût actualisé (en utilisant le taux d'escompte officiel) de 109.500 Euro + 7.746 Euro, pour un total de 117.246 Euro par travailleur. Ce paramètre est donc une valeur de référence qui est potentiellement déjà disponible, sur la base de la réglementation communautaire existante, à laquelle on est parvenu, probablement, à l'issue d'une analyse de coût/opportunité pour atteindre des objectifs de rationalisation de l'activité agricole (visant à la fois le regroupement foncier et l'élimination des stocks).

Si, pour comparer le coût du soutien aux producteurs de tabac avec le coût à supporter pour une action éventuelle de reconversion des travailleurs employés, on adoptait la dernière des trois hypothèses, le résultat serait pour l'Union Européenne une dépense hypothétique qui équivaut, en moyenne, plus que 10 annualités de primes payées aux producteurs des régions considérées. Considérant le taux de mortalité des nouvelles initiatives, on peut affirmer que le coût de soutien du tabac est raisonnable par rapport aux alternatives possibles, s'il est affecté dans une perspective de maintien du tissu social dans les zones touchées par la stagnation.

¹³⁰ Cfr. POR Calabria « 2000 – 2006 »

6.4.7. Jugement évaluatif

Pour formuler le jugement évaluatif, il faut rappeler que, en général, la culture du tabac est concentrée dans quelques zones rurales des régions considérées. Le manque de données macroéconomiques sous-régionales (à niveau de NUTS III) a limité la possibilité d'approfondir l'impact réel du soutien aux producteurs sur l'économie et l'occupation de ces zones. Un approfondissement au niveau de provinces a été possible uniquement pour l'Italie.

En ce qui concerne le rôle du soutien communautaire sur la structure économique et sur le développement des régions, l'analyse effectuée à travers l'observation d'un ensemble d'indicateurs a mis en évidence des différences fortes, imputables aux conditions de départ et des perspectives existantes.

Sur la base des résultats de l'analyse, l'évaluateur est parvenu à un jugement synthétique qualitatif, vis-à-vis de la situation structurelle de l'économie et à la dynamique socio-économique dans la période la plus récente.

Par rapport aux situations moyennes nationales, la plupart des régions ou des provinces analysées figurent dans la catégorie de la marginalité (Thessalie, Macédoine Occidentale, Caserte, Benevento) ou du déclin (Macédoine Orientale, Thrace, Grèce occidentale). Il s'agit de régions arriérées, dont la faiblesse économique est la cause et l'effet du fossé qui les sépare des régions dynamiques et compétitives.

Dans ces zones, où la culture du tabac est critique sur l'activité rurale (cf. réponse à la Q.E. 3.4A), la culture du tabac a un grand impact sur l'emploi et sur la valeur ajoutée, et le rôle du soutien est important en termes sociaux, même s'il n'est pas déterminant pour stimuler des parcours structurels de développement économique.

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

Dans les régions qui entrent dans la catégorie de la récupération économique (régions arriérées, mais en phase de croissance), le cas de l'Estremadura est remarquable. La composante de développement de l'agriculture est importante, et l'incidence de la valeur ajoutée du tabac est parmi les plus hautes dans les régions concernées. Aussi fort est l'incidence de l'emploi de la filière tabacole, qui a activé un flux migratoire d'entrée. Dans ce cas, le soutien au tabac devrait avoir contribué à la récupération économique de la région.

Entre les zones concernées, seulement la province de Pérouse et de Vérone entrent dans la catégorie de la compétitivité (zones déjà économiquement avancées, en phase de croissance) où le soutien au tabac ne semble pas avoir eu un rôle déterminant dans le développement économique.

En ce qui concerne l'impact du soutien sur l'emploi, un exercice d'analyse contrefactuelle a été mené par l'évaluateur, pour estimer la variation d'emploi (agents équivalents) en cas de reconversion vers d'autres activités agricoles. Les résultats ont montré une chute remarquable de l'emploi dans presque toutes les régions, notamment dans les régions grecques qui retombent dans la catégorie du déclin ou de la marginalité.

En outre, à cause du climat économique peu favorable, on peut envisager que l'expulsion de la main d'œuvre n'aurait pas trouvé facilement d'alternatives. Dans ces régions, donc, le régime de soutien de l'OCM aurait du moins contribué à ralentir le déclin économique.

Enfin: l'Union Européenne pourrait décider d'octroyer des initiatives de développement alternatives au soutien du tabac pour maintenir les niveaux actuels d'emploi. Toutefois, en théorie, il semblerait que ces interventions absorberaient des ressources financières qui ne seraient pas inférieures à celles qui sont utilisées par le soutien. En tout cas, leur efficacité devrait être de toute façon vérifiée, étant donné qu'on ne dispose pas d'expériences spécifiques d'évaluation faites directement sur place.

6.5. Dans quelle mesure l'OCM Tabac brut a-t-elle contribué à assurer un niveau de vie équitable pour la population agricole des zones rurales concernées ? A un coût raisonnable ? (Q.E. 3.2)

6.5.1. Structuration

La question 3.2 vise à compléter les résultats de la question 3.1. L'approfondissement qu'on entend effectuer concerne le niveau de qualité de vie dans les zones rurales qui sont liées au tabac et l'analyse des différences éventuelles par rapport à des réalités non tabacoles. Au cas où des divergences ressortiraient, l'étude analysera si celles-ci se rapportent aux dynamiques qui ont été mises en évidence sur la base de l'analyse qui a été faite sur les variables socio-économiques.

La qualité de vie est représentée à la fois par des éléments économiques (le revenu et donc la capacité de dépense de la population), et par des éléments de type social (la dotation de biens – le degré de diffusion de services).

L'analyse du niveau de la qualité de vie est donc effectuée par rapport à un niveau standard de référence, qui est exprimé par la moyenne nationale des pays concernés par l'évaluation : la Grèce, l'Italie et l'Espagne. Le jugement sur l'obtention d'un niveau de vie équitable est également mesuré par l'examen des dynamiques migratoires de la population, et notamment des jeunes, pour la recherche d'alternatives plus valables de travail et de bien-être.

6.5.1.1. Critères de jugement¹³¹

1. Le niveau de qualité de vie de la population rurale des zones à tabac est comparable/n'est pas comparable au niveau de qualité enregistré à niveau national et/ou dans d'autres zones de la même région
2. Les dynamiques démographiques des zones tabacoles sont comparables/ne sont pas comparables avec les dynamiques démographiques à niveau national

6.5.1.2. Indicateurs, sources et méthodologie

L'analyse de la qualité de vie dans une certaine région ne peut être considérée achevée si on se contente de décrire les aspects économiques et démographiques agrégés au niveau régional. Les régions concernées ont des nuances marquées et, dans ce cadre, les producteurs de tabac peuvent bien exprimer des opinions importantes sur le niveau de la qualité de vie dans les zones où ils sont installés. Dans ce sens, les indicateurs adoptés pour analyser le premier critère de jugement (qualité de la vie) sont à la fois qualitatifs et quantitatifs.

L'ensemble des éléments qualitatifs est le résultat de l'enquête Cogea menée sur le terrain en relation:

- au niveau de vie de la population rurale des zones à tabac par rapport à celui des autres zones de la même région
- au niveau de vie des producteurs de tabac par rapport à celui des autres producteurs agricoles de la même région et les raisons qui déterminent, le cas échéant, un niveau de vie différent

Les éléments qualitatifs résultés par l'enquête ont été croisés avec les indicateurs quantitatifs relatifs à l'équipement structurel et aux revenus agricoles. En ce qui concerne l'équipement structurel, on a vérifié la distance en termes de dotation entre les régions tabacoles et la moyenne nationale. Particulièrement, en ce qui concerne les indicateurs pour l'Italie, l'évaluateur est parti d'un indicateur synthétique qui a été construit par le quotidien économique *Il Sole24ore* (cfr. annexe). Dans les autres régions les sources disponibles (Eurostat – New Cronos) n'ont pas permis de recueillir un panier de valeurs aussi riche. Pour obtenir une comparaison simultanée entre les régions européennes,

¹³¹ En ce qui concerne les coûts qui sont supportés par les politiques communautaires pour soutenir des niveaux de vie proportionnés aux attentes de la population rurale, on renvoie à l'analyse qui a été faite précédemment (réponse à la Q.E. 3.1)

l'évaluateur a donc sélectionné les indicateurs suivants :

- Indicateurs sanitaires : Lits d'hôpital/1000 habitants; Médecins/1000 habitants: Pharmacies/1000 habitants
- Consommations de biens durables: Voitures/1000 habitants

Pour l'analyse des revenus agricoles des régions concernées, les indicateurs adoptés sont:

- le rapport entre VANE/UTA des exploitations tabacoles et les niveaux du Produit Intérieur Net (PIN) par employé dans les mêmes régions
- le rapport VANE/UTA des exploitations non tabacoles et les niveaux du PIN par employé à l'intérieur des mêmes régions.

Cela permet de vérifier et de quantifier l'existence d'écarts, en termes de capacité de dépense et, donc, de satisfaction des besoins, entre les producteurs agricoles qui sont présents sur le territoire et la moyenne des employés à niveau régional. L'évaluation des revenus agricoles s'est basée sur les élaborations du RICA qui ont été analysées pour l'agrégat des exploitations agricoles sans tabac et des exploitations tabacoles. Le PIN par employé sorte d'une élaboration à partir de données (source New Cronos d'Eurostat) du PIB, soustraits les amortissements calculés sur base nationale, et des employés.

Les indicateurs concernant l'analyse démographique sont tirés d'Eurostat-New Cronos, Eurostat Régions et de l'ISTAT:

- Population totale, par tranche d'âge 1992-2000
- Variation en pour cent de la population 1992-2000
- Taux d'accroissement naturel 1992-2000;
- Solde migratoire; Immigrés, totaux et par tranche d'âge 1992-2000;
- Taux de vieillesse = $\text{Pop}>65 / \text{Pop}< 15$
- Densité de la population : hab./km²
- Taux de chômage des jeunes < 25
- Taux d'emploi par genre.

Le dernier niveau d'analyse concerne la capacité de l'OCM d'endiguer les phénomènes d'émigration. Ce thème est affronté à travers l'analyse des bilans migratoires des régions concernées, en adressant une attention particulière à la différenciation par âge et en mettant en évidence, pour chaque région, l'évolution du taux de vieillesse de la population et d'autres taux démographiques qui peuvent contribuer à la formulation du jugement évaluatif.

L'analyse se base sur l'observation des séries historiques des indicateurs qui ont été sélectionnés, et sur la comparaison entre la performance de chaque région et la performance nationale et européenne correspondante. De cette façon, on entend mettre en évidence non seulement les décalages démographiques et sociaux éventuels dont souffrent les régions sélectionnées, mais aussi tous les cas d'amélioration ou d'aggravation de la qualité de la vie qu'on relie à la réduction ou à l'augmentation de ces décalages.

6.5.2. Le niveau de qualité de vie dans les zones tabacoles

6.5.2.1. Les indications des professionnels du tabac sur le rôle joué par l'OCM Tabac dans la définition de la qualité de vie des populations concernées¹³²

A' la question qui a été posée par l'évaluateur aux Groupements de producteurs de tabac et aux Entreprises de première transformation, la plupart des interviewés a répondu que l'ensemble des mécanismes de l'OCM a contribué et contribue à maintenir un niveau de vie plus élevé pour les producteurs de tabac, par rapport à celui des autres producteurs agricoles de la même zone (ou des zones limitrophes)¹³³.

Environ un tiers des Groupements et des Entreprises interviewées a répondu qu'il n'y a pas de différence substantielle, tandis que 10,3% seulement soutient que le niveau de vie des producteurs de tabac est plus bas.

Le motif principal de l'impact positif de l'OCM sur la qualité de vie se rapporte au plus haut niveau du revenu (33,3 % des interviewés). Les résultats économiques de la culture du tabac permettent d'adopter de meilleures technologies aussi dans d'autres secteurs de l'agriculture. Une capacité d'investissement supérieure et le développement des emplois et des services induits en est justement la preuve qui est indiquée.

Les réponses qui, par contre, soulignent une plus faible qualité de la vie des certaines zones tabacoles, sont concentrée en Grèce et en France (à savoir l'Aquitaine, les régions Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes), alors qu'en Italie le phénomène semble limité à la province de Benevento. En Grèce, en particulier, six interviewés sur dix déclarent que le niveau de vie des cultivateurs de tabac est inférieur à celui d'autres producteurs agricoles¹³⁴.

Les caractéristiques pédo-climatiques (comme la pauvreté du terrain), l'exiguïté des surfaces cultivées, le fractionnement excessif et la taille réduite des exploitations (le travail, par conséquent, essentiellement manuel) sont les causes d'un niveau de vie inférieur pour la population rurale de ces régions. Le revenu engendré est bas et cela ne permet pas d'améliorer les conditions de vie de la population agricole et de la population rurale en général.

En ce qui concerne notamment les régions françaises, le niveau de vie de la population rurale est moins élevé car il s'agit d'une culture qui est localisée dans des zones économiquement faibles, caractérisées par une économie qui est peu diversifiée.

¹³² Les élaborations détaillées de l'enquête sont publiées dans l'annexe

¹³³ Les éléments qui montrent un niveau de vie plus élevé (en général pour toutes les régions tabacoles) sont : une plus grande disponibilité de machines et une amélioration continue des structures et des équipements de l'exploitation (47 %), les conditions générales de vie des familles (la présence de logements de meilleure qualité, supérieure à la normale), la qualité du travail, la disponibilité de loisirs, la capacité d'investissement (mobilier et immobilier) et d'épargne, le niveau d'instruction et le niveau culturel, le nombre de banques présentes dans la zone (Ombrie), un niveau de consommations plus élevé, l'achat de quotas, le développement du commerce et de l'activité touristique (Estremadura).

¹³⁴ Seuls deux Groupements de producteurs de la Macédoine Occidentale ont répondu que le niveau de vie des cultivateurs de tabac est plus élevé car le revenu qui est engendré par la culture est élevé. Les conditions générales de vie de la famille sont l'élément qui souligne cette situation. Un degré d'instruction supérieur et un revenu plus élevé sont les indications qui en sont la preuve, bien que l'un d'entre eux se plaigne du manque de vacances durant l'été pour les jeunes, qui sont obligés d'aider leurs parents dans les opérations culturelles à la fin de l'année scolaire.

Fig. 87) Raisons qui déterminent un niveau de vie différent des producteurs de tabac par rapport aux autres producteurs

<p>Pourquoi le niveau de vie est-il plus élevé? Certitude d'un revenu minimum satisfaisant (même pour les petites et moyennes structures) Plus grands résultats économiques (revenu/ha supérieur par rapport aux autres cultures) Plus grand professionnalisme Rapport consolidé avec les acheteurs Crise des autres exploitations agricoles Prime aux producteurs</p> <p>Pourquoi le niveau de vie est-il plus bas? Nombre insuffisant de quotas par producteur Travail manuel Pauvreté du terrain Taille réduite de l'exploitation Monoculture du tabac Rémunération injuste Résultats économiques inférieurs</p> <p>Pourquoi n'y a-t-il pas de différences substantielles? Les autres activités bénéficient des résultats positifs dérivant de la culture du tabac Présence d'autres activités rémunératrices dans la zone Revenu suffisant, mais exploitations petites et monoculture</p>
--

réponses des Groupements + Transformateurs à l'enquête COGEA

6.5.2.2. L'équipement structurel des régions tabacoles

Pour vérifier l'opinion des professionnels interviewés, on a recouru à des indicateurs qui sont susceptibles de mesurer l'équipement structurel des zones concernées et la différence avec d'autres régions ou avec la moyenne nationale. En particulier¹³⁵ :

- les indicateurs sanitaires : médecins par habitant, pharmacies par habitant, lits hôpital pour mille habitants;
- les indicateurs relatifs au patrimoine de voitures immatriculées pour mille habitants

De la lecture combinée des valeurs qui sont exposées dans le tableau suivant, on observe qu'en dehors des régions du Centre-Nord de l'Italie, dans toutes les régions analysées les équipements sont inférieurs par rapport aux moyennes nationales respectives.

En Grèce, à l'exception de la Macédoine Centrale, où la présence de la ville de Thessalonique crée un induit commercial qui vient tout juste après celui d'Athènes, l'ensemble des indicateurs montre une distance de la moyenne nationale, d'environ 35 – 40 %. Il ne semble donc pas y avoir d'éléments de surprise par rapport à la définition des classes de marginalité économique qui sont décrites dans la réponse à la question 3.1

¹³⁵ Cette élaboration prévoit l'acquisition d'un panier d'indicateurs qui sont spécialement étudiés pour les réalités où ils sont appliqués. Elle suppose, en outre, la disponibilité de statistiques sophistiquées, agrégées au niveau provincial, qui s'avère possible seulement pour les provinces italiennes

Fig. 88) Panier d'indicateurs sur la qualité de vie

	Structures sanitaires /1000 hab.			Voitures/ 1000 hab.
	Médecins	Pharmac.	Lits hôp.	
Grèce	3.9	0.8	5	177
Macédoine Centrale	4.5	0.8	3.2	159
Macédoine Occidentale	1.7	0.7	3.6	125
Macédoine Orientale, Thrace	2.7	0.7	3.2	130
Thessalie	2.4	0.8	3.4	119
Epire	3.6	0.5	3.8	95
Dytiki Ellada	2.9	0.5	2.9	95
Sterea Ellada	1.5	0.6	1.7	86
Péloponnèse	2	0.6	2.6	83
Espagne	4,4	1,3	4,1	351
Estremadura	3,6	1,2	3,7	283

	Taux de dotation en structures			Voitures/ 1000 hab.
	sanitaires	récréatives	sociales	
Italie	100	100	100	555
Vérone	138	72	106	559
Pérouse	80	82	86	625
Caserte	56	43	67	506
Benevento	69	44	72	462
Lecce	97	45	86	504

Structures Sanitaires : Grèce, 1999; Espagne, 1998; Italie, 1999.
Voitures : Grèce, 1992; Espagne, 1994; Italie, 1999.

Sources : Eurostat, New Cronos 2002; Eurostat, régions 2001; IISole24Ore, 2002.

6.5.2.3. Le rapport entre les revenus agricoles et les PIN par employé

De la comparaison entre le VANE/UTA et le PIN/ employé de la région même, on obtient des informations concernant le différentiel d'accumulation de richesse et la tendance qui a été enregistrée par ceux-ci ces dernières années.

Les indicateurs utilisés concernent la Campanie, l'Ombrie, l'Estremadura, la Macédoine-Thrace et la Thessalie, dans les années de référence 1996 et 1999.

Dans le tableau suivant, on rapporte la valeur de la VANE/UTA des exploitations tabacoles (total spécialisées + non spécialisées) et des exploitations non tabacoles, ainsi que la valeur du PIN/employé des régions concernées.

Fig. 89) Rapport VANE/UTA et PIN (exploitations tabacoles et exploitations non tabacoles) – (1996/1999)

	1996			1999		
	VANE/UTA non tabacoles	VANE/UTA tabacoles	PIN par empl. (Euro)	VANE/UTA non tabacoles	VANE/UTA tabacoles	PIN par empl. (Euro)
Campanie	7.300	9.481	34.500	8.283	8.799	34.700
Ombrie	7.407	30.069	37.700	9.134	32.224	37.700
Estremadura	16.318	11.620	24.300	16.605	15.493	24.300
Macédoine-Thrace	8.298	6.282	13.900	9.132	5.957	17.000
Thessalie	7.597	7.503	17.100	9.707	6.314	19.900

Sources : RICA et élaborations à partir de données Eurostat

Des données qui sont exposées dans les tableaux, des situations très différenciez sortent au niveau de contexte territorial. Il apparaît que :

- le niveau du PIN/employé dans les régions italiennes est plus ou moins le double par rapport aux régions de la Grèce, bien que une stagnation des valeurs se soit vérifiée en Ombrie et en Campanie entre 1996 et 1999 (ce qui caractérise l'Estremadura aussi);
- le rapport VANE/UTA des exploitations agricoles de toutes les régions concernées, à l'exception de l'Ombrie, souligne une différence considérable avec les niveaux relatifs du PIN/employé;

- en Ombrie, grâce à la présence du tabac, les indicateurs et leur évolution portent à une approche des valeurs. En toutes les autres régions la discordance est macroscopique. Cependant, une différence essentielle s'évidence: une approche tendancielle des indicateurs en Estremadura; un comportement diamétralement opposé dans les deux régions grecques, où le rapport VANE/UTA des exploitations tabacoles diminue et il augmente la valeur du PIN/employé;
- même si la différence avec le PIN/employé est considérable, le rapport VANE/UTA des exploitations non tabacoles est en croissance dans toutes les régions concernées.

L'hétérogénéité des valeurs relatives aux exploitations tabacoles semble être la conséquence de l'organisation structurelle différente des exploitations (voir réponse à la question 2.1). Cela permet, dans des régions avec des exploitations de plus grande taille (Ombrie et Estremadura), d'obtenir des revenus qui sont similaires ou supérieurs aux valeurs moyennes des revenus des exploitations non tabacoles.

Toutes ces considérations deviennent encore plus évidentes au tableau suivant, qui montre l'évolution du rapport entre VANE/UTA et PIN/employé

Fig. 90) Évolution du rapport (VANE/UTA) / (PIN/employé) en 1996 et 1999

	exploitations non tabacoles		exploitations tabacoles	
	1996	1999	1996	1999
Campania	0,211	0.238	0.274	0.253
Umbria	0.196	0.242	0.797	0.854
Estremadura	0.671	0.683	0.478	0.637
Macédoine-Thraki	0.596	0.537	0.451	0.350
Thessalia	0.444	0.487	0.438	0.317

Sources : RICA et élaborations à partir de données Eurostat

6.5.3. Les dynamiques démographiques des zones tabacoles

Si l'observation des paramètres structurels a permis dans certains cas de confirmer ou de ne pas confirmer les indications qui ont été reçues par l'enquête qualitative, l'observation des dynamiques démographiques permet de compléter d'analyse, par l'observation du degré d'attraction et de dépendance des territoires qui sont l'objet de l'évaluation.

Les résultats de l'analyse du solde migratoire et de la composition des flux migratoires en entrée ont été mis en relation avec les résultats de l'analyse du taux de chômage (tant par âge que par genre) afin de mettre en lumière la persistance éventuelle d'occasions de travail et de profit dans les régions considérées, et donc leur capacité d'offrir des conditions de vie attrayantes.

En analysant l'évolution démographique des régions sélectionnées (Variation 1992-2000 de la population et solde migratoire), on observe (cf. tableau en annexe à la Q.E. 3.2) une augmentation généralisée de la population résidente, bien qu'avec des taux variables, avec une exception (province de Benevento).

Une des composantes du taux de variation de la population, le solde naturel annuel, prend rarement un signe positif dans les régions examinées; il est intéressant de remarquer, en revanche, comme le solde migratoire reste essentiellement positif dans l'espace de temps considéré. L'observation du flux migratoire net qui s'est vérifié dans les régions considérées est donc plus significative pour l'analyse.

Dans la dernière colonne du tableau suivant, on observe l'importance de la variation du solde migratoire dans la période 1992/1999, par rapport à la variation moyenne nationale. En général, en Grèce, et de façon beaucoup plus évidente dans les régions grecques, une très forte réduction du solde migratoire s'est affirmée en 1999 sur des valeurs décidément inférieures à 1992.

Fig. 91) Solde migratoire (1992-2000)

(valeurs par mille)	1992	1994	1999	2000	Variation 1992/99	Variation 1992/99 Moyenne nationale = 100
Stereia Ellada	30,4	13	1,9	1,2	-93	-169
Péloponnèse	25	11	2	1,2	-92	-167
Epire	20,2	8,9	10,1	6,5	-50	-90
Macédoine Occidentale	7,5	4	1,9	1,2	-88	-158
Dytiki Ellada	7	3,6	4,8	3,3	-31	-56
Macédoine Centrale	6,6	3,3	4,9	2,9	-25	-45
Thessalie	2,3	1,9	2	1,2	-13	-23
Macédoine Orientale	1,3	1,8	2	1	53	95
Grèce	4,7	2,6	2,1	...	-55	100
Estremadura	0,3	0,4	1,7	...	433	170
Espagne	0,9	0,9	3,2	...	255	100
Pérouse	7,4	7,3	7,3	9,8	-1,3	-3
Vérone	5,5	2,2	7,3	8,9	32	80
Caserte	2,5	0,6	-2,8	-2,4	-212	-530
Benevento	1,1	-1,5	-1	-1	-190	-475
Italie	3	2,6	1,8	3,1	-40	100

Source : Eurostat Régions

Des dynamiques négatives l'emportent aussi dans le cas des provinces du Sud de l'Italie, qui sont orientées vers une forte réduction du solde migratoire.

Les cas d'augmentation du solde migratoire se limitent donc à la Macédoine Orientale, à la Province de Vérone et à l'Estremadura. Cette dernière représente un cas particulier: elle montre un solde migratoire dont l'évolution est croissante et qui, partant d'une valeur négative et inférieure à la moyenne nationale en 1992, atteint en 1998 une valeur positive qui est le double de l'Espagne.

On observe en outre qu'en 1999 plus de la moitié des immigrés étrangers en Estremadura était d'origine africaine.

Fig. 92) Étrangers en Extremadura selon la nationalité (1999)

	Extremadura	Badajoz	Caceres
Total	9784	3552	6232
Europe	1760	1577	1183
Amérique Centrale et du Nord	372	182	190
Amérique du Sud	554	304	250
Asie	478	318	160
Afrique	5610	1167	4443
Océanie	1	1	0
Apatrides	9	3	6

Source : INE, *Anuario Estadístico de España, 2000*

La décomposition de la donnée de la région espagnole dans des comparaisons intercommunales permet de distinguer un phénomène de croissance de la population résidente dans les communes qui sont caractérisées par une forte présence de la culture du tabac, et une diminution parallèle d'habitants dans les autres communes de la zone¹³⁶.

Ce phénomène, qui exprimerait une capacité d'attraction de la filière tabacole, est confirmé par le résultat de nos interviews et par une publication récente qui estime le rapport entre les opérateurs dans la culture du tabac et les opérateurs dans la filière totale (rapport de 1 à 5) qui permet un emploi total de 22.000 unités (données FNCT). Par conséquent, dans le cas dans le cas de Caceres on peut mettre en corrélation la forte immigration (qui représente presque les 2/3 de l'immigration en Extremadura) avec l'attraction qui est exercée par le secteur tabacole, essentiellement concentré dans cette province.

L'analyse des flux d'immigration dans la période 1992/1999 (cfr. données en annexe), étudiés dans leur composition par âge, met en évidence une concentration à peu près totale (Grèce) ou élevée (Italie et Espagne) dans la classe d'âge 15-64 ans et une diminution de cette concentration au cours de la période de référence, avec la seule exception de la Campanie.

A l'intérieur de la classe d'âge 15-65 ans, on estime utile de distinguer entre la tranche relativement plus jeune (15 et 40 ans). On observe que cette part est supérieure à la moyenne nationale en Grèce, en 1992, pour la plupart des régions analysées, malgré un état de retard économique généralisé. On enregistrait des niveaux sensiblement inférieurs aux moyennes nationales dans les régions du Sud de l'Italie et en Extremadura.

La part d'immigrés dans la tranche 15-40 ans par rapport au total des immigrés devrait expliquer le degré d'attraction des régions à l'égard des jeunes qui sont à la recherche d'un premier travail, ou d'individus d'un âge moyen à la recherche d'un travail mieux rémunéré.

Mais les données concernant le chômage des jeunes ne confirment pas cette hypothèse (cfr. tableau suivant), car elles dénoncent un phénomène stable ou même en croissance¹³⁷, et non en déclin comme on aurait pu s'y attendre sur la base des dynamiques migratoires.

Dans le Péloponnèse, par exemple, l'immigration des jeunes a augmenté de 30% à 40%, alors que le taux de chômage est resté inchangé. Dans le cas de la Sterea Ellada, les deux indicateurs ont même augmenté simultanément. Seuls quelques cas font exception, comme la Extremadura, l'Epire et la Ombrie, où le chômage des jeunes subit une baisse importante.

¹³⁶ Une publication récente "La producción de tabaco de Extremadura y su contribución al desarrollo sostenible", par J. A. González Martín (2002), a relevé que, dans la province de Caceres et dans les communes avec plus de 100 ha de surfaces plantées en tabac, la population entre 1991 et 2001 a augmenté de 4.217 unités (+ 6.2%), alors que dans le reste de la province, elle a baissé de 1.2% (- 4.152). Le solde positif de la Province (65 habitants) est donc la différence entre deux dynamiques opposées.

¹³⁷ En 2000, le chômage des jeunes était relativement bas uniquement dans le cas de la Vénétie et de l'Anatoliki Macédoine; il était élevé dans le cas de la Macédoine Centrale, de la Thessalie, de l'Epire, de la Dytiki Ellada, du Péloponnèse, de l'Extremadura, de l'Ombrie et très élevé dans le cas de la Macédoine Occidentale, de la Sterea Ellada et de la Campanie

L'explication de deux phénomènes aussi contradictoires (une immigration des jeunes élevée et un taux de chômage des jeunes le plus souvent en augmentation), doit être recherchée de toute évidence, entre autres, dans l'existence d'amples marges de travail informel et donc dans l'incapacité de la donnée statistique de refléter pleinement une situation qui échappe aux relevés officiels.

Fig. 93) Régions tabacoles : taux de chômage des jeunes < 25 ans, taux de vieillesse, densité démographique (1992-2000)

	Taux de chômage des jeunes < 25 ans		Taux de vieillesse		Densité démographique	
	1993	2000	1992	2000	1992	1999
Grèce	28,8	29,5			78,4	80,1
Macédoine Centrale	27,1	29,1	66,7	104,8	92	96
Macédoine Orientale	19,6	19,5	72,2	112,0	39,6	39,8
Macédoine Occidentale	45,1	45	68,6	113,1	31,4	32,1
Thessalie	30	31,4	77,0	119,8	52,6	52,9
Épire	41	30,8	89,7	148,6	37,8	40,8
Dytiki Ellada	29,3	34	73,1	111,8	63,1	65,2
Sterea Ellada	35,8	41,3	84,7	144,7	38,9	42,6
Péloponnèse	30,2	30,2	104,5	162,7	40,4	43,2
Espagne	41	26,4			77,3	78,5
Estremadura	49,6	35,1	76,8	108,8	25,6	25,8
Italie	33,3*	31,5			189,1	191,5
Vénétie	...	8,7				
Ombrie	31,4*	22,7				
Campanie	64,9*	63,8				
Caserta (Campanie)			45,4	65,7	310,5	324
Benevento (Campanie)			88,8	120,5	141,5	141,9
Perugia (Ombrie)			141,4	173,3	93,2	96,5
Verona (Vénétie)			121,1	128,8	255,1	264,3

Source : Eurostat – Régions ; Eurostat New Cronos 2002 * = données 1995

On observe aussi comme l'évolution démographique a été accompagnée d'une augmentation du taux de vieillesse et, comme on l'a vu à la question 3.1., d'une réduction du taux de dépendance structurelle, qui reste de toute façon bien au-dessus de la moyenne nationale. Lorsqu'une réduction des classes extrêmes s'est donc vérifiée en comparaison avec la classe intermédiaire en âge de travailler, le rapport entre les classes extrêmes s'est aggravé, au profit de la tranche plus âgée, qui apparaît aujourd'hui beaucoup plus représentée que celle des jeunes.

En 1992, trois régions seulement enregistraient un taux de vieillesse supérieur à 100% : les provinces de Pérouse et de Vérone et la région grecque du Péloponnèse. En 2000, le taux de vieillesse se maintient en dessous de 100 % uniquement dans le cas de Caserte, tandis que la quasi-totalité de l'échantillon montre une tendance au vieillissement.

Unies par le phénomène de la croissance démographique, les régions présentent sans équivoque une densité démographique en augmentation, bien que la variation apparaisse d'une importance tangible uniquement dans les régions à grand dynamisme démographique.

On observe que les taux de densité régionale sont encore décidément modestes dans la plupart des cas, si on les compare avec les valeurs nationales. Les seules régions dans lesquelles la densité prend des valeurs supérieures à la moyenne nationale sont la Macédoine Centrale et les trois provinces italiennes de Vérone, Caserte et Lecce.

La carte des régions à basse densité démographique comprend les réalités qui sont très liées à la culture du tabac, à commencer par l'Estremadura en Espagne et par les régions de la Macédoine (Orientale et Occidentale) et par la Sterea Ellada.

6.5.4. Jugement évaluatif

Le jugement sur la susceptibilité de l'OCM Tabac d'assurer un niveau de vie équitable pour la population agricole des zones rurales concernées doit tenir compte des conditions structurelles de retard économique qui ont été analysées dans la réponse précédente.

Lorsque l'activité agricole se développe dans un contexte économique dynamique et en développement (Vénétie et Ombrie), il est très difficile, et d'ailleurs peu significatif, d'isoler la contribution de l'OCM en tant que moteur de développement du niveau de qualité de vie des zones rurales.

Dans des contextes moins favorables, la comparaison entre la perception des opérateurs de la filière et l'analyse statistique amène à faire ressortir des jugements non unanimes sur le rôle effectif de l'OCM:

- l'opinion qui est répandue chez les opérateurs de la filière, à l'exception des opérateurs grecs et de quelques opérateurs en Italie et en France, est que le niveau de qualité de vie dans les zones tabacoles est plus élevé, et qu'il a été amélioré grâce à l'OCM
- cette opinion n'est pas confirmée par les indicateurs qui concernent les équipements structurels, les niveaux de consommation de biens durables, et la différence entre le rapport (VANE/UTA) et (PIN/employé), qui reflètent le fossé économique qui sépare ces régions de la moyenne nationale. L'opinion de la plupart des témoins grecs qui confirment, également par rapport à la qualité de la vie, leur marginalité marquée, trouve donc une correspondance.
- Dans les régions analysées, les niveaux de revenu (par producteur) dérivant des activités agricoles et des activités tabacoles est plus ou moins comparable au niveau de PIN/employé uniquement dans le cas de l'Ombrie.

Les dynamiques démographiques analysées fait ressortir des écarts, qui s'expriment essentiellement dans le degré d'attraction de la population jeune à la recherche d'occasions d'emploi et de gain:

- au-delà de quelques cas excentriques, les dynamiques communes se réfèrent à une performance démographique positive, qui s'est maintenue dans les limites d'une densité démographique moyenne-basse. On assiste à une immigration nette d'individus qui appartiennent presque tous à la tranche d'âge 15-65 ans, à côté d'une augmentation du taux de vieillesse.
- on relève par contre des divergences substantielles à propos du degré d'attraction que les régions sont en mesure d'exercer sur les individus en âge de travailler, notamment sur la tranche plus jeune, en fonction aussi du taux de chômage des jeunes.
- à l'exception de la Macédoine Occidentale, dans aucun de ces cas le solde migratoire ne présente de fortes diminutions. Dans le cas de Macédoine Orientale, de l'Estremadura et de Vérone il apparaît même en augmentation: un phénomène qui n'est relevé dans aucune autre région étudiée.
- En Macédoine Orientale, Macédoine Centrale, Dytiki Ellada, Estremadura et Macédoine Occidentale, le taux de vieillesse est relativement inférieur aux autres régions analysées, tout ne partageant pas leur dynamique croissante. Elles bénéficient en outre d'un taux de chômage des jeunes moyen-bas. Il s'agit de phénomènes socio-démographiques de signe positif, qui dénoncent un degré d'attraction migratoire qui est supérieur par rapport aux autres régions étudiées, et un taux de chômage des jeunes sous contrôle là où l'augmentation du taux de vieillesse est elle aussi parmi les plus contenues.

La corrélation qui existe entre les phénomènes socio-démographiques qui ont été mis en évidence et les activités de production et de transformation du tabac est confirmée, dans le cas de l'Estremadura, par la littérature qui existe en la matière.

Celle-ci fournit des statistiques désagrégées au niveau des communes qui démontrent la capacité de l'OCM d'engendrer un flux migratoire positif en alternative à une tendance de perte de population qui s'est vérifiée dans les zones limitrophes. Par analogie, la validité du raisonnement pourrait être étendue aux autres cas considérés : la Macédoine Orientale, la Macédoine centrale et la Dytiki Ellada.

Au contraire, le cas de la Macédoine Occidentale qui présente des dynamiques socio-démographiques

très particulières : forte diminution du solde migratoire et l'importance du chômage des jeunes. L'anomalie pourrait résider dans la rationalisation de l'organisation de production qui a expulsé une quantité considérable d'exploitations et dans l'absence d'une filière sur le territoire, en mesure d'engendrer des occasions de travail, soutenir l'activité d'entreprise et promouvoir le développement de la région. Faute d'une filière du tabac, le raisonnement qui a été appliqué à l'Estremadura n'est plus valable, et l'activité tabacole ne produit pas les résultats positifs qui ont été relevés dans les cas précédents.

Dans le cas des provinces du Sud de l'Italie, il ne semble pas y avoir une corrélation entre les dynamiques de la population et les dynamiques qui sont liées à la production de tabac.

Les dynamiques démographiques, notamment le solde migratoire, semblent donc privilégier des canaux d'entrée de flux qui ne coïncident pas toujours avec les régions les plus développées. Si le tabac, à travers l'OCM, peut représenter un élément d'attraction, et c'est sûrement le cas en Estremadura, on n'identifie cependant pas d'alternatives différentes pour justifier une entrée de flux migratoires dans une région en phase de déclin économique comme la Macédoine Orientale.

Tout considérant, l'OCM ne semble donc pas avoir une incidence remarquable sur le niveau de qualité de vie, qui reste relégué dans la marginalité dans les zones peu développées. Cependant, sa fonction semble être celle de permettre le maintien de tranches de population active dans des zones qui ne présentent pas d'autres occasions d'emploi, et qui sont caractérisées par des PIB parmi les plus bas de l'Union Européenne

7. SANTE PUBLIQUE ET ENVIRONNEMENT

Le chapitre 7. concerne deux aspects intimement liés au tabac : la santé publique et l'environnement, analysés à travers les réponses aux questions :

- Le Fonds communautaire du tabac couvre d'une part des actions de recherche et de développement pour des variétés de tabac moins nocives, et d'autre part des actions d'information sur les dangers de la consommation de tabac. Ce Fonds a pour objectif entre autres de contribuer à la lutte contre le tabagisme et au respect des impératifs de santé publique. Les projets financés par le Fonds ont-ils eu un impact significatif dans la poursuite de cet objectif de santé publique ? Dans la poursuite de ce même objectif, comment l'impact des actions du Fonds pourrait-il être renforcé ? (Question évaluative 4.1.)
- Le régime de quotas, qui vise à maîtriser la production en quantité et par groupe de variété, a-t-il un impact significatif sur la demande de cigarettes et sur le respect des impératifs de santé publique? (Question évaluative 4.2.)
- Les instruments visant à l'amélioration de la qualité de tabac brut ont-ils eu un impact significatif sur le respect des impératifs de santé publique? (Question évaluative 4.3.) Dans quelle mesure l'aide spécifique a-t-elle contribué à la réduction de l'impact de la production de tabac sur l'environnement ? (Question évaluative 4.4.)

7.1. Les projets financés par le Fonds communautaire du tabac ont-ils eu un impact significatif dans la poursuite des objectifs de santé publique ? Dans la poursuite de ces mêmes objectifs, comment l'impact des actions du Fonds pourrait-il être renforcé? (Q.E 4.1.)

7.1.1. Structuration

La question évaluative sollicite un jugement, aussi qualitatif, sur la contribution du Fonds communautaire du tabac à la lutte contre le tabagisme et au respect des impératifs de santé publique. La question vise également à tirer de l'expérience du passé des leçons pour renforcer l'impact des actions du Fonds.

Le Fonds communautaire du tabac a été institué par le Règlement n° 2075/92 du Conseil portant sur l'OCM dans le secteur du Tabac brut, qui a établi à l'article 13 la création d'un Fonds Communautaire de recherche et d'information dans le domaine du tabac, financé par une retenue égale à 1% maximum de la prime au moment du paiement.

Le Fonds a deux objectifs principaux, qu'il poursuit en finançant des projets d'information et de recherche:

1. santé publique et grand public. Une partie du Fonds (Information) est destinée au financement de projets de renseignement sur les dangers du tabagisme, en particulier pour les jeunes : amélioration des connaissances du public sur les effets nocifs de l'utilisation du tabac sous n'importe quelle forme, ainsi que sur les possibilités qui existent pour les prévenir par l'information et l'éducation dans le domaine de la santé.
2. santé publique et production du tabac. Une autre partie du Fond (Recherche) a le but d'orienter la production tabacole vers les variétés, qualités et produits les moins nocifs possibles, notamment par des méthodes nouvelles de culture ou de séchage, par des pratiques limitant l'usage de produits phytosanitaires ou par l'introduction de variétés nouvelles.

A partir de 1992, les divers Règlements ont apporté des changements dans la gestion du Fonds. En particulier en 1998, dans le cadre de la réforme de l'OCM (Règlement (CE) n° 1636/98 du Conseil du 20 juillet 1998 modifiant le Règlement (CEE) n° 2075/92), la retenue destinée au Fonds a été augmentée à 2% de la prime, et le domaine d'application du Fonds a été étendu aux applications alternatives possibles du tabac et à des études sur les possibilités de reconversion des producteurs de tabac brut vers d'autres cultures ou activités.

7.1.1.1. Domaine d'analyse

La période d'étude s'étend de 1994, lorsque les activités du Fonds ont commencé, jusqu'en 2001. Dans cette période, le Fonds a financé 28 projets. Le domaine d'analyse de la réponse évaluative concerne 27 projets, car le projet d'information qui a été lancé fin 2001, et dont les dimensions financières sont d'ailleurs très importantes, est en pleine phase d'exécution.

7.1.1.2. Critères de jugement

Pour la formulation du jugement évaluatif, nous nous sommes référés aux critères suivants :

1. l'utilisation des ressources financières à disposition a été/n'a pas été efficiente
2. les résultats des projets de recherche ont eu/n'ont pas eu une diffusion chez les opérateurs de la filière
3. les actions d'information ont/n'ont pas élargi la connaissance des dommages provoqués par la consommation du tabac.

7.1.1.3. Indicateurs utilisés

Les indicateurs adoptés pour mesurer le degré d'efficience dans l'utilisation des ressources financières à disposition sont: le rapport contribution communautaire annoncée/montant global des retenues en faveur du Fonds et le rapport paiements/ contribution communautaire annoncée. Au niveau qualitatif

on a procédé à l'analyse du fonctionnement du système communautaire de gestion et de suivi du Fonds du tabac.

La mesure quantitative du degré de diffusion et d'application des résultats des projets de recherche du Fonds a été effectuée par le nombre d'opérateurs du secteur qui ont été informés des résultats des projets et par le nombre d'applications concrètes qui ont été relevées (cahiers des charges, actions d'assistance technique).

Le peu de données quantitatives et qualitatives sur les projets d'information a rendu enfin impossible de mesurer l'impact des projets d'information financés par le Fonds sur le degré de connaissance des dommages qui sont provoqués par la consommation du tabac.

7.1.1.4. Sources statistiques et d'information

La documentation formelle qui a été mise à disposition par la Commission Européenne en ce qui concerne les résultats obtenus par les projets financés par le Fonds communautaire du tabac, a été enrichie avec des documents et avec des informations fournis par les Organismes bénéficiaires. Spécifiquement, on a pu analyser de façon plus détaillée des données et des informations concernant 55% de l'univers des projets.

L'ensemble des Rapports d'Activité et des autres documents qui ont été consultés, tout en contenant une série d'indications utiles pour une appréciation qualitative de chaque projet, n'a pas fourni d'éléments homogènes pour avancer dans l'évaluation ex-post de l'impact du Fonds communautaire du tabac dans son ensemble. En ce qui concerne notamment les projets d'information, on ne relève pas, dans la documentation qui a été analysée, l'application de méthodes d'analyse et d'indicateurs (par exemple: la construction d'un groupe témoin et la détermination du point zéro de l'action d'information) qui permettraient de mesurer l'impact du projet sur la cible qui a été choisie.

Pour assurer l'exhaustivité et la crédibilité des résultats évaluatifs, on a donc estimé opportun d'avoir recours à d'autres instruments, en procédant à la réalisation d'interviews d'intégration aux responsables communautaires de la gestion du Fonds (DG AGRI, DG SANCO) et à un échantillon d'Organismes bénéficiaires, équivalant à 70% des projets de recherche et d'information.

Les informations provenant de ces sources ont été également analysées d'après les résultats des questions adressées aux transformateurs (au niveau des représentants nationaux) et aux manufactures, en tant que sujets actifs dans la recherche, et aux Groupements de producteurs en tant que directement concernés par le Fonds, avec lesquelles on a voulu analyser qualitativement l'importance des résultats des actions de recherche pour le secteur, l'intérêt pour les projets de la part des producteurs de tabac et le niveau de diffusion et d'utilisation des résultats des actions de recherche parmi les producteurs.

Les données financières concernant la contribution communautaire ont été fournies par les Bureaux DG AGRI et DG SANCO préposés au Fonds et par l'Unité I1 – Gestion Budgétaire DG AGRI. Les données financières concernant les paiements ont été tirées de la réponse donnée par M. Fischler, au nom de la Commission, à la question écrite 3554/01 posée par A. Trakatellis, I. Marínos et C. Folias (JOCE C172 du 18.7.2002) et confirmées par l'Unité I1 – Gestion Budgétaire DG AGRI.

Le montant global des retenues du Fonds, calculé par année budgétaire (de 1993 à 2001) sur les primes réellement payées, a été fourni par l'Unité I1 – Gestion Budgétaire DG AGRI. Il faut tenir compte que le montant global se réfère (plus ou moins) aux retenues jusqu'à la production de tabac brut de 2000.

La définition d'actions possibles de renforcement de l'impact du Fonds se base sur l'analyse d'évaluation et sur les résultats des questionnaires et des entretiens avec les principaux sujets concernés par les activités du Fonds.

7.1.2. Le système de gestion du Fonds communautaire du tabac

Les activités du Fonds consistent à financer des projets d'information et de recherche (présentés en réponse à une invitation à présenter des propositions ou à une procédure d'appel d'offres publiée au Journal Officiel des Communautés Européennes) qui doivent poursuivre l'objectif de santé publique.

En particulier, les projets qui concernent le premier objectif, santé publique et grand public, doivent: adresser une attention particulière aux diversités culturelles et linguistiques des États membres, ainsi que des groupes à risque; établir l'application d'une méthodologie et de bases scientifiques solides, être innovateurs et tenir compte des travaux déjà réalisés; contribuer de façon efficace à la poursuite d'un ou plusieurs buts de cet objectif principal ou permettre la réalisation rapide d'actions concrètes de prévention; être divulgués par des publications scientifiques connues et/ou présentés à l'occasion de conférences internationales, afin de garantir une évaluation du projet. Quant au second objectif, qui concerne la production du tabac, les projets doivent garantir: l'excellente valeur scientifique, technologique et le caractère innovateur de la recherche; les ressources, le partenariat et la gestion; la valeur ajoutée communautaire et la contribution potentielle aux politiques de l'Union; la contribution à la poursuite des objectifs sociaux de la Communauté; les perspectives de diffusion/utilisation des résultats.

Le montant global des retenues en faveur du Fonds est pour la période 1993-2001 de 86.974.114 Euros¹³⁸.

La Commission est responsable de la gestion du Fonds. Après la phase de sélection des projets, effectuée par la Commission avec l'aide d'un Comité scientifique et technique, du Comité de gestion du tabac institué aux termes du Règlement (CEE) n° 2075/92 et du Comité institué aux termes de la Décision n° 646/96/CE (qui adopte un plan de lutte contre le cancer), la Commission suit les progrès des projets, en informant le Comité de gestion du tabac.

L'analyse de l'organigramme de la Commission indique que le Fonds est géré par deux Directions de la Commission Européenne : la DG SANCO en ce qui concerne le volet Information et la DG AGRI en ce qui concerne le volet Recherche. Pour la gestion des projets d'information, la DG SANCO a engagé un fonctionnaire. Dans la DG AGRI, les neuf projets financés sont gérés par deux personnes à plein temps et une personne à mi-temps.

Depuis la création du Fonds communautaire du tabac (1992) jusqu'au aujourd'hui, la Commission a lancé trois appels d'offres. Avec le premier appel d'offres (1994), le Fonds a financé trois projets de recherche (DG AGRI) et onze projets d'information (DG SANCO). Avec le deuxième appel d'offres (1996), le Fonds a financé six projets de recherche (DG AGRI) et sept projets d'information (DG SANCO). En 2001, la DG SANCO a lancé ensuite le troisième appel d'offres (volet information), avec lequel on a financé un projet d'information.

A partir de 1996, on enregistre donc une suspension substantielle des activités du Fonds, du moins au niveau du lancement de nouveaux projets. D'autre part, le fait de ne pas ouvrir de nouveaux appels d'offre comporte une perte importante de ressources financières, puisque, comme l'affirme la Commission elle-même, "les crédits budgétaires non utilisés tombent en annulation"¹³⁹.

Pour la période 1993-2001, le Fonds exprime un bas taux d'exécution budgétaire (rapport contribution communautaire annoncée/retenue du Fonds): 51%, ce qui indiquerait un niveau insuffisant d'efficacité du système central de gestion du Fonds. Le tableau suivant présente les données relatives à l'évolution du Fonds.

¹³⁸ Le montant global de la retenue est calculé jusqu'à la production 2000

¹³⁹ Cf. JOCE C 172 du 18.7.2002 : réponse donnée par M. Fischler, au nom de la Commission, à la question écrite 3554/01 posée par Antonios Trakatellis, Ioannis Marinos et Christos Folias à la Commission

Fig. 94) Projets approuvés et cofinancés par le Fonds Communautaire du Tabac (1994/2001)

	1994 1 ^{er} appel d'of.	1996 2 ^{er} appel d'of.	2001 3 ^{er} appel d'of.	Total
Projets approuvés	14	13	1	28
dont: volet recherche	3	6	0	9
dont: volet information	11	7	1	19
Contribution UE annoncée	11.457.024	14.426.487	18.000.000	43.883.511
dont: projets volet recherche	5.912.812	6.528.408	0	12.441.220
dont: projets volet information	5.544.212	7.898.079	18.000.000	31.442.291
Valeur moyenne contrib. UE annoncée par projet	818.359	1.109.730	18.000.000	
dont: volet recherche	1.970.937	1.088.068	0	
dont: volet information	504.019	1.128.297	18.000.000	
Montant global des retenues en faveur du Fonds 1993-2001				86.684.370

Source: Commission UE, DG Sanco et DG Agri

A titre comparatif, l'exécution budgétaire moyenne dans le cadre des actions générales d'information et de communication sur l'Union européenne (ligne budgétaire B3-300, période 1995-1997, crédits d'engagement 130.350 milliers d'Euros) est de 99,93%¹⁴⁰.

L'analyse de l'évolution du Fonds (cfr. tableau précédent) amènerait à identifier une vraie modification de l'orientation stratégique de la Commission Européenne, qui a eu lieu après 1996: une concentration des ressources sur le volet Information et le passage d'un cofinancement à hauteur de 75% de projets de petite taille au financement 100% d'un seul projet dont les dimensions financières sont considérables¹⁴¹.

D'autre part, il faut souligner qu'à partir de 1999¹⁴² les activités du Fonds font l'objet d'un débat entre le Conseil, la Commission et le Comité économique et social européen. L'existence de ce débat, qui a abouti ensuite à l'adoption du Règlement (CE) n° 546/2002 du Conseil du 25 mars 2002, peut certainement avoir influencé les temps, les choix et l'organisation de la Commission Européenne en ce qui concerne la gestion des appels d'offres.

Par ailleurs, fin 2001, la Commission, interrogée par le Parlement Européen sur les activités du Fonds et sur les motifs du bas rapport montant financier affecté/montant global des retenues en faveur du Fonds¹⁴³, n'a pas relevé de problèmes ou de ralentissements dans la gestion du Fonds communautaire, en affirmant que :

- la sous-utilisation de la retenue est due, d'une part, à l'absence de nouveaux projets et, d'autre part, au fait que les paiements s'effectuent au fur et à mesure de l'évolution et du contrôle des projets en cours
- en ce qui concerne les projets du volet de recherche, il n'y a pas de nouveaux projets. Il est prévu une réorientation des objectifs du Fonds dans le cadre des récentes propositions de la Commission sur le renouvellement de l'organisation commune de marché (OCM) du tabac
- en ce qui concerne le montant global des retenues en faveur du Fonds, il est à noter qu'il ne s'agit pas d'un Fonds réel dans lequel sont versées annuellement les retenues et duquel sont prélevés les moyens pour financer les actions. Dans la pratique, la Commission lance des actions qui sont financées sur une ligne "ad hoc", appelée "Fonds communautaire de recherche et d'information" (B1-175). Les crédits de cette ligne correspondent à l'estimation des coûts réels encourus lors de

¹⁴⁰ Source: Cour des comptes européenne, cf. JOCE C 393 du 16.12.1998 "Rapport Spécial n° 23/98 concernant les actions d'information et de communication gérées par la Commission accompagné des réponses de la Commission". L'ensemble des actions permanentes d'informations et de communication, lignes budgétaires B3-300/301/302/306 présente un taux moyen d'exécution des engagements de 99,76%. La ligne B3-300 relative aux actions générales est la plus homogène au Fonds tabac en tant que programme de travail et montant financier.

¹⁴¹ Les effets de ces changements ne sont de toute façon pas analysables jusqu'ici, car le projet approuvé en 2001 est en pleine phase d'exécution.

¹⁴² Cf. JOCE C 86 du 24.3.2000 "Conclusions du Conseil du 18 novembre 1999 sur la lutte contre la consommation de tabac", qui invite entre autres (article 14) la Commission à garantir que les financements disponibles pour les activités de prévention provenant du Fonds communautaire pour le tabac soient utilisés de manière efficace.

¹⁴³ Cf. JOCE C 115 du 16.5.2002: réponses données par M. Fischler, au nom de la Commission, à la question écrite E-3093 posée par Alexandros Alavanos et à la question P-3263/01 posée par Carlos Bautista Ojeda à la Commission.

l'exercice budgétaire donné. La Commission veille à ce que les crédits/dépenses de cette ligne ne dépassent pas le montant des retenues

En ce qui concerne les stratégies du Fonds, on ne fait donc allusion qu'à une réorientation des objectifs du volet recherche, adoptée par le Règlement n° 546/2002 du Conseil du 25 mars 2002, qui remplace le domaine de la recherche agronomique par une action de soutien au développement d'initiatives spécifiques de reconversion des producteurs de tabac vers d'autres cultures et activités économiques créatrices d'emplois.

En ce qui concerne enfin l'exécution des projets du Fonds, l'analyse du rapport paiements/contribution communautaire annoncée, qui est calculé en excluant le projet du volet Information qui a été approuvé en 2001, fait apparaître des retards d'application importants, en considérant que les paiements par le Fonds s'effectuent après contrôle sur site et en fonction de l'évaluation de l'état d'avancement des travaux prévus, et sur la base de pièces justificatives appropriées.

Fig. 95) Exécution des paiements du Fonds communautaire du tabac (projets financés avec le 1er et le 2ème appel d'offres

	Payements (en Euros)		
	volet Information	volet Recherche	Total
1995	0	4.875	4.875
1996	0	2.216.999	2.216.999
1997	0	1.349.741	1.349.741
1998	1.393.467	749.727	2.143.194
1999	128.309	302.170	430.479
2000	1.108.067	1.382.868	2.490.935
2001	5.861	161.266	167.127
Total paiements	2.635.704	6.167.646	8.803.350
Total contribution UE annoncée	13.442.291	12.441.220	25.883.511
Paielements/ contrib. UE annoncée	19,6%	49,6%	34,0%

Source: Commission Européenne

L'exécution budgétaire des paiements des actions générales d'information et de communication sur l'Union européenne (ligne budgétaire B3-300, période 1995-1997, crédits d'engagement 130.350 milliers d'Euros) est de 82,5%¹⁴⁴.

Il faut considérer que la phase de démarrage des Projets s'est prolongée plus que prévu, à cause d'un long processus d'adoption des projets (15 mois pour le 1^{er} appel d'offres). Le tableau qui ressort des interviews avec les coordinateurs des divers projets est assez critique en ce qui concerne les temps et les procédures comptables et administratives qui sont appliqués par le Fonds communautaire. Les domaines de criticité qui ont été relevés par tout l'échantillon se réfèrent notamment à la lenteur des décisions et à la rigidité du cadre imposé :

- la plupart des coordinateurs ont souligné le manque de suivi de la part de la Commission ainsi qu'un certain embarras à contacter le bon interlocuteur. Une figure de référence constante dans le temps, susceptible d'être en quelque sorte un interlocuteur privilégié des coordinateurs engagés dans les projets, semble avoir fait totalement défaut. Certains interviewés ont souligné que les changements du personnel responsable des projets au sein de la Commission ont causé des problèmes sérieux de communication et des retards importants dans l'avancement des projets.
- un autre aspect qui a été souligné par les interviewés a été le rapport difficile avec la Commission du point de vue financier et administratif, fondamentalement à cause du retard qui a été enregistré dans les transferts des fonds et dans le quitus et le dégagement des cautions.

Les interviewés ont remarqué enfin l'existence de problèmes financiers pour les bénéficiaires des différents projets, du fait aussi des retards qui ont été enregistrés dans le contrôle final de la part des inspecteurs de la Commission, qui n'a eu lieu dans certains cas que 2 ans après la conclusion du projet.

¹⁴⁴ Source: Cour des comptes européenne, cf. JOCE C 393 du 16.12.1998. Le taux d'exécution pris en compte par la Cour est plus haut (93.7%), mais il se réfère au rapport paiements/crédits de paiement. Taux moyen d'exécution des paiements (paiements/engagements) de l'ensemble des actions permanentes: 71,1%.

7.1.3. L'impact des projets financés par le Fonds dans la poursuite des objectifs de santé publique

L'analyse des projets fait apparaître un bon niveau de cohérence au sein du système, conforme aux deux objectifs prioritaires de santé publique du Fonds. Les activités des projets sont rapportables dans leur ensemble à certains objectifs intermédiaires, par lesquels le Fonds entend poursuivre l'amélioration des connaissances sur les effets nocifs du tabac et sur les mesures préventives et curatives appropriées, et l'orientation de la production communautaire de tabac vers des variétés et des qualités de tabac les moins nocives possibles.

Objectifs des projets de recherche	Objectifs des projets d'information
Améliorer la qualité du tabac du point de vue sanitaire (goudrons, nicotine, résidus des pesticides)	Réduire le taux de fumeurs (notamment parmi les jeunes)
Réduire les actions polluantes pour l'environnement causées par la production de tabac (phytosanitaires, métaux lourds, fertilisants)	Prévention de l'utilisation du tabac parmi les jeunes
Améliorer la qualité du tabac du point de vue de la performance (bonne adaptation, résistance, combustibilité)	

Étant donné les différences entre les projets volet Recherche et les projets volet Information en termes d'objectifs, de cibles et d'instruments, l'évaluation de leur impact a été effectuée séparément, avec des critères de jugement et des indicateurs différents (cf. paragraphe "Structuration.")

On rappelle que l'évaluation a concerné 27 projets, car le projet d'information lancé dans le 2001 est en pleine phase d'exécution.

7.1.3.1. Les résultats des projets financés par le volet Recherche du Fonds communautaire tabac et leurs diffusion chez les opérateurs de la filière

L'impact des projets financés par le Fonds communautaire du tabac – volet Recherche doit être analysé par le degré de diffusion et d'application des résultats qu'ils ont obtenus. Au cours de l'évaluation, en plus de demander les rapports disponibles à la DG AGRI, on a interviewé tous les coordinateurs des neuf projets de recherche et on dispose d'informations sur huit des neuf projets financés.

Les trois projets du premier appel d'offres (94-T-12, 94-T-19-24 et 94-T-22), ont commencé en mars 1996 et viennent de se conclure en décembre 2001. Les résultats de l'évaluation et le rapport final ont été rédigés et distribués au Comité de Gestion du tabac (25/02/2002), pour les deux premiers, et sont en cours de rédaction et doivent être encore distribués au Comité de Gestion du tabac pour le troisième.

Selon les rapports approuvés, ces projets ont atteint des résultats techniquement valables et appréciables, qui ont fourni des informations précieuses, à la fois aux producteurs européens de tabac et aux chercheurs¹⁴⁵. Les six projets financés lors du deuxième appel d'offre sont encore en œuvre et doivent se terminer le 30 juin 2003. Les résultats ne sont donc pas encore disponibles.

D'après la documentation existante et les indications qui ont été reçues au cours des interviews, on peut affirmer que les projets ont souvent permis de mettre en relation la plupart des Centres de Recherche Européens qui sont engagées sur le tabac et de renforcer les liens entre les Centres de Recherche, les Universités et les producteurs.

La création de ce réseau de compétences représente une action concrète de diffusion des objectifs et des résultats des projets de recherche, qui permet aussi un transfert de savoir-faire entre les différents

¹⁴⁵ Pour les résultats des projets financés par le Fonds – volet recherche, voir aussi l'annexe à la réponse évaluative 4.3./4.4

secteurs de la filière et entre des zones de production différentes. Ce résultat est dans la ligne des objectifs qui ont été dictés par les deux Règlements de la Commission 2427/93 et 1648/2000 qui prévoyaient de donner la priorité aux projets pouvant avoir des effets rapides au niveau de la production ainsi qu'une propagation et une diffusion facile des connaissances et des résultats obtenus.

En ce qui concerne la diffusion des résultats de recherche, il faut distinguer entre le plan technique, d'expérimentation et de diffusion dans le secteur de la recherche (de base et appliquée) et un plan pratique d'application réelle des résultats de la part des producteurs.

- Sur le plan technique et de l'expérimentation, tous les projets prévoyaient des actions spécifiques de diffusion des activités (à savoir des publications et des communications) de la part des partenaires qui étaient impliqués dans le projet. Ces actions de communication ont eu comme cibles principales les producteurs, les responsables professionnels, les techniciens du secteur et, parfois, les industries. D'après la documentation produite, les organismes qui ont participé aux recherches ont beaucoup fait pour la diffusion des résultats: ces activités ont permis de faire connaître et de diffuser les résultats de l'expérimentation avant de publier des actes officiels ou des articles sur des revues du secteur
- En ce qui concerne le plan d'application concrète, il faut dire que les objectifs et les résultats des recherches ont été diffusés et connus parmi les organisations qui ont participé aux projets, tandis que les autres opérateurs du secteur ne sont généralement pas au courant ni des projets, ni des résultats obtenus. En effet, 86% de l'échantillon de Groupements de Producteurs affirme ne pas avoir utilisé les résultats des recherches promues par le Fonds communautaire pour aucune de leurs activités (assistance technique et formation aux producteurs associés). Les raisons principales sont, pour 70% des interviewés, la non-diffusion des résultats proprement dits, alors que pour 20% seulement le manque ou l'insuffisance effective de recherches.

Du reste, s'agissant de "non-diffusion", il faut considérer qu'à plusieurs reprises, au cours d'interviews directes, l'Évaluateur a relevé une application effective, mais inconsciente, des résultats des recherches du Fonds (nouvelles cultivars, float system). L'examen évaluatif doit donc tenir compte également d'une communication qui n'est pas diffusée et claire, qui a empêché que les résultats appliqués soient rapportés au Fonds.

Le bas niveau de diffusion et d'application des résultats des recherches doit d'ailleurs être reconsidéré sur la base aussi de deux autres éléments:

1. les procédures d'application: dans certains cas, l'application concrète des résultats de la part des producteurs peut demander l'application de procédures formelles (homologation officielle du composé et/ou des modalités obtenues) qui demandent parfois des temps très longs¹⁴⁶. Dans certains cas, malgré des résultats importants, ceux-ci n'ont pas encore été diffusés car ils n'ont pas encore été "homologués"
2. le facteur temps : les résultats des projets qui ont été activés avec l'appel d'offres public de 1996 n'ont pas encore été officialisés car ou ces projets sont encore en cours (terme prévu: 30 juin 2003), ou ils viennent de s'achever.

¹⁴⁶ C'est le cas, par exemple, des résultats du Projet 94/T/22, concernant la mise au point d'herbicides qui ont des caractéristiques écologiques et environnementales supérieures aux substances qui étaient utilisées auparavant. Pour tous les nouveaux pesticides, herbicides ou fongicides, il faut obtenir, avant de pouvoir diffuser leur utilisation pratique, l'homologation officielle du composé et les procédures d'homologation sont très longues et coûteuses.

7.1.3.2. Les résultats des actions financées par le volet Information du Fonds communautaire tabac.

En ce qui concerne l'évaluation des résultats des 18 actions d'information lancées en 1994 et 1996 et réalisées dans la période 1995-2001, la méthode de travail établie prévoyait la récolte et l'analyse des informations quantitatives et qualitatives qui sont contenues dans les dossiers des différents projets (voir annexe) et le contact direct avec les Organismes coordinateurs des projets eux-mêmes. Dans ce cas, pour la récolte des informations on a rencontré davantage de difficultés par rapport aux projets du volet Recherche, qui étaient dues :

- au long intervalle de temps qui s'était écoulé entre l'exécution des projets et le moment de l'évaluation; les projets d'information ont été presque tous commencés entre 1996 et 1998 et, s'agissant dans beaucoup de cas de projets de courte durée, ils se sont désormais conclus depuis quelques années. Cela a rendu plus difficile de retrouver les personnes qui étaient responsables des projets et, dans certains cas, les organisations elles-mêmes;
- au peu d'intérêt, de la part des organisations qui ont géré les projets d'information, à fournir des informations; généralement l'Évaluateur a été invité à s'adresser directement à la Commission car ces informations avaient déjà été communiquées sous forme de comptes-rendus finals ou de rapports;
- au peu d'intérêt à fournir de la documentation et des informations de la part de la DG SANCO, qui, malgré les demandes, n'a mis à la disposition de l'Évaluateur qu'une liste récapitulative des projets.

Les rares informations qui ont été récupérées, concernant fondamentalement deux projets, ne permettent pas d'évaluer l'impact des projets dans leur ensemble. Pour ce qui peut ressortir du peu de documentation disponible, on remarque que :

- pour la période 1996/2001, le rapport paiements/contribution communautaire annoncée pour le volet Information est de 23,0%, de loin inférieur au même rapport pour le volet Recherche (42,8%), bien que la durée des projets d'information fut en moyenne plus courte. Cela amène à considérer qu'une partie des projets qui ont été financés n'ont pas démarré par la suite (comme, par exemple, le Projet 97/IT/2);
- au niveau central, on n'a pas prévu en tout cas une méthodologie évaluative commune (définition d'indicateurs et de méthodes de relevé)
- les activités d'auto-évaluation n'ont généralement pas eu recours à des instruments d'analyse permettant d'apprécier les variations de comportement/connaissance dans la cible spécifique.

7.1.4. Les actions de renforcement de l'impact du Fonds communautaire du tabac

Avec le Règlement n° 546/2002 du Conseil du 25 mars 2002, modifiant le Règlement n° 2075/92, la recherche a été complètement éliminée des domaines d'application du Fonds.

Le domaine de la recherche agronomique est remplacé par la possibilité de lancer des expériences de reconversion représentatives qui constitueront des enseignements précieux sur les possibilités réelles de reconversion des régions de production de tabac.

Cette transformation est, selon la Commission¹⁴⁷, requise par « ...l'expérience acquise qui a montré que dans le domaine de la recherche agronomique la dimension communautaire n'apporte pas une valeur ajoutée suffisante qui puisse justifier et compenser la complexité d'une gestion de telles actions au niveau communautaire. Pour cette raison et compte tenu des nouvelles orientations de la Commission, qui figurent dans sa communication "Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable", la Commission a décidé de proposer une refonte du Fonds sur de nouvelles bases».

Dans ce cadre, les actions de renforcement de l'impact du Fonds communautaire du tabac doivent être de nouveau distinguées pour les deux volets : information et production agricole.

Une considération générale concerne, quand même, les éléments d'imperfection qui ont été relevés au sein du système de gestion du Fonds, tant dans la DG SANCO que dans la DG AGRI. Le bas niveau des indicateurs de performance financière, le fait de ne pas avoir pu procéder à une évaluation d'impact des dix-sept projets d'information qui ont été financés dans la période 1994-2001, les retards de mise en œuvre qui ont été relevés, la nécessité déclarée des bénéficiaires d'un interlocuteur institutionnel unique mais constant, sont tous des éléments qui confirment l'exigence d'améliorer les mécanismes généraux du système communautaire de suivi et de contrôle.

En ce qui concerne spécifiquement le volet Information, il faut remarquer que les investissements en communication de la part de la Commission Européenne s'ajoutent à une série d'autres initiatives, publiques et privées, qui visent à atteindre le même objectif de santé publique. Cette superposition ne représente certainement pas un obstacle, car elle démontre un intérêt concret de la part d'une pluralité de sujets à informer sur les dommages qui sont provoqués par le tabac. Malgré cela, la multiplicité de messages et d'informations provenant des sources les plus diverses, rend justement nécessaire :

- l'activation des projets qui aient une dotation financière cohérente avec l'utilisation massive de médias publicitaires. D'ailleurs, la DG SANCO a agi elle-même dans ce sens avec le troisième appel d'offres, en finançant un seul projet d'information, d'une valeur équivalant à la somme des dix-sept projets qui avaient été promus auparavant.
- la construction soignée d'un système d'évaluation qui soit capable de distinguer l'impact de la campagne européenne. Il faut également souligner que l'évaluation des campagnes d'information doit être formulée et doit commencer avant les activités proprement dites, afin de saisir les différences comportementales au sein d'une cible qui est définie d'avance.

En ce qui concerne le volet production agricole, il n'existe, à ce jour, aucune étude financée par le Fonds sur les possibilités de reconversion. Il n'est donc pas possible de suggérer – sur la base de l'évaluation ex-post – des mécanismes de renforcement.

De toute manière, l'ensemble des interviewés, depuis les producteurs jusqu'aux manufactures, s'accorde pour affirmer que la recherche ne devrait pas être exclue des domaines d'application des projets qui sont financés par le Fonds. Tous les représentants nationaux des États Membres qui ont été interviewés (France, Italie, Grèce, Espagne, Allemagne, Belgique), ont affirmé que :

- pour poursuivre les objectifs de santé publique, il serait nécessaire de continuer à stimuler la recherche, surtout en finançant la recherche de base et non seulement les projets d'expérimentation.

¹⁴⁷ Cf. par exemple JOCE C 172 du 18.7.2002: réponse donnée par M. Fischler, au nom de la Commission, à la question écrite 3554/01 posée par Antonios Trakatellis, Ioannis Marinos et Christos Falias à la Commission

- la forte incertitude de la politique communautaire dans ce secteur a découragé les investissements en recherche et développement de la part des privés (manufactures en premier). Cela pourrait arrêter le processus d'amélioration qualitative du produit : la recherche serait, forcément, guidée exclusivement par le marché, alors que la recherche guidée pourrait entraîner vice-versa tout le secteur et le marché lui-même vers la demande d'un tabac "propre".

7.1.5. Jugement évaluatif

Dans la période 1994/2001, le Fond communautaire du tabac a financé, à travers une retenue sur la prime, vingt-huit projets d'information et de recherche. Dans cette période, le régime de fonctionnement du Fonds a quand même subi des ralentissements, comme le témoigne le bas taux d'exécution budgétaire.

Les difficultés de mise en oeuvre des projets sont d'ailleurs confirmées par le bas rapport paiements/contributions UE annoncées des 27 projets approuvés en 1994 et en 1996 et par les considérations qui ont été exprimées par la plupart des sujets impliqués dans les projets. Les mêmes sujets ont confirmé, par ailleurs, la nécessité du Fonds en tant qu'instrument utile pour approfondir la question santé et pour impliquer directement la filière tabac dans les problèmes du tabagisme.

En ce qui concerne l'impact du volet recherche, le Fonds a offert aux instituts une plus grande possibilité de se mettre en réseau et de travailler ensemble, ce qui a permis de mettre à niveau les méthodologies de recherche et d'analyse. La limite qui est ressortie en phase d'évaluation concerne directement les retombées des résultats de la recherche, qui sont essentiellement limités aux activités agricoles qui se rapportent aux promoteurs de la recherche elle-même.

Cette limite, qui amènerait à un jugement nettement négatif sur la diffusion et sur la mise en oeuvre des projets, est amplifiée d'autre part par une insuffisance de communication ou par une communication incomplète : on a relevé à plusieurs reprises, en effet, l'application concrète des résultats de projets de recherche sans savoir que ceux-ci étaient rapportables au Fonds. En outre, il faut également considérer que les résultats de certains projets ont besoin d'être homologués avant de pouvoir être appliqués et que beaucoup de projets doivent encore s'achever : il s'ensuit un glissement dans les temps dont il faut tenir compte pour exprimer un jugement sur des matières qui sont encore en développement. Tous les projets de recherche seront terminés le 30 juin 2003. Des neuf projets de recherche, quatre sont évalués et les résultats communiqués. Cinq projets restent à être évalués.

Le manque d'informations et de documentation empêche, enfin, de formuler un jugement évaluatif, quand bien même qualitatif, sur l'impact des actions du volet Information. Les actions sont, en tout cas, des actions pilote, si bien qu'elles semblent avoir peu contribué par conséquent à la lutte contre le tabagisme, en se limitant à des interventions dans des réalités et des contextes très spécifiques. Il faut souligner, d'autre part, que ces initiatives de lutte contre le tabagisme se diluent au sein d'une très grande masse d'initiatives adoptées par les sujets les plus divers. Le Fonds intervient, par conséquent, dans un secteur qui est très bien présidé par des organisations d'origine différente et, comme l'admettent même certains sujets interviewés, les résultats obtenus ont été peu importants par rapport aux actions qui ont été développées.

On signale, cependant, qu'en 2002 une campagne d'information beaucoup plus consistante, par rapport aux précédentes, a été réalisée, avec un engagement financier considérable.

7.2. Le régime de quotas, qui vise à maîtriser la production en quantité et par groupe de variété, a-t-il un impact significatif sur la demande de cigarettes et sur le respect des impératifs de santé publique ? (Q.E. 4.2)

7.2.1. Structuration

La question évaluative semble vouloir vérifier l'existence d'une corrélation entre la production de tabac brut communautaire (et sa maîtrise) et la consommation de cigarettes.

L'évaluateur est de l'avis que la question a été mal posée, car elle ne tient pas compte de certains éléments de caractère structurel et de marché qui limitent, de fait, l'existence d'un rapport direct entre les variables. En effet, restant toujours les considérations générales qui ont été exprimées à la question évaluative 1.1 (et notamment les considérations qui concernent les facteurs de marché), les entretiens avec les manufactures ont mis en lumière que:

- Les phases de production et de transformation (aux différents niveaux) de la filière sont séparées par spécialisation technologique. En particulier, les phases de transformation du tabac brut en feuilles et la phase de production de cigarettes sont indépendantes entre elles. Le rapport entre les manufactures et les entreprises de transformation est donc de nature purement commerciale.
- Cela a également concerné les anciennes manufactures de la régie des tabacs. Suite à l'élimination des monopoles de l'Etat, les formes d'intégration verticale et les contraintes d'effectuer les approvisionnements presque exclusivement dans le pays de référence¹⁴⁸ ont disparu.
- Le nombre d'entreprises de transformation et de commercialisation du tabac brut, qui approvisionnent les grandes manufactures multinationales qui sont présentes sur le territoire communautaire, est limité. Une partie de ces entreprises appartient à son tour à des groupes multinationaux qui disposent d'unités de production dans les principaux pays tiers producteurs, et qui sont en mesure de fournir aux manufactures les diverses typologies de tabac (variétés et qualités) et même, dans certains cas, des mélanges préparés de tabac d'origine différente.
- Le marché du tabac brut est un marché mondial et il n'existe pas dans l'Union Européenne de politiques particulières de restriction aux importations. En outre, la production communautaire de tabac brut ne représente qu'environ 5% de la production mondiale (Chine incluse). D'autre part, comme on l'a déjà relevé à la question 1.1, les tabacs communautaires sont techniquement et économiquement remplaçables par des tabacs d'importation (à l'exception des orientaux grecs).
- Le marché des cigarettes est un marché mondial, fortement concentré dans un petit de multinationales, dont les décisions stratégiques d'installation avec leurs propres unités de production dans les pays communautaires sont dictées par des opportunités économiques et fiscales, mais pas par des contraintes d'approvisionnement en matière première.

Il s'ensuit, par conséquent, que le régime des quotas ne devrait pas avoir d'effets significatifs sur les volumes de production des cigarettes et, encore moins, sur le niveau de la demande: cette hypothèse a été soumise à une analyse de vérification.

7.2.1.1. Critères de jugement

1. Il existe/il n'existe pas un rapport positif entre la production communautaire (maîtrisée) et la demande de cigarettes dans le marché communautaire
2. Il existe/il n'existe pas une corrélation positive entre le prix des produits finis, d'autres instruments de politique économique et sociale et le respect des impératifs de santé publique
3. Un (éventuel) démantèlement de l'OCM Tabac brut peut/ne peut pas engendrer une diminution significative de la production communautaire de cigarettes et de la consommation de cigarettes

¹⁴⁸ Les anciennes manufactures de la régie des tabacs, en Italie, en France et en Espagne, achètent sur le territoire national environ 20% de leurs besoins, alors qu'avant l'abolition du monopole ce pourcentage oscillait entre 80 et 100%.

7.2.1.2. Indicateurs utilisés et méthodologie

Pour le premier critère de jugement, l'indicateur utilisé est la comparaison de l'évolution de:

- la production de tabac brut
- la consommation de cigarettes
- la production des cigarettes
- le nombre de fumeurs

Pour répondre de façon avancée au deuxième critère de jugement, qui se rapporte au thème de la santé, on a adopté les indicateurs:

- évolution du rapport taxes/prix des cigarettes
- évolution de la consommation des cigarettes dans les pays qui ont adopté l'interdiction de la publicité par rapport aux pays où la publicité des cigarettes est permise

L'analyse quantitative a été étayée par l'analyse qualitative (troisième critère) concernant les opinions exprimées par l'échantillon de l'enquête sur le terrain (Groupements de producteurs, transformateurs et d'autres sujets institutionnels concernés par l'OCM Tabac) et des manufactures, dans le cas de démantèlement complet de l'OCM Tabac.

7.2.1.3. Sources statistiques et d'information, limites

Pour les données de production des dérivés finis, de la consommation de cigarettes et du nombre de consommateurs, on a utilisé les statistiques qui ont été mises à disposition par la Confédération of European Community Cigarettes Manufacturers (CECCM) à partir de 1991. Les données de production du tabac brut ont été relevées des communications des Etats membres, dans le cadre de l'Annexe II ex Règlements n° 1771/93 et 2636/99, à partir de 1993. Pour les années précédentes, on a utilisé les données Eurostat.

Les statistiques de la consommation de cigarettes se réfèrent à la consommation légale. On ne tient pas compte, par conséquent, de la consommation provenant d'activités illégales, comme la contrebande. Le niveau de la consommation apparaît-il donc systématiquement sous-estimé.

Les données concernant le nombre de consommateurs ne permettent pas de distinguer entre les différentes catégories (fumeurs de cigarettes, de cigares, de pipe, etc.). La consommation moyenne de cigarettes par fumeur est, dès lors, systématiquement sous-estimée.

L'identification des variables qui ont une incidence sur la consommation de cigarettes a été faite en analysant des rapports et des études déjà disponibles sur le sujet, en se référant principalement aux travaux de la Banque Mondiale et notamment aux études suivantes :

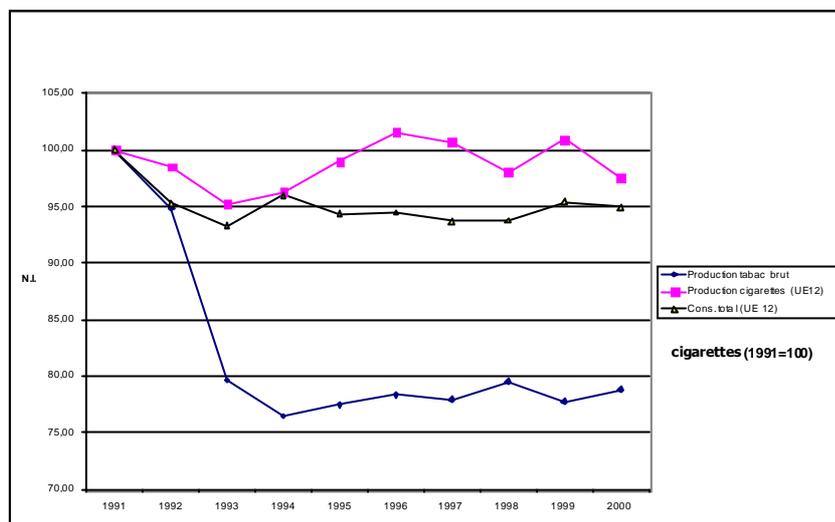
- Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control
- Economic Analysis of Tobacco Demand

L'analyse évaluative qui concerne le troisième critère se base sur les opinions exprimées par les divers sujets engagés dans le secteur du tabac et, par conséquent, présente les limites de subjectivité plusieurs fois soulignées.

7.2.2. Le rapport entre la production communautaire (maîtrisée) et le niveau de la demande des cigarettes

Le graphique ci-après montre l'évolution de la consommation de cigarettes, de la production de cigarettes et de la production de tabac brut dans l'Union européenne¹⁴⁹ (pour un approfondissement de la base et de l'analyse statistique, voir l'Annexe 4.2).

Fig. 96) Évolution de la production de tabac brut, de cigarettes et de la consommation de cigarettes (1991= 100)



Source: à partir des communications des Etats membres et Eurostat (tabac); CECCM (cigarettes)

La consommation de cigarettes apparaît fondamentalement stable. La légère tendance négative (0,3% en moyenne par an) apparaît en effet attribuable à la baisse de 1991-92. En revanche, la production de cigarettes apparaît en légère hausse (0,1% en moyenne par an), contre une chute impressionnante de la production de tabac brut entre 1991 et 1993 (effet de la nouvelle OCM).

La stabilité de la consommation de cigarettes est, de toute façon, le résultat final de dynamiques très différenciées au niveau des États membres de l'Union européenne (cfr. annexe à la question évaluative): on a enregistré une forte baisse des consommations au Royaume-Uni (-40%) et en France¹⁵⁰, alors que, dans tous les autres pays, il y a eu une hausse de la consommation (ou une reprise, comme en Allemagne).

Les interviews qui ont été réalisées ont signalé un phénomène en cours : le développement (chez les fumeurs habituels et chez les nouveaux fumeurs) de la consommation de tabac *hand rolling*, utilisé pour la production autonome de cigarettes. Le goût et le prix semblent être les facteurs clé de ce développement, qui concerne surtout les jeunes des pays d'Europe Centrale et du Nord. L'évaluateur ne dispose pas de données de consommation concernant le tabac *hand rolling*. Toutefois, les données de production (en admettant un rapport entre la production et la consommation) confirment ce développement. Le graphique en annexe montre le phénomène, à partir de 1996.

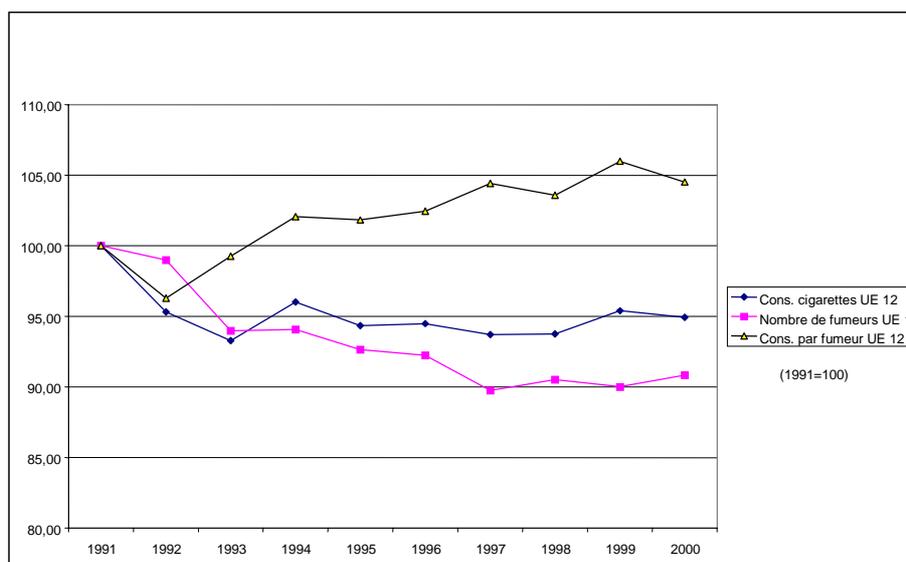
Il est donc probable que la baisse de la consommation au Royaume-Uni et en France cache un phénomène de remplacement des cigarettes par le tabac *hand rolling* et que, dans les autres pays d'Europe Centrale et du Nord, le taux de croissance de la consommation réelle soit plus élevé.

L'évolution de la consommation apparaît liée, en outre, à deux éléments en contre-tendance: d'une part, la diminution tendancielle du nombre de fumeurs et, d'autre part, la hausse tendancielle de la consommation par fumeur.

¹⁴⁹ Pour la production et la consommation de cigarettes, on a considéré l'UE à 12, à cause de la série historique des données disponibles

¹⁵⁰ Les consommations de la France et du Royaume-Uni, en 2000, représentent 23% des consommations totales communautaires

Fig. 97) UE 12: évolution de la consommation totale de cigarettes, de la consommation par tête et du nombre des fumeurs production de produits finis (1991=100)



Source: à partir de données CECCM

Cela amène à considérer que l'évolution des consommations de cigarettes est surtout attribuable à des changements dans les styles de vie de la population (et chez les fumeurs eux-mêmes) et à des contraintes de caractère normatif (interdiction de fumer dans les lieux publics).

En ce qui concerne les impacts du système de maîtrise de la production par groupes de variétés sur la consommation de cigarettes, les interviews réalisées affirment qu'il ne faut pas confondre les causes et les effets. La nécessité de réduire les quotas (et la production) de certains groupes de variétés de tabac (Dark cured, quelques tabacs du Groupe 5) naît de la chute de la demande finale de cigarettes qui sont produites avec des tabacs qui appartiennent à ces groupes de variétés, et non le contraire.

Aussi, ce sont les tendances des préférences de la consommation finale qui pilotent les stratégies de production (et donc la demande de tabacs bruts) des manufactures. Les nécessités d'ajustement de la production, par le système des quotas, sont l'expression induite par ces dynamiques.

Selon les interviewés, encore, l'absence de corrélation entre le prix du tabac brut et la consommation de cigarettes apparaît justifiée par la faible incidence du prix du tabac brut en feuilles sur le prix à la consommation du paquet de cigarettes¹⁵¹. Par conséquent, en admettant même une augmentation considérable des prix à la production, la répercussion sur les prix à la consommation des cigarettes serait négligeable.

¹⁵¹ En considérant par hypothèse un prix à la consommation de 2.5 Euros par paquet, et en considérant que la quantité de tabac qui est contenue dans un paquet varie entre 15 et 20 grammes, le prix moyen du tabac en feuille communautaire (en 2000) pèse entre 0.48% et 0.64% sur le prix à la consommation.

7.2.3. Le rapport entre les prix des produits finis, d'autres instruments de politique économique et sociale et le respect des impératifs de santé publique

Un rapport rédigé par la Banque Mondiale et une étude économétrique réalisée pour la Banque Mondiale par Wilkins, Yurekli et Teh-weiHu¹⁵² soulignent le rôle important du prix à la consommation dans la détermination des niveaux de la demande de cigarettes (à titre d'exemple, on rapporte dans l'annexe un graphique, tiré du rapport susmentionné, qui montre l'évolution inverse entre le prix réel du paquet de cigarettes et la consommation au Royaume-Uni¹⁵³).

Les rapports de la Banque Mondiale montrent, cependant, que les prix jouent un rôle différencié suivant les classes de revenus dans les différents pays. En effet, on met en évidence des valeurs différentes de l'élasticité prix/demande¹⁵⁴ : pour les pays à revenu élevé, la demande apparaît sensiblement plus rigide par rapport aux pays à plus bas revenu. Les estimations du rapport de la Banque Mondiale fixent à -0.4 l'élasticité dans les pays à revenu élevé et à -0.8 pour l'ensemble des pays à bas revenu¹⁵⁵. En outre, dans les pays à revenu élevé, l'élasticité prix/demande pour les jeunes entre 18 et 24 ans est estimée à -0.6 . Par conséquent, le niveau des prix joue un rôle significatif dans la limitation et la diffusion de la consommation de cigarettes chez les jeunes¹⁵⁶.

Les études susmentionnées rapportent, d'autre part, l'estimation qu'une hausse de prix généralisée de 10% comporterait, dans le monde, une diminution du nombre de fumeurs de l'ordre de 40 millions, et un nombre encore plus élevé de personnes ne commencerait pas à fumer.

Quand on parle de prix à la consommation on ne peut faire abstraction, cependant, de ses composantes principales, qui sont représentées par le prix net et par les taxes qui sont appliquées par les gouvernements des pays. Le tableau suivant montre l'incidence de la taxation sur le prix à la consommation dans les pays de la Communauté, qui oscille entre un minimum de 69% en Suède et un maximum de 84% au Danemark.

Fig. 98) Incidence % des taxes sur le prix du paquet de cigarettes dans les pays communautaires (1998)

<i>Données en US\$</i>	Prix du paquet de cigarettes	Taxes par paquet de cigarettes	Prix du paquet sans taxes	Incidence % des taxes sur le prix
Autriche	2,96	2,16	0,80	73,00
Belgique	3,32	2,49	0,83	75,00
Danemark	5,21	4,38	0,83	84,00
Finlande	4,49	3,28	1,21	73,00
France	2,90	2,17	0,72	75,00
Allemagne	3,38	2,43	0,95	72,00
Grèce	1,90	1,39	0,51	73,00
Irlande	1,69	1,27	0,42	75,00
Italie	2,19	1,60	0,59	73,00
Pays Bas	2,99	2,15	0,84	72,00
Portugal	1,47	1,19	0,28	81,00
Espagne	1,38	0,99	0,39	72,00
Suède	4,58	3,16	1,42	69,00
Royaume Uni	4,16	3,24	0,91	78,00

Source: Luk Joosens. *International Union Against Cancer*

La fixation du niveau de taxation représente, par conséquent, l'instrument politique-économique le plus

¹⁵² Maîtriser l'épidémie: L'État et les aspects économiques de la lutte contre le tabagisme (Banque Mondiale, 2000) Economic Analysis of Tabac Demand (Wilkins, Yurekli et Teh-weiHu)

¹⁵³ L'estimation de la courbe (parabole) de régression entre les variables donne un $R^2=0.89$, et les coefficients sont statistiquement significatifs.

¹⁵⁴ L'estimation de la mesure de la réaction de la consommation aux variations de prix (Elasticité prix/demande) varie d'une étude à l'autre, même selon les données de départ et les modèles statistiques qui sont utilisés. On rapporte ici les valeurs exprimées par les études citées.

¹⁵⁵ Cela signifie que pour une hausse de prix de 10%, la consommation baisse de 4% dans les pays à revenu élevé et de 8% dans les pays à bas revenu.

¹⁵⁶ Les rapports cités n'affrontent cependant pas le thème des produits de remplacement, comme les tabacs *hand rolling*, qui présentent des prix à la consommation sensiblement plus bas par rapport aux cigarettes.

puissant pour maîtriser la demande de cigarettes et celui qui permet, en outre, de garantir des recettes fiscales significatives¹⁵⁷. Il faut remarquer, de toute façon, que la fixation du juste niveau de taxation est une opération complexe, car elle représente un compromis entre les nécessités de maîtriser la demande, les nécessités de garantir un volume de recettes fiscales et la nécessité de limiter le phénomène de la contrebande (stimulé par les hauts niveaux de taxation) et, par conséquent, du crime organisé.

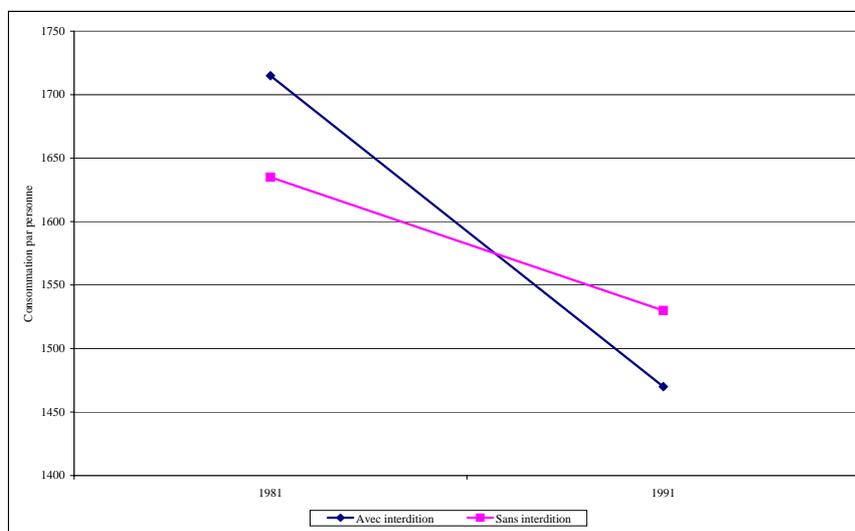
Le phénomène de la contrebande a, en effet, un rôle important dans la consommation réelle des divers pays (en annexe, l'estimation qui a été faite par Merriman pour la Banque Mondiale, relative à certains pays de l'Union européenne).

En ce qui concerne les autres mesures (non économiques) les plus efficaces pour limiter la consommation de cigarettes, le rapport de la Banque Mondiale indique :

- l'interdiction totale de la publicité et de la promotion des produits du tabac
- les campagnes d'information et, notamment, de contre-publicité dans les médias
- l'indication de la nocivité du produit sur les emballages
- la publication et la diffusion des résultats des recherches sur les effets du tabac sur la santé
- les restrictions à l'usage du tabac sur les lieux de travail et dans les lieux publics.

Parmi les mesures qui ont été indiquées, l'interdiction de la publicité semble jouer un rôle particulièrement important. Des études économétriques dans les pays à revenu élevé montreraient que cette mesure permet de réduire la demande de cigarettes de 6.3%. Le graphique suivant, tiré du rapport de la Banque Mondiale, montre l'évolution différente des consommations dans les pays qui ont adopté cette mesure par rapport aux pays où la publicité des cigarettes est permise.

Fig. 99) Évolution de la consommation dans les pays avec et sans interdiction de publicité de cigarettes (1981/1991)



Source: Banque Mondiale

¹⁵⁷ D'après les estimations de la Maison des Métiers du Tabac, les recettes fiscales de la vente de produits du tabac dépassent, dans l'UE, 60.000 millions d'Euros.

7.2.4. Les résultats d'un éventuel démantèlement de l'OCM de tabac brut sur la consommation des cigarettes

L'absence de corrélation entre la consommation de cigarettes et la production communautaire de tabac brut, et entre la production de produits finis et la consommation, a été amplement confirmée par l'analyse qualitative qui a été effectuée avec les interviews aux professionnels¹⁵⁸. La plus grande part des interviewés a déclaré, sur la base de leur expérience et des stratégies adoptées, qu'il n'existe pas de liens directs entre les phénomènes considérés.

Afin de sonder quel pourrait être l'impact d'un éventuel démantèlement total de l'OCM du tabac brut sur la production communautaire et sur la consommation de cigarettes, on a demandé aux interviewés le degré d'accord sur deux affirmations:

Fig. 100) Dans le cas d'un démantèlement de l'OCM Tabac, la production communautaire e la consommation de cigarettes subiraient une diminution significative?

<i>n° de réponses</i>	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Pas très d'accord	Pas du tout d'accord
Diminution significative de la production communautaire de cigarettes				
Transformateurs	2	1	1	30
Groupement des Producteurs	3	2	3	35
Diminution significative de la consommation de cigarettes				
Transformateurs	1	0	1	32
Groupement des Producteurs	3	0	0	41

Source: Enquête Cogeia

Selon les interviewés, les effets principaux sur l'offre de tabac brut du démantèlement de l'OCM concerneraient:

1. l'abandon (ou une forte réduction) de la production communautaire de tabac brut, à l'exception, peut-être, des tabacs orientaux grecs de meilleure qualité
2. l'adaptation immédiate des stratégies d'approvisionnement en matière première vers le produit des pays tiers. Les seuls problèmes qui se poseraient seraient pour certaines variétés jugées irremplaçables (orientaux grecs).

Cette dernière opinion a été aussi motivée par la différente localisation (prédominante) des manufactures par rapport aux lieux de production du tabac, qui contribue à rendre encore plus fort l'écart entre la phase technologique (et les activités de relation avec le marché final) des manufactures, et la phase technologique de la production et de la première transformation du tabac brut¹⁵⁹.

D'autre part, dans un marché caractérisé par:

- la concentration progressive de l'offre des produits finis,
- la prépondérance grandissante des sociétés multinationales,

l'adoption de politique de filière s'avère de plus en plus difficile, d'autant plus que les centres décisionnels sont désormais localisés hors d'Europe.

¹⁵⁸ Le peu d'efficacité des mesures visant à réduire la production de tabac sur la diminution de la consommation de cigarettes est également souligné par l'étude de la Banque Mondiale "Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control"

¹⁵⁹ Les unités de production des multinationales qui sont localisées en Allemagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas produisent plus de 60% de la production communautaire de cigarettes. L'incidence des Pays-Bas est passée de 12% à 17% entre 1991 et 2000, bien que ce pays ne soit pas producteur de tabac brut. Le rôle stratégique de la localisation des installations est évident (grands ports d'arrivée de la marchandise en provenance des pays tiers).

7.2.5. Jugement évaluatif

L'analyse évaluative a confirmé l'opinion initiale de l'Évaluateur concernant l'absence d'une relation entre la production de tabac brut communautaire et la consommation de cigarettes.

1. La maîtrise de la production, par le régime des quotas, ne semble avoir aucune incidence sur la demande de cigarettes, qui s'avère être surtout déterminée par le niveau des prix à la consommation et, notamment, par le niveau des prélèvements fiscaux.
2. La hausse des prix du tabac brut, qui est attribuable dans une certaine mesure (voir la question évaluative 1.3) aux effets des instruments de l'OCM, n'a pas d'effets significatifs sur la formation des prix à la consommation, qui sont de toute façon des prix "politiques", pilotés en grande partie par les gouvernements en fonction des décisions de politique fiscale.
3. Selon l'avis des professionnels, le démantèlement total (éventuel) de l'OCM n'aurait pas d'impact significatif sur l'offre et sur la demande de cigarettes, aussi bien pour les raisons qui sont visées aux points, que pour la perméabilité absolue du marché communautaire aux importations de tabac brut des pays tiers.
4. La maîtrise de la demande de cigarettes (réduction des consommations par fumeur, réduction du nombre de fumeurs, découragement à l'entrée de nouveaux fumeurs) passe par d'autres mesures de caractère économique (définition du niveau de taxation), de lutte contre le crime organisé (limitation de la contrebande) et de caractère non-économique (interdiction de publicité du tabac, interdiction de l'utilisation du tabac dans les lieux publics et information au consommateur).

7.3. Les instruments visant à l'amélioration de la qualité de tabac brut ont-ils un impact significatif sur le respect des impératifs de santé publique ? Dans quelle mesure l'aide spécifique a-t-elle contribué à la réduction de l'impact de la production de tabac sur l'environnement ? (Q.E. 4.3 et 4.4.)

Il existe un recoupement important entre l'ensemble des aspects qui concernent le respect des impératifs de santé publique et l'ensemble des aspects qui concernent l'impact de la production de tabac sur l'environnement. On se réfère, notamment, à tous les éléments qui peuvent être attribués au comportement des producteurs (le choix et l'utilisation de variétés plus résistantes aux maladies, les méthodes de production et les pratiques agronomiques), concernant un usage plus rationnel et limité de produits chimiques (engrais et, surtout, produits phytosanitaires), qui permettraient une plus basse présence de résidus et de métaux lourds dans le tabac (et donc une nocivité inférieure), et en même temps aussi de moins polluer l'environnement. Une partie des actions éventuelles qui sont accomplies par les Groupements de producteurs grâce à l'aide spécifique et qui visent à atteindre un des deux objectifs, devraient donc produire également leurs effets sur l'autre objectif.

C'est la raison pour laquelle l'Évaluateur a jugé opportun de répondre conjointement aux questions évaluatives 4.3 et 4.4

7.3.1. Structuration

La première partie de la question vise à évaluer la capacité des instruments de l'OCM à limiter la présence de substances nocives dans le tabac brut. Au niveau juridique, le Règlement (CE) 2075/92 fixe les limites minimales de qualité pour le tabac livré et il établit, en particulier, que le tabac éligible à la prime ne doit pas contenir des feuilles marquées par des pesticides.

La deuxième partie de la question vise à évaluer si le fonctionnement de l'OCM (et notamment le soutien aux producteurs en termes d'assistance technique, visée dans l'aide spécifique) a encouragé l'adoption de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement. Il s'agit de vérifier, en particulier, si dans la période qui fait l'objet de l'analyse on a enregistré une évolution vers des méthodes et des techniques culturales qui favorisent une utilisation plus "environnementale" des facteurs de la production : impact sur la qualité du terrain et sur les économies de ressources hydriques.

Dans ce sens, les instruments de l'OCM Tabac qui sont concernés par l'analyse évaluative sont : la prime variable (rapportée à la Question 1.2), l'aide spécifique (rapportée à la Question 1.2), le Fonds volet recherche (rapporté à la Question 4.1).

7.3.1.1. Critères de jugement

Les critères de jugement qui ont été adoptés pour évaluer l'impact des instruments de l'OCM Tabac sur la protection de l'environnement et sur la production d'un tabac plus "propre" sont :

1. Les instruments visant à l'amélioration de la qualité du tabac brut ont contribué/n'ont pas contribué à la production d'un tabac contenant moins de substances nocives
2. La monoculture est/n'est pas une méthode de production en baisse, en faveur des rotations
3. Les producteurs ont adopté/n'ont pas adopté des méthodes de production moins intensives, avec une baisse de la consommation de moyens chimiques
4. Les actions d'assistance technique ont favorisé/n'ont pas favorisé la rationalisation des pratiques agricoles

7.3.1.2. Indicateurs, sources utilisés et méthodologie

Pour répondre au premier critère de jugement, l'évaluateur avait proposé d'utiliser comme indicateur l'évolution du contenu en nicotine, en goudrons et autres éléments nocifs dans le tabac brut, qui devaient être déterminés grâce à des analyses de laboratoire effectuées par les industries de transformation et par les manufactures. Malgré les demandes répétées, les sujets contactés n'ont pas mis à disposition de l'évaluateur les éléments pour pouvoir exprimer une réponse quantitative. L'analyse évaluative a donc été développée en utilisant un indicateur qualitatif, basé sur les interviews

qui ont été effectuées au moyen du questionnaire aux Groupements de producteurs et aux industries de transformation, avec les interviews qui ont été réalisées directement dans certaines manufactures.

L'analyse du degré d'adoption d'un système de rotation culturale dérive des indications qui sont reçues des Groupements de producteurs, recoupées avec les données RICA et DG AGRI qui ont été examinées dans les autres questions évaluatives, notamment dans les questions 1.2 et 2.1 (voir aussi annexes).

Pour répondre au troisième critère de jugement (l'adoption de techniques de production moins intensives), les indicateurs utilisés ont été les suivants :

- Évolution des rendements par hectare de surface plantée en tabac (cet indicateur a déjà été utilisé dans la réponse à la question 2.2)
- Évolution de la dépense par hectare qui est supportée par les exploitations tabacoles pour les engrais et les moyens techniques concernant la protection des cultures (produits phytosanitaires, etc.).

Les résultats des indicateurs quantitatifs ont été comparés aux réponses qui ont été données sur ce thème spécifique par les Groupements de producteurs.

Les frais pour les engrais et pour les produits phytosanitaires ont été tirés de la banque de données du RICA. En ce qui concerne les limites qui sont liées à cette source, on renvoie au chapitre "Méthodologie évaluative et limites de l'analyse". Les données RICA utilisées par l'évaluateur sont exprimées à des valeurs courantes. Pour exprimer un jugement sur l'évolution des quantités utilisées, les données en valeur ont été déflationnées par les indices nominaux des prix d'achat des engrais et des produits de protection des cultures (source : base New Cronos d' Eurostat). La série de dépenses par hectare déflationnées de l'indicateur susdit représente donc une *proxy* de l'évolution des quantités utilisées.

En ce qui concerne l'impact des actions d'assistance technique qui ont été financées par l'OCM sur la rationalisation de l'utilisation de l'eau d'irrigation, sur les pratiques de ramassage de déchets et sur l'adoption des techniques intégrées de lutte, les informations qualitatives dérivant de l'enquête auprès des Groupements de Producteurs ont été analysées sur la base des résultats de l'analyse évaluative qui est visée à la question 1.2.

7.3.2. L'impact des instruments de l'OCM sur le contenu du tabac en termes de substances nocives pour la santé et pour l'environnement

7.3.2.1. Les substances nocives du tabac

Parmi les polluants (résidus industriels, pesticides, gaz d'échappement des voitures, matières plastiques, additifs, colorants etc.), la fumée de tabac est certainement un des plus discutés et on le considère, justement parce qu'il est absorbé directement, parmi les plus dangereux pour la santé¹⁶⁰.

Les substances nocives du tabac peuvent être rapportées aux catégories principales suivantes :

- contenu en nicotine
- nitrosamines
- produits de la combustion
- résidus de produits phytosanitaires

Il est important de souligner la différence dans le dommage que les diverses substances nocives peuvent provoquer. La fumée est composée de nicotine, de gaz et de "condensat". Le dommage de la fumée est causé principalement par le condensat, qui est le produit de la pyrolyse incomplète du tabac; celui-ci est composé d'environ 4000 substances dont on ne connaît les effets pour la santé que pour moins de la moitié; parmi elles, 40 au moins sont certainement connues pour provoquer le cancer. La plupart de ces substances sont contenues dans le «goudron». La partie gazeuse de la fumée contient des gaz toxiques, parmi lesquels l'oxyde de carbone.

La nicotine est une composante du tabac. Il semblerait, d'après les connaissances actuelles, que la nicotine ne soit pas cancérigène. En revanche, sa faculté de développer une dépendance est un facteur qui a poussé les associations médicales à classer la dépendance de nicotine parmi les maladies reconnues. Bien que cette propriété accoutumante de la nicotine ait été contestée pendant des décennies par l'industrie du tabac, des documents au sein de cette industrie mentionnaient déjà en 1961 que les « fumeurs sont dépendants de la nicotine ».

La composition chimique du condensat varie considérablement et est étroitement liée au génotype, aux techniques culturales et aux traitements, si bien que pour un même *cultivar* le contenu des principales substances peut être modifié lorsqu'on change les techniques agronomiques. De cette façon, on change à la fois le contenu en tar et sa capacité mutagène.

La nocivité du condensat est due à des composants chimiques toxiques (acide cyanhydrique, phénols, alcaloïdes etc.), et des mutagènes comme, par exemple, le Benzo (α) pyrène (BAP) et les nitrosamines spécifiques du tabac (TSNA). Ces dernières sont produites en partie durant le séchage et la conservation du tabac et en partie durant sa combustion incomplète. Leurs précurseurs sont les alcaloïdes (nicotine et nor nicotine) et certaines substances organiques azotées. Actuellement, on est en train de mettre au point des techniques pour leur abatement dans la phase de séchage.

¹⁶⁰ En vertu du respect des impératifs de santé publique, il existe l'obligation de produire des cigarettes qui contiennent moins de nicotine, de goudron et d'oxyde de carbone. En effet, en Europe, la demande est en train de s'orienter de plus en plus vers les cigarettes "light" (un mot sur lequel il existe une contestation) : au début des années 90, les cigarettes pouvaient contenir au maximum 15 mg de goudron, avant d'arriver d'abord à 12 et, depuis 1993, à 10. Dans les cigarettes light, on met moins de tabac, et celui-ci est plus expansé (ce sont les résidus de transformation du tabac, expansés avec un procédé technologique : de fait, les light contiennent plus d'air). On ne peut pas soutenir, cependant, que les cigarettes light soient moins nocives, parce que toutes les cigarettes le sont et parce que le consommateur pourrait être induit à consommer par conséquent une plus grande quantité de light avec des effets qui sont également négatifs sur la santé.

7.3.2.2. L'analyse qualitative de l'impact des instruments de l'OCM Tabac sur le contenu du tabac en termes de substances nocives

Dans la réponse à la question 1.2 on a décrit les relations entre les facteurs de la qualité du tabac brut en feuilles et les instruments qui influent sur les processus d'amélioration correspondants. Parmi les diverses composantes qui ont été indiquées par les Groupements et par les transformateurs, les éléments de qualité qui sont liés aux caractéristiques chimiques des feuilles (contenus en nicotine, nitrosamines, etc.) sont perçus de façon extrêmement différente: pour les Groupements ces caractéristiques ont une grande importance, qui n'est inférieure qu'à deux aspects (la couleur et l'intégrité des feuilles), alors que les transformateurs relèguent cet aspect à la dernière place par rapport à une liste d'autres paramètres.

Le même type d'évaluation change considérablement quand les transformateurs l'appliquent au tabac transformé: dans ce cas l'appréciation des caractéristiques chimiques du produit remonte en ordre d'importance de la dernière à la troisième place.

Les différences de jugement qui ont été relevées au sein de la filière peuvent refléter des incohérences sur l'identification réelle de la qualité du produit fini, et cela est confirmé en effet par le témoignage d'un des transformateurs qui affirme *"l'abaissement de la quantité de goudron et de nicotine qui est présente dans le tabac a comme conséquence de rendre plus mauvais le goût et l'arôme, qui sont considérés les principaux facteurs de qualité des produits à base de tabac. Malgré cela, le niveau de ces éléments a diminué en valeur absolue ces dernières années. Le niveau de goudron, d'autre part, n'est pas modifiable dans les pratiques agronomiques, mais seulement par des procédés technologiques de manufacture qui sont peu remplaçables. Les autres éléments nocifs sont modifiables lors de la culture"*.

L'identification des progrès qui ont été accomplis ces dernières années en termes de réduction des volumes de substances nocives présentes dans le tabac, dérive des résultats de l'enquête sur les opérateurs de la filière:

Fig. 101) Les entreprises ont-elles réduit les achats de variétés de tabac qui sont caractérisées par un niveau plus élevé d'éléments nocifs pour la santé des consommateurs ?

<i>réponses des Groupements de producteurs</i>	Beaucoup	11 réponses
	Assez	8 réponses
	Peu	12 réponses
	Pas du tout	6 réponses
<i>réponses des transformateurs</i>	Beaucoup	3 réponses
	Assez	8 réponses
	Peu	6 réponses
	Pas du tout	2 réponses

À la question sur les motifs qui ont poussé les entreprises de transformation à acheter un tabac moins nocif, tant les producteurs que les entreprises ont indiqué l'évolution du marché de la consommation finale.

D'autres facteurs possibles, tels que la modulation de la prime communautaire, la définition de cahiers de charges établis avec les entreprises ou la réglementation sur le respect des quantités maximums de substances toxiques présentes dans les cigarettes, ne semblent pas avoir été déterminants.

D'après les réponses des professionnels, le rôle qui a été joué par l'aide spécifique a contribué plus que tout autre instrument à la réalisation des résultats. Cette position reflète les opinions des producteurs agricoles et des transformateurs eux-mêmes qui indiquent conjointement dans la diminution des résidus de pesticides et d'engrais, les progrès les plus importants qui ont été obtenus en termes d'élimination de substances nocives pour la santé (cfr. paragraphe suivant).

D'après les producteurs, des progrès ont été atteints au niveau environnemental, grâce à des activités de recherche et d'expérimentation (par exemple de lignes variétales plus légères) et à la rationalisation des techniques agronomiques (utilisation plus basse de produits chimiques). Dans ce sens, des résultats ont été également obtenus sur la diminution de substances nocives comme le nitrosamines et

sur la nicotine, mais moins sur la diminution du goudron.

Pour les transformateurs, les volumes de substances nocives dans le tabac sont cependant déterminés par les caractéristiques des variétés cultivées et par la nature et/ou la position des terrains cultivés.

Une comparaison au sein de la filière peut être également faite en ce qui concerne une reconnaissance possible d'un différentiel de prix payé aux producteurs pour la commercialisation de tabac brut en feuilles avec une présence inférieure de résidus de substances nocives.

Les producteurs considèrent que cette possibilité plait et est nécessaire aux industries de transformation et qu'elle serait compensée par une augmentation moyenne de l'ordre de 20% du prix de vente. Les entreprises répondent affirmativement à la même question à hauteur de 50%, en identifiant une augmentation possible de 10% du prix du produit.

7.3.3. La diffusion de la rotation culturale

En ce qui concerne la diffusion de la pratique de la rotation culturale à la place de la monoculture, il faut souligner d'une manière générale que la monoculture appauvrit progressivement la fertilité du terrain et favorise la diffusion des maladies des plantes, ce qui demande par conséquent l'utilisation croissante de produits chimiques de soutien.

Les indications de l'échantillon des Groupements de Producteurs, cohérentes avec l'analyse qui a été faite à partir de données RICA, montrent que dans la période qui fait l'objet de l'analyse :

- dans la zone communautaire, le rapport entre le nombre de producteurs qui pratiquent la rotation et le nombre de producteurs qui pratiquent la monoculture est resté fondamentalement inchangé
- au niveau dynamique, l'Italie est le seul Etat membre dans lequel on a enregistré des écarts significatifs dans le rapport rotation/monoculture, avec un déplacement général vers l'adoption de méthodes visant à la rotation
- la rotation est de toute manière une pratique consolidée en Belgique, en Allemagne et en France
- la monoculture est une pratique consolidée en Espagne (indications confirmées par l'analyse de l'évolution du rapport SAU tabac/SAU totale - données RICA)
- En Grèce on n'enregistre pas de modifications dans les comportements des producteurs, et le rapport rotation/monoculture reste stable au fil du temps.

7.3.4. Les méthodes de production adoptées par les producteurs

Comme on l'a précisé dans le paragraphe "Structuration", l'évolution du degré d'impact sur l'environnement déterminé par les cultures de tabac, influencé également par l'action des instruments de l'OCM, est analysée de différents points de vue: l'utilisation de techniques plus ou moins intensives, l'emploi des ressources hydriques, le traitement des déchets et l'adoption de techniques intégrées de lutte contre les maladies.

La réponse à la question 2.2 a mis en évidence un processus généralisé de concentration de la production. Bien qu'elles se prêtent à une certaine prudence, les données de croissance des rendements par hectare témoignent que ce processus a été accompagné par une intensification des méthodes de production.

L'analyse de la dépense/SAU pour les engrais et les produits pour la protection des cultures, déflationnée des respectifs indices nominaux des prix d'achat (moyenne communautaire), qui a été effectuée en distinguant les exploitations irriguées et non irriguées¹⁶¹, semble confirmer en partie cette intensification.

¹⁶¹ Les données RICA sur l'irrigation ne sont disponibles que pour l'Espagne et la Grèce. Les données relatives aux exploitations irriguées concernent seulement ces deux pays. Par contre, les données relatives aux exploitations non irriguées comprennent les exploitations non irriguées de l'Espagne et de la Grèce, et toutes les exploitations (irriguées et non irriguées) des autres pays.

Fig. 102) Évolution de frais pour la protection des cultures dans les exploitations tabacoles irriguées (Espagne et Grèce) et non irriguées (1993/1999) - Valeurs déflationnées en Ecu/Ha

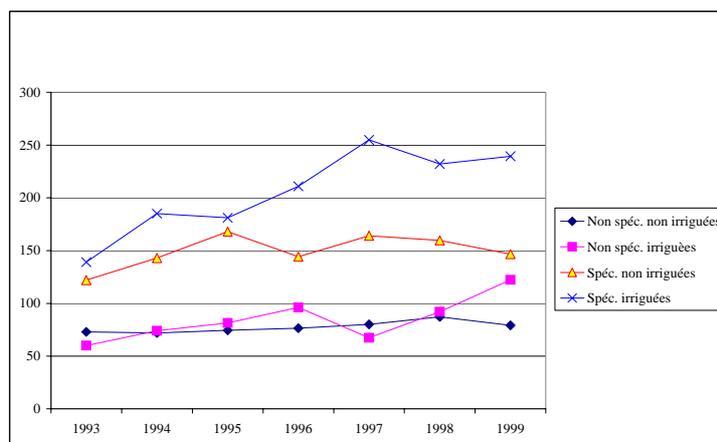
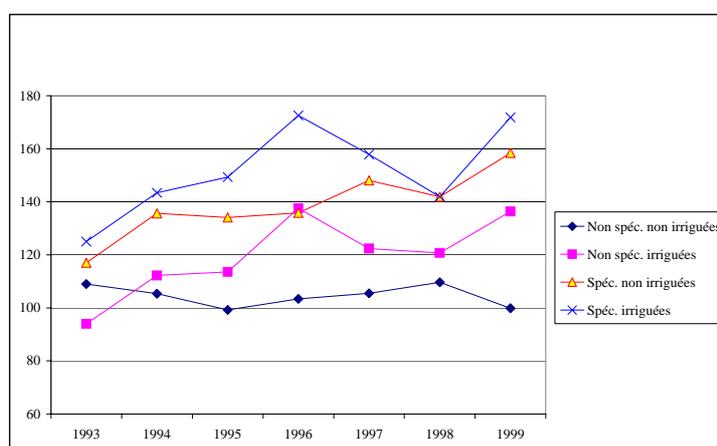


Fig. 103) Évolution de frais pour les engrais dans les exploitations tabacoles irriguées (Espagne et Grèce) et non irriguées (1993/1999) - Valeurs déflationnées en Ecu/Ha



Source: à partir de données RICA

En effet, à partir de 1993, on constate une augmentation généralisée de la dépense pour les engrais et pour les produits de protection des cultures, qui apparaît diversifiée selon la typologie d'exploitation (spécialisée ou non spécialisée dans le tabac) et par utilisation/non utilisation des ressources hydriques.

En valeur absolue (dépense/SAU), les exploitations spécialisées font un usage plus intensif de produits chimiques, et notamment de produits pour la protection des cultures, par rapport aux exploitations non spécialisées. La culture du tabac demande, par conséquent, une utilisation en moyenne beaucoup plus élevée de pesticides et (moins) d'engrais.

Fig. 104) Dépense moyenne à valeurs constantes pour engrais et produits pour la protection des cultures dans les exploitations tabacoles dans la période 1993/1999 (Écus/Ha)

	Engrais	Protection des cultures
Exploitations spécialisées irriguées (Espagne et Grèce)	152	206
Exploitations spécialisées non irriguées	139	150
Exploitations non spécialisées irriguées (Espagne et Grèce)	120	85
Exploitations non spécialisées non irriguées	105	77

Source : RICA

Dans les typologies d'exploitation respectives, les exploitations irriguées (Espagne et Grèce) ont une intensité d'utilisation de produits chimiques qui est plus élevée par rapport aux exploitations non irriguées.

Dans les exploitations irriguées (des deux typologies d'exploitation en Espagne et en Grèce), la croissance de l'utilisation de produits pour la protection des cultures est en outre sensiblement plus élevée par rapport aux exploitations non irriguées. En revanche, dans les exploitations non spécialisées et non irriguées, on assiste une stabilité substantielle de l'utilisation d'engrais.

Fig. 105) Taux de croissance de la dépense à valeurs constantes pour engrais et produits pour la protection des cultures dans les exploitations tabacoles (1993/1999)

	Engrais	Protection des cultures
Exploitations spécialisées irriguées (Espagne et Grèce)	3,5	8,7
Exploitations spécialisées non irriguées	3,9	2,7
Exploitations non spécialisées irriguées (Espagne et Grèce)	4,8	8,5
Exploitations non spécialisées non irriguées	-0,4	2,5

Source : RICA

On peut donc affirmer, d'une manière générale et tenu compte des limites des données, que l'impact de la production de tabac sur l'environnement n'a pas diminué. Au contraire, dans les zones où les conditions locales permettent l'irrigation des cultures, l'impact sur l'environnement devrait avoir augmenté, notamment dans les exploitations spécialisées, où la pratique de la monoculture est plus répandue (comparaison de l'incidence de la SAU en tabac sur la SAU totale représentée à la question 2.1).

Dans les exploitations irriguées (Espagne et Grèce), en outre, l'utilisation croissante de pesticides témoignerait du peu d'attention des producteurs pour les impératifs de santé publique, du moins en ce qui concerne la partie relative au contenu en résidus du tabac produit.

Il a semblé opportun à l'Évaluateur d'approfondir l'analyse au niveau des classes de taille des exploitations tabacoles, spécialisées et non spécialisées, afin de saisir des différences éventuelles de comportement attribuables aux conditions structurelles des deux typologies d'exploitations. Les résultats de l'analyse n'apparaissent pas tout à fait nets. On peut mettre cependant en évidence des éléments de caractère général.

Fig. 106) Évolution des frais pour les produits de protection des cultures par typologie d'exploitation tabacole et classes de tailles – valeurs déflationnées en Ecu/Ha (1993/1999)

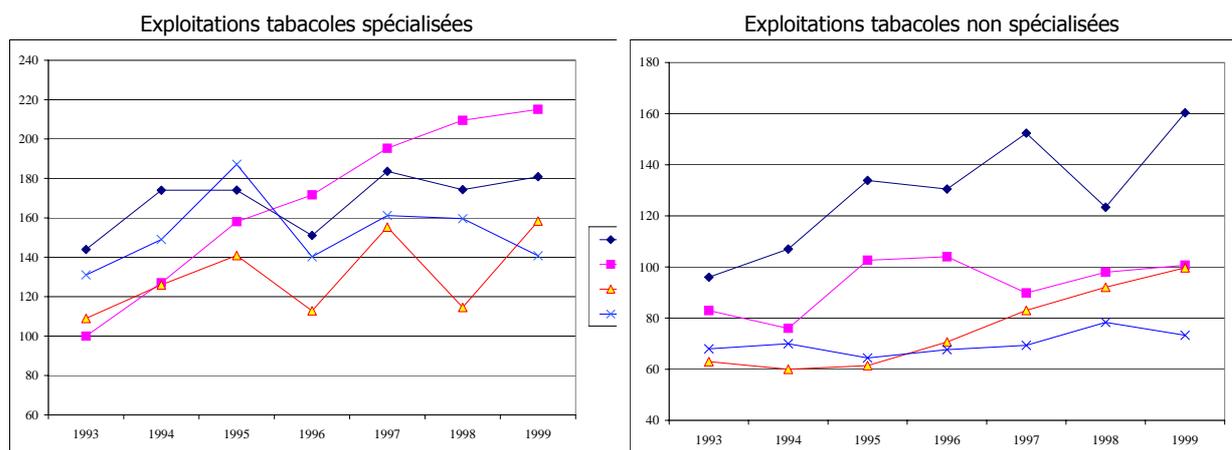
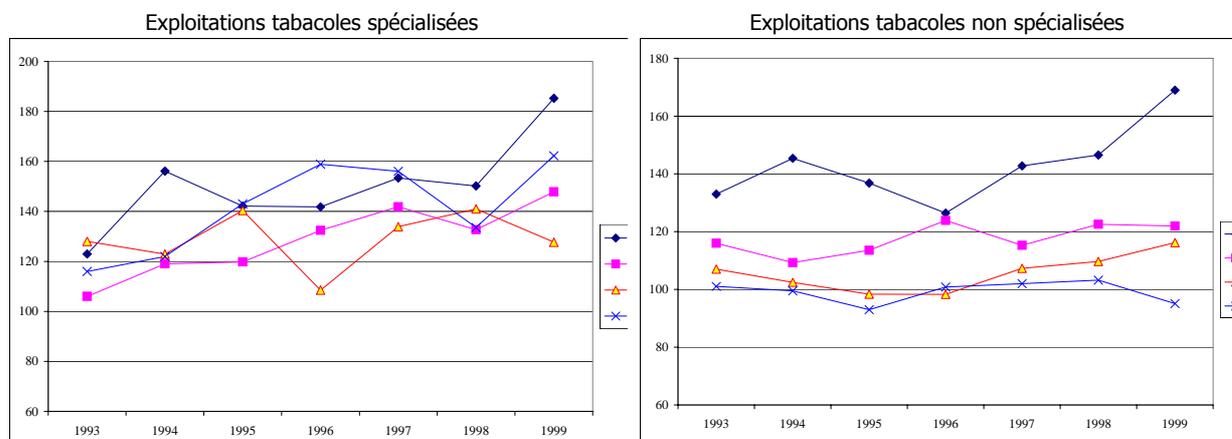


Fig. 107) Évolution des frais pour les engrais par typologie d'exploitation tabacole et classes de tailles – valeurs déflationnées en Ecu/Ha (1993/1999)



Source : RICA

Dans les exploitations de plus petite taille, l'utilisation de produits chimiques par unité de surface est généralement plus élevée par rapport aux exploitations qui appartiennent aux classes de taille supérieures. Le phénomène apparaît plus marqué dans les exploitations non spécialisées, et cela peut être attribuable à la plus grande incidence des surfaces plantées en tabac sur le total de la SAU disponible dans les exploitations de petite taille. Par contre, dans les exploitations spécialisées, les différences qui existent entre les diverses classes de taille apparaissent, en moyenne, plus contenues.

Fig. 108) Dépenses moyenne à valeurs constantes pour engrais et produits pour la protection des cultures dans les exploitations tabacoles dans la période 1993/1999 par classe de taille (Ecus/Ha)

	Exploitations spécialisées		Exploitations non spécialisées	
	Engrais	Protection des cultures	Engrais	Protection des cultures
< 5 ha	150	169	143	129
De 5 à 10 ha	129	168	117	93
De 10 à 20 ha	129	131	106	76
> 20 ha	142	153	99	70

Source : RICA

Dans toutes les classe de taille, dans la période considérée, on a eu une croissance de l'utilisation de produits chimiques, à l'exception des exploitations non spécialisées de plus de 20 hectares, où la consommation par unité de surface apparaît stable dans l'ensemble.

La croissance semble différenciée entre les classes et les typologies d'exploitation. On observe de toute manière la forte augmentation tendancielle, à la fois dans l'utilisation des engrais et, encore plus, des produits pour la protection des cultures dans les exploitations spécialisées de 5 à 10 hectares¹⁶².

Par contre, dans les exploitations de plus de 20 hectares, on enregistre une stabilité substantielle, surtout dans les dernières années de la période.

¹⁶² Le phénomène apparaît difficilement explicable. La vérification qui a été faite en ce qui concerne les variations de l'incidence de la SAU en tabac sur la SAU totale et la croissance des rendements par hectare n'a pas permis de relever des différences significatives par rapport aux autres classes de taille des exploitations spécialisées.

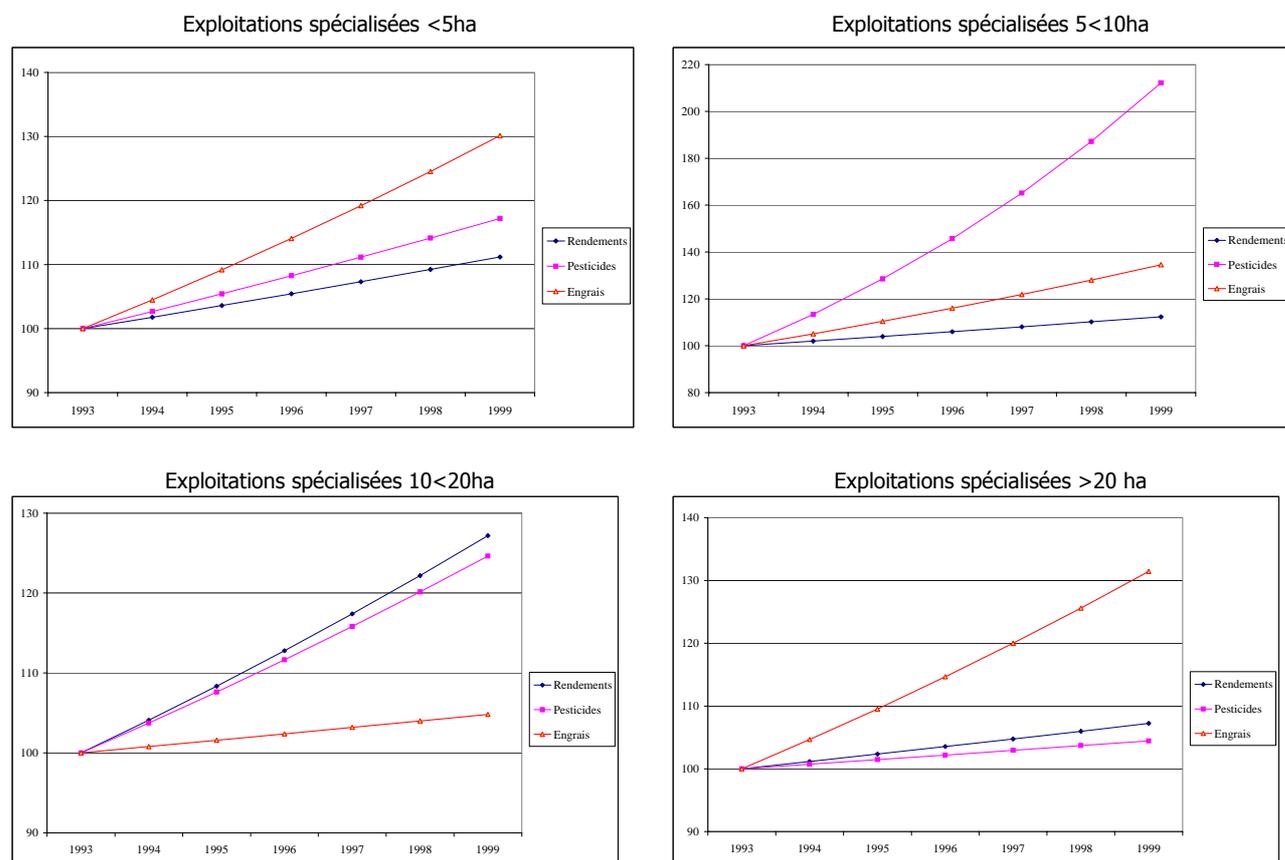
Fig. 109) Taux de croissance de la dépense à valeurs constantes pour engrais et produits pour la protection des cultures dans les exploitations tabacoles, par classe de taille (1993/1999)

	Exploitations spécialisées		Exploitations non spécialisées	
	Engrais	Protection des cultures	Engrais	Protection des cultures
< 5 ha	4,4	2,6	2,8	6,9
De 5 à 10 ha	4,9	12,5	1,4	3,4
De 10 à 20 ha	0,8	3,7	1,7	9,1
> 20 ha	4,6	0,7	-0,1	1,9

Source : RICA

On a voulu effectuer, enfin, une représentation des tendances de l'utilisation d'engrais et de produits de protection des cultures par rapport aux tendances des rendements par hectare dans les exploitations spécialisées, par classe de taille. On a calculé à cet effet les tendances des indices des variables considérées, en mettant 1993=100 comme origine. Les résultats de l'analyse confirment l'existence de différences significatives dans le comportement des producteurs.

Fig. 110) Exploitations spécialisées: trends des indices des rendements, frais pour engrais et frais pour produits de protection des cultures par hectare (1993=100)



Source : à partir de données RICA

On aperçoit notamment que :

- dans les classes de plus petite taille, et surtout dans les classes de 5 à 10 hectares, les augmentations des rendements ont été obtenues avec un emploi plus que proportionnel de moyens chimiques. Dans ces typologies d'exploitations, par conséquent, l'aggravation de l'impact sur l'environnement se confirme et, de façon complémentaire, le respect inférieur des impératifs de santé publique.

- dans les exploitations de plus de 20 hectares, les augmentations des rendements sont obtenues par des doses croissantes d'engrais. Toutefois, l'utilisation de produits pour la protection de la production apparaît alignée aux rendements. Dans cette typologie d'exploitations, par conséquent, même si on enregistre une fatigue progressive des terrains, l'impact sur l'environnement devrait être fondamentalement plus contenu.
- Enfin, dans les exploitations entre 10 et 20 hectares, la forte augmentation tendancielle des rendements s'accompagne d'une croissance beaucoup plus modeste de l'utilisation d'engrais et, dans une moindre mesure, également des produits de protection des cultures. Dans ces exploitations, par conséquent, des techniques de culture plus attentives au respect de l'environnement devraient être mises en œuvre, avec l'avantage supplémentaire de réaliser un produit relativement moins nocif.

7.3.5. Les résultats de l'activité d'assistance technique

Les informations quantitatives susmentionnées ont été comparées aux réponses des Groupements de producteurs, qui sont à certains égards contradictoires.

La plupart des répondants ont admis que les exploitations associées n'ont pas réalisé des systèmes de production moins intensifs. Cette affirmation est fondamentalement dans la ligne des résultats des indicateurs quantitatifs.

A la question ouverte (réponses spontanées) sur l'utilisation qui a été faite de l'aide spécifique, 2/3 de l'échantillon a vaguement cité les activités d'assistance technique, tandis que 1/3 a cité spontanément des actions visant à défendre davantage l'environnement (parmi lesquelles la récupération de matériaux de déchet).

Cependant, à la question fermée (réponses suggérées) sur les actions accomplies par le Groupement, tous les répondants ont signalé l'activité d'assistance technique visant à rationaliser l'utilisation d'engrais et de pesticides, dont, environ 75%, grâce à l'existence de l'aide spécifique. En plus, environ la moitié des Groupements déclare avoir effectué des activités d'assistance technique pour l'utilisation de techniques intégrées de lutte contre les maladies du tabac, qui prévoient un recours inférieur à l'utilisation de produits pour la défense de la production, dans ce cas aussi largement facilitées par l'aide spécifique.

L'ensemble des activités d'assistance technique (et de formation), d'après les déclarants, aurait eu des effets significatifs sur la réduction de l'utilisation de produits chimiques¹⁶³, et surtout sur le choix et les modalités d'emploi des produits chimiques à utiliser¹⁶⁴.

Des réponses, on relève donc des contradictions et des incohérences, qui montrent une surévaluation des activités qui ont été effectivement accomplies pour réduire l'impact sur l'environnement.

Il faut signaler, de toute manière, que presque tous les Groupements déclarent avoir réalisé des systèmes de contrôle sur le respect des bonnes pratiques agricoles en matière d'environnement, telles que, parmi les plus significatives : le contrôle et la rationalisation des produits chimiques utilisés; le contrôle des résidus sur le produit sec; le monitoring des eaux et l'analyse du terrain. En France, en outre, les Groupements ont déclaré avoir mis en pratique la normative "Agriconfiance".

Les contrôles effectués auraient permis aux techniciens des Groupements de relever : une réduction de la dispersion dans l'environnement et de la concentration dans le sol de produits chimiques, une réduction de la pollution des eaux de nappe (notamment des nitrates), une plus grande présence d'insectes utiles.

Cependant, 11 Groupements seulement (sur 45) déclarent prévoir des mesures (pénales) pour les producteurs qui ne respectent pas les dispositions du Groupement. Il ressort donc qu'en général, en admettant le déroulement d'activités d'assistance technique et de formation, les producteurs conservent largement leur pouvoir discrétionnaire de comportement.

¹⁶³ Parmi lesquels on signale le bromure de méthyle

¹⁶⁴ Il faut considérer qu'on a relevé la présence d'un système d'intervention orienté spécifiquement vers les techniques de lutte intégrée, complémentaire à l'action des Groupements de Producteurs. La culture du tabac rentre en effet parmi les activités qui sont sujettes aux plans de défense phytosanitaires aux termes du Règ. 2078/92. Les régions qui ont appliqué ce règlement sont donc dotées de règles de bonne pratique par rapport aux adversités à contrôler (virose, pourritures radicales, péronospora, bactériose, nématodes et phytophages) : pour chaque infestation on a défini les modalités d'intervention, les moyens de contrôle et les limites d'utilisation

7.3.6. La contribution du Fonds du tabac à la limitation de la présence de substances nocives dans le tabac brut et au respect de l'environnement

Les projets qui ont été financés par le Fonds avaient les objectifs suivants :

1. La rationalisation de l'utilisation de produits phytosanitaires et d'engrais
2. L'utilisation de variétés plus résistantes aux maladies (qui demandent par conséquent moins de produits chimiques)
3. La réduction de l'impact sur l'environnement

En particulier, six des neuf projets de recherches qui ont été financés par le Fonds du tabac avaient comme objectif principal la limitation de la présence de substances nocives (pesticides, métaux lourds) :

- 94/T/12 : Pratiques culturales optimales pour les variétés de tabac (séchés à l'air chaud), précoces et à faible potentiel en nicotine et en goudrons
- 94/T/19-24: Production de tabac Burley à teneur en azote, en nitrate, en nicotine et à rendement en goudrons réduits
- 96/T/35: Surveillance et réduction des teneurs du tabac en métaux lourds »
- 96/T/55: Effets de la salinité sur la croissance, la physiologie, le rendement et la qualité du tabac
- 96/T/66: Réduction des résidus de pesticides dans le tabac et dans l'environnement par la Méthode des semi-flottants perfectionnés – Float-system
- 96/T/67: Réduction de la teneur du tabac en composés indésirables par l'utilisation d'outils d'aide à la gestion de la fertilisation azotée

Les trois autres se référaient expressément à des objectifs en rapport avec l'environnement :

- 94/T/22: Réduction de l'emploi des produits phytosanitaires et de leurs résidus dans les tabacs. Techniques culturales compatibles avec l'environnement
- 96/T/18: Lutte contre les insectes ravageurs et les virus attaquant le tabac à l'aide de technologies éco-compatibles
- 96/T/24: Identification des espèces constituant la banque de semences pour réduire l'application d'herbicides

Les résultats les plus appréciables qui ont été atteints par les projets sont rapportés dans l'annexe à la question évaluative 4.1.

On a posé une question spécifique aux Groupements de producteurs concernant le Fonds communautaire du tabac. En particulier sur la diffusion des résultats des recherches financées par le Fonds et si chaque Groupement a utilisé pour ses activités d'assistance technique et de formation aux producteurs associés, les résultats des recherches mêmes.

La réponse a été négative, car 86% des Groupements ont répondu ne pas avoir utilisé les résultats provenant des recherches qui ont été promues par le Fonds communautaire pour aucune de leurs activités (assistance technique et formation aux producteurs associés).

La raison principale car les résultats des recherches du Fonds n'ont pas été utilisés est principalement la non-diffusion des résultats eux-mêmes, ainsi que le manque ou l'insuffisance effective de recherches (cfr. question évaluative 4.1.)

A notre avis, les résultats de ces projets n'ont pas, et ne pouvaient pas avoir, à ce jour un effet direct, mesurable sur la diminution du contenu en goudron, en nicotine, et d'autres éléments nocifs, qui aurait eu lieu ces dernières années dans le tabac communautaire, ni encore moins un effet mesurable sur l'impact environnemental, mais il s'agit de résultats et de stimulations pour l'ensemble du secteur et seule leur mise en oeuvre par la suite pourra avoir des effets qui seront mesurables sur la santé et sur l'environnement.

7.3.7. Jugement évaluatif

Les interviews croisées aux transformateurs et aux Groupements de producteurs ont montré que l'élément le plus nocif est constitué par la présence des goudrons, dont le niveau a très peu de rapports avec la variété ou avec la méthode de production, car il dépend beaucoup plus de la température de combustion de la cigarette. Par conséquent, les instruments de l'OCM n'ont pas eu des effets significatifs sur sa réduction, sous réserve des résultats des projets de recherche du Fonds du tabac dont les résultats doivent être encore divulgués

Les instruments qui pourraient conduire à une réduction de la quantité de nicotine semblent être à la portée des activités d'assistance technique et de formation qui sont réalisées aussi grâce à la contribution de l'aide spécifique. Cependant, c'est sur ce plan que se déroule le conflit entre les diverses composantes de la qualité du produit fini¹⁶⁵, dont la conséquence a été l'intérêt relatif, de la part de la filière, de poursuivre des activités d'amélioration sur cet aspect.

Les réponses des opérateurs de la filière identifiaient toutefois des comportements vertueux de la part de certaines entreprises et certains Groupements qui ont déclaré avoir modifié leurs stratégies vers l'achat / la production d'un tabac moins nocif, au point de prévoir aussi des augmentations de prix ad hoc à reconnaître aux producteurs. Les cas signalés semblent obéir, cependant, davantage à la nécessité de suivre une tendance de consommation, au lieu d'être liés à un instrument spécifique au sein de l'OCM Tabac.

La plupart des Groupements de producteurs auraient développé des actions d'orientation, d'assistance et de formation visant à réduire les résidus de produits phytosanitaires et d'autres éléments nocifs (métaux lourds, nitrosamines, fils en plastique, etc), à travers l'amélioration des techniques culturales et de récolte (réduction de l'utilisation de produits chimiques, rationalisation de la distribution d'eau, ramassage de déchets, etc).

Cependant, il n'a pas été possible de trouver une preuve objective des effets de ces activités : l'évaluateur a demandé de pouvoir disposer des résultats des analyses chimiques sur les lots de produit livrés aux manufactures, sans l'obtenir.

D'ailleurs, la vérification qui a été effectuée sur le niveau d'utilisation de produits phytosanitaires et d'engrais, à partir de données du RICA, a démontré une intensification des opérations culturales, qui a favorisé l'amélioration de la qualité de la production en termes de couleur et d'intégrité des feuilles, mais une aggravation du bilan environnemental de la culture. Ces caractéristiques trouvent leur expression la plus accentuée dans les exploitations de petite taille et dans les exploitations irriguées, où on a cherché de toute évidence à maximiser les rendements.

L'intensification des méthodes de culture est aussi démontrée par l'augmentation tendancielle des rendements.

En outre, la plus grande part des réponses des Groupements indique que le rapport entre le nombre de producteurs qui adoptent la rotation et le nombre de producteurs qui adoptent la monoculture est resté inchangé au cours des dernières années.

Par conséquent, les instruments visant à l'amélioration de la qualité de tabac brut n'ont pas contribué de façon significative au respect des impératifs de santé publique, et l'aide spécifique a contribué non plus à la réduction de l'impact sur l'environnement.

Le jugement global aurait du comprendre aussi les résultats des projets financés par le volet recherche du Fonds, mais pour l'instant ce jugement est suspendu en attendant des résultats effectifs, qui ne pourront pas avoir de toute manière un impact immédiat.

¹⁶⁵ La nicotine n'est plus identifiée comme une substance nocive, mais en tant que substance qui engendre "uniquement" une dépendance à l'égard du tabac.

8. MODE DE GESTION

Le Chapitre 8 aborde deux questions évaluatives qui concernent la gestion de l'OCM Tabac, et notamment :

- Quelles seraient les conditions pour qu'un système d'enchères contribue à augmenter le prix commercial du tabac brut (Question évaluative 5.1.)
- Les mécanismes de gestion et les systèmes administratifs mis en place par l'OCM Tabac brut ont-ils permis d'assurer d'une manière efficiente la gestion du secteur ? (Question évaluative 5.2.)

8.1. Quelles seraient les conditions pour qu'un système d'enchères contribue à augmenter le prix commercial du tabac brut ? (Q.E. 5.1)

8.1.1. Structuration

Le système d'enchères a été prévu par la réglementation pour augmenter la transparence des négociations, en rééquilibrant le pouvoir contractuel entre les producteurs et les industries de transformation, et en permettant une hausse des prix commerciaux. Il faut considérer que le système est facultatif pour les États Membres (voir art. 12 Règ. 2848/98).

Dans la pratique, le système n'a été appliqué dans aucun pays de l'Union européenne.

La question, même dans son énonciation ("quelles seraient ...") sort du parcours d'analyse évaluative ex-post stricto sensu. La question vise en effet à relever les motifs économiques et/ou d'organisation qui ont empêché le succès de l'instrument des enchères, et quelles pourraient être les conditions pour en favoriser l'activation.

8.1.1.1. Sources

La source primaire des informations et des suggestions est représentée par une enquête auprès des Administrations des États membres, des Groupements de producteurs et des entreprises de première transformation du tabac brut.

8.1.2. Les raisons d'insuccès

L'enquête sur le terrain a permis de confirmer que le système d'enchères n'a été appliqué dans aucun pays de la Communauté.

Le tableau suivant rapporte les motifs (exprimés de façon synthétique) qui ont empêché (ou rendu inopportune) l'application du système d'enchères, cités le plus fréquemment par les sujets auxquels a été fourni le questionnaire.

Fig. 111) Motifs cités par les sujets de la filière qui ont causé la non-application du système d'enchères

Groupements de producteurs	<ul style="list-style-type: none"> - Les Groupements ne disposent pas d'entrepôts pour la sélection et le triage du produit - Le système d'enchères aurait diminué la force contractuelle des Groupements - Le système d'enchères provoquerait un cartel des multinationales et la création d'un oligopole de grandes entreprises qui pourraient abaisser ensuite le niveau des prix - L'incompatibilité du système d'enchères avec la négociation préalable - La norme qui prévoit l'application du système à tous les groupes de variétés ne fonctionne pas
Industries de transformation	<ul style="list-style-type: none"> - Le produit est négocié avant être mis aux enchères - La relance sur les prix contractuels devrait avoir lieu vingt jours avant les livraisons, sans expertise préalable et donc sans la définition concrète d'un certain prix de base d'enchère - Absence d'un organisme indépendant préposé à la classification univoque du produit et donc à l'indication d'une base de prix d'enchère - La présence de coopératives entre les transformateurs, qui reçoivent le produit en apport - Les enchères créent des problèmes à la programmation industrielle des entreprises de transformation - La forte présence des lobbies des intermédiaires - Le risque d'interrompre des rapports consolidés et fiduciaires entre les Groupements et les transformateurs
Industries Coopératives	<ul style="list-style-type: none"> - Des problèmes économiques et sociaux liés à la stabilité des entreprises coopératives. - Le système d'enchères, pour les coopératives, est en contradiction avec ce qui est prévu par la réglementation en vigueur et avec les normes du Code Civil - Le système est incompatible avec les engagements qui sont pris par les membres des coopératives - La réglementation prévoit l'enchère des contrats, ce qui est incohérent avec le système de négociation préalable. - Les enchères sont une proposition des Multinationales pour démanteler le système des coopératives - Les enchères créent des problèmes à la programmation de l'activité industrielle

Les sujets interviewés ont mis l'accent sur certains aspects de caractère technique et fonctionnel. Il nous paraît opportun de mettre en évidence les aspects suivants :

1. Le premier souligne la contradiction substantielle entre le système de négociation préalable et le système d'enchères des contrats.
2. Le deuxième concerne la nature même du système d'enchères. En effet, le système concerne les contrats et pas le produit. C'est donc un système anormal par rapport à celui qui est appliqué, par exemple, aux États-Unis et au Zimbabwe, où les enchères s'appliquent sur le produit physique. En outre, ce système ne permet pas d'effectuer une expertise préalable visant à donner une évaluation objective de la valeur du tabac, et il n'y a donc pas de définition concrète d'un certain prix de base d'enchère. Beaucoup d'interviewés ont donc défini la formulation du règlement comme un "système d'enchères en papier". D'autre part, une enchère éventuelle sur le produit impliquerait la disponibilité de centres de stockage de la part des Groupements de producteurs qui, en l'état actuel, n'existe pas.

3. Le troisième concerne les effets potentiels sur la programmation industrielle des entreprises de transformation, qui serait altérée. Les entreprises planifient longtemps à l'avance leur activité industrielle, en se basant sur une certitude des approvisionnements de tabac de la part des Groupements qui est représentée par les contrats. Sur cette base sont planifiées également les quantités de matériels d'utilisation (par exemple les caisses), le système des transports, les besoins financiers (crédits de campagne) et l'importance de la main d'œuvre à utiliser (établie au préalable avec les syndicats). La disparition des certitudes d'approvisionnement causerait de fortes diséconomies aux entreprises, et des contentieux avec les entreprises fournisseuses d'instruments et de services.

Les sujets interviewés ont mis l'accent aussi sur des aspects de caractère plus "politique", comme la position contraire qui a été prise par les entreprises coopératives de transformation¹⁶⁷.

La coopération a jugé le système d'enchères conflictuel avec le régime mutualiste du système coopératif: avec ce système, qui permettrait l'achat du tabac des membres par d'autres entreprises, il n'existerait plus en effet de rapport de mutualité et l'obligation d'apport de la part des producteurs. Dans ces conditions, le rapport étroit entre les membres et leur coopérative (dont ils sont de fait les actionnaires) serait rompu, et avec lui l'équilibre et sa stabilité interne¹⁶⁸.

8.1.2.1. Un approfondissement territorial

Le système des enchères avait été prévu par la réglementation pour augmenter la transparence des négociations, en rééquilibrant le pouvoir contractuel entre les producteurs et les industries de transformation, et en permettant une hausse des prix commerciaux. Potentiellement, dans les pays producteurs, comme l'Italie et la Grèce, où le système compétitif de l'industrie de transformation est complexe et articulé le système aurait pu jouer un rôle important.

Par contre, dans les pays où la structure de l'industrie de transformation est hautement concentrée (Espagne, France, Allemagne, Autriche, Portugal, Belgique), l'opinion des interviewés est que le système d'enchères n'aurait eu aucun sens. Les entretiens effectués ont souligné que soit le système n'a été demandé par aucun sujet de la filière (par exemple en Espagne, où une seule industrie de transformation concentre le 76% du tabac espagnol), soit le système n'est pas fonctionnel à la structure organisationnelle du secteur (par exemple en France, où la filière est presque totalement intégrée).

En Grèce, le système n'a pas été activé à cause de la contrariété exprimée par les entreprises de transformation. La raison principale est représentée par le risque qu'une entreprise, dotée de ressources financières importantes, puisse s'adjuger la plupart des contrats à des prix hors marché, en créant un oligopsonne, et une élimination conséquente des entreprises concurrentes de taille inférieure. Par contre, il est impossible pour les plus petites entreprises de lancer des offres qui concernent des contrats importants qui sont originairement au nom d'entreprises plus grandes.

Cette raison a été également citée par de nombreux sujets de la filière en Italie.

En Italie, toutefois, les raisons sont plus complexes et, pour certains aspects, confuses, à la fois en ce qui concerne l'opportunité de réaliser le système, et en ce qui concerne les raisons d'insuccès.

Dans ce pays, le thème de la transparence des négociations a des racines historiques, qui se réfèrent à des situations organisationnelles particulières dans certaines provinces du Sud (notamment dans la province de Caserte, en Campanie).

Selon les interviewés, dans cette région est historiquement présente (pas uniquement dans le tabac) la figure de l'intermédiaire, qui réunissait le produit de plusieurs producteurs, en les revendant aux

¹⁶⁷ En Italie, le système coopératif joue un rôle significatif dans le secteur tabacole. En gros, environ 48% de la première transformation du tabac brut est effectuée par des entreprises qui ont cette nature juridique.

¹⁶⁸ Il faut relever que la réglementation italienne, en matière de coopération, se heurte à la réglementation communautaire, surtout en ce qui concerne les conditions de droit civil (mutualité). La norme italienne (loi 59/92) prévoit que faute de la condition de mutualité, la coopérative doit procéder au versement des fonds mutualistes au Ministère du Travail.

industries de transformation. Ce système organisationnel excluait, par conséquent, la possibilité d'un rapport contractuel direct entre le producteur et l'entreprise de transformation. Avec l'activation du système des quotas, qui en prévoyait l'attribution en fonction des livraisons des trois années précédentes, dans de nombreux cas les intermédiaires se sont avérés être titulaires de quotas, car eux seuls détenaient la documentation nécessaire qui prouvait les transactions du produit¹⁶⁹.

Cependant, les intermédiaires se sont aussi trouvés dans la condition de ne pas pouvoir prouver la disponibilité des surfaces de production. Une des solutions pratiquées par les intermédiaires aurait été celle de constituer des Groupements de producteurs, en transférant le quota aux producteurs, mais avec l'engagement, pour ces derniers, de livrer toute la production à des prix inférieurs par rapport à ceux qui pouvaient être réalisés en vendant le tabac aux industries de transformation.

Dans d'autres cas, en plus de cette solution, les intermédiaires auraient également créé des industries de première transformation, auxquelles les Groupements vendent le produit.

En définitive, les escamotages qui sont utilisés permettent de faire survivre un système de coûts d'intermédiation qui se traduit non seulement par une déduction plus ou moins importante du prix qui est réellement touché par les producteurs tabacoles, mais aussi par un manque de transparence des relations de marché.

L'application du système des enchères aurait dû contribuer à éliminer ces phénomènes, en brisant le lien étroit entre les intermédiaires et certains transformateurs.

¹⁶⁹ Les producteurs agricoles ne disposaient pas de documentation prouvant la cession du produit aux intermédiaires.

8.1.3. Les conditions qui pourraient favoriser la réalisation du système

On a demandé aux sujets interviewés quelle sont les modifications qui devraient être apportées à la réglementation communautaire pour rendre plus réalisable et attrayant le système d'enchères. Les réponses obtenues le plus fréquemment sont représentées dans le tableau suivant.

Fig. 112) Suggestions citées par les sujets de la filière qui peuvent favoriser l'activation du système d'enchères

Groupements de producteurs	<ul style="list-style-type: none"> - Imposition du système par règlement et, en cas de non-activation, réduction de la prime - Prévoir un soutien financier aux Groupements pour la réalisation d'entrepôts de stockage - Il faudrait stipuler uniquement l'engagement de culture avec le producteur, et formaliser le contrat immédiatement avant la vente du produit - Adhésion volontaire des Groupements au système d'enchère
Industrie de transformation	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilité de mettre le tabac aux enchères sans avoir d'engagements contractuels ou d'autres obligations - Que la prime fixe soit payée par l'agriculteur au moment de la mise aux enchères - Que la prime variable soit redistribuée en se fondant sur les expertises d'un organisme indépendant préposé à la classification - L'hôtel des ventes fixe les prix minimums pour le rachat des lots invendus - Possibilité de renchérir sur la base d'une définition du prix de chaque lot de la part du transformateur d'origine - L'enchère doit avoir lieu en présence du produit, et pas sur le contrat, comme le prévoit actuellement le Règlement - Possibilité d'effectuer l'enchère sur chaque livraison de chaque producteur - Le système est incompatible avec un secteur basé sur une OCM: il crée une situation d'insécurité juridique pour les entreprises de transformation
Industries Coopératives	<ul style="list-style-type: none"> - Trouver un dispositif juridique pour éviter des accords de cartel éventuels - Le système d'enchères devrait être appliqué uniquement pour certains groupes de variétés

Les réponses ont été parfois pertinentes, parfois non pertinentes, parfois fantaisistes. Il nous paraît quand même opportun de souligner deux aspects qui reviennent le plus souvent.

1. Le premier concerne le caractère volontaire et l'applicabilité du système à des groupes de variétés en particulier. La réglementation prévoit que l'adoption d'un système d'enchères est une faculté qui est accordée aux États membres, qui peuvent donc décider à ce sujet. Toutefois, une fois qu'il a été décidé, le système d'enchères devient obligatoire sur le territoire national pour tous les contrats et pour tous les groupes de variétés.

Ces obligations ont été citées par les interviewés comme une des raisons techniques qui ont empêché l'application du système. Les suggestions à ce sujet convergent fondamentalement sur le fait de rendre le système plus flexible, en l'appliquant uniquement à certains groupes de variétés et aux contrats des Groupements de producteurs intéressés. Il faut souligner de toute façon que le Règlement 546/2002 du 25/3/2002 a anticipé ces suggestions à l'art. 3, alinéa 1.

2. Le second, qui est cohérent avec les critiques qui ont été exprimés, concerne la possibilité d'appliquer le système non pas sur les contrats, mais plutôt sur le produit.

8.1.4. Jugement évaluatif

Potentiellement, le système d'enchère aurait eu un rôle dans les pays producteurs où le système compétitif de l'industrie de transformation est complexe et articulé (Italie et Grèce). Par contre, dans les autres pays où la structure de l'industrie de transformation est hautement concentrée le système d'enchères n'aurait eu sa justification d'être.

En Grèce et en Italie, les interviewés soulignent comme le système d'enchère s'opposait à une multiplicité d'intérêts et en particulier avec la préoccupation des petites entreprises de première transformation, qui craignaient d'être cannibalisées.

On a toutefois l'impression qu'autour du thème des enchères, par rapport aux buts qui étaient prévus à l'origine par la normative, en réalité un match beaucoup plus grand est en train de se jouer, dont l'objectif est la réorganisation du système compétitif de la transformation du tabac brut, notamment en Italie. On n'expliquerait pas autrement la forte opposition, sur celui-ci et sur d'autres thèmes, entre la composante privée et la composante coopérative de ce système.

8.2. Les mécanismes de gestion et les systèmes administratifs mis en place par l'OCM Tabac brut ont-ils permis d'assurer d'une manière efficiente la gestion du secteur ? (Q.E. 5.2.)

8.2.1. Structuration

L'objectif de la question est la formulation d'un jugement évaluatif, également qualitatif, sur l'efficience des mécanismes de gestion de l'OCM Tabac et, notamment, sur l'impact des modifications qui ont été approuvées avec la réforme de 1998.

La Commission Européenne a introduit, en effet, avec les Règlements (CE) 1636/98 et 2848/98 (et leurs modifications suivantes), des changements organisationnels et de gestion de l'OCM Tabac qui prévoient la simplification de la gestion administrative du secteur et le renforcement des contrôles. Les principaux mécanismes qui ont été introduits dans ce sens ont été :

- le remplacement de la distribution des quotas aux producteurs individuels par une distribution tous les trois ans des quotas aux Groupements de producteurs (réduction du nombre d'opérations à effectuer par les administrations nationales)
- l'abolition du double envoi d'attestation de quota aux producteurs individuels
- l'abolition du contrôle systématique du taux d'humidité
- la mise en place d'un système d'agrément national des transformateurs
- l'introduction d'un certain nombre de contrôles obligatoires à effectuer, comme celui des surfaces individuelles plantées

A ces changements, fondamentalement procéduraux, il faut ajouter l'effet de l'introduction de la "prime variable", un système dont la gestion opérationnelle et financière est déléguée aux Groupements de producteurs, qui a certainement comporté un surcroît de travail. L'aide spécifique qui a été accordée aux Groupements (retenue de 2% de la prime) devrait également permettre (parmi les autres engagements demandés) la rémunération pour l'utilisation du personnel administratif et technique. Les tâches de contrôle, telles qu'elles sont disciplinées au Titre VII du Règlement (CE) 2848/98, sont confiées aux États Membres et aux organismes de gestion.

8.2.1.1. Critères de jugement

La variation dans l'efficacité et dans l'efficience du système de gestion du secteur tabac, suite à l'adoption des nouvelles règles procédurales (1998), est évaluée à travers :

1. l'effet sur l'accélération des procédures
2. l'effet sur le renforcement des contrôles
3. l'obtention ou non d'économies de gestion

8.2.1.2. Indicateurs

L'analyse de l'efficience des systèmes de gestion prend comme base l'évolution des coûts de gestion. Dans ce sens, l'évaluateur a demandé aux sujets impliqués dans le système tabac (organismes de gestion et Groupement de Producteurs) l'évolution 1998-2001 des frais annuels supportés qui sont attribuables à la gestion de l'OCM.

On a demandé en outre aux sujets d'exprimer un avis qualitatif en ce qui concerne l'accélération des procédures et l'efficacité des contrôles, en indiquant éventuellement d'autres facteurs qui étaient susceptibles, dans les trois années en question, d'avoir contribué à une simplification/alourdissement de la gestion.

Les interviewés ont été invités en outre à s'exprimer librement sur les variables endogènes au système tabac qui ont influencé l'objectif global de l'amélioration de l'efficience de la gestion et notamment la simplification procédurale et le renforcement des contrôles. Les indications qui ont été exprimées permettent d'examiner concrètement les propositions de modification qui sont sollicitées par l'Évaluateur et qui sont ressorties des questionnaires structurés et des interviews qui ont été réalisées.

Il est utile de rappeler que 66,7% des organismes de gestion ont répondu au questionnaire et, en ce qui concerne les Groupements de Producteurs, 100% en Allemagne, en Belgique et en Autriche; 90% en France, 78% en Espagne, 66% au Portugal, 50% en Italie, 28% en Grèce.

8.2.1.3. Limites

Les informations concernant la Grèce font défaut (organisme de gestion centrale et "préfectures") ou sont fortement incomplètes (Groupements de Producteurs). Il manque également les informations de l'organisme de gestion autrichien.

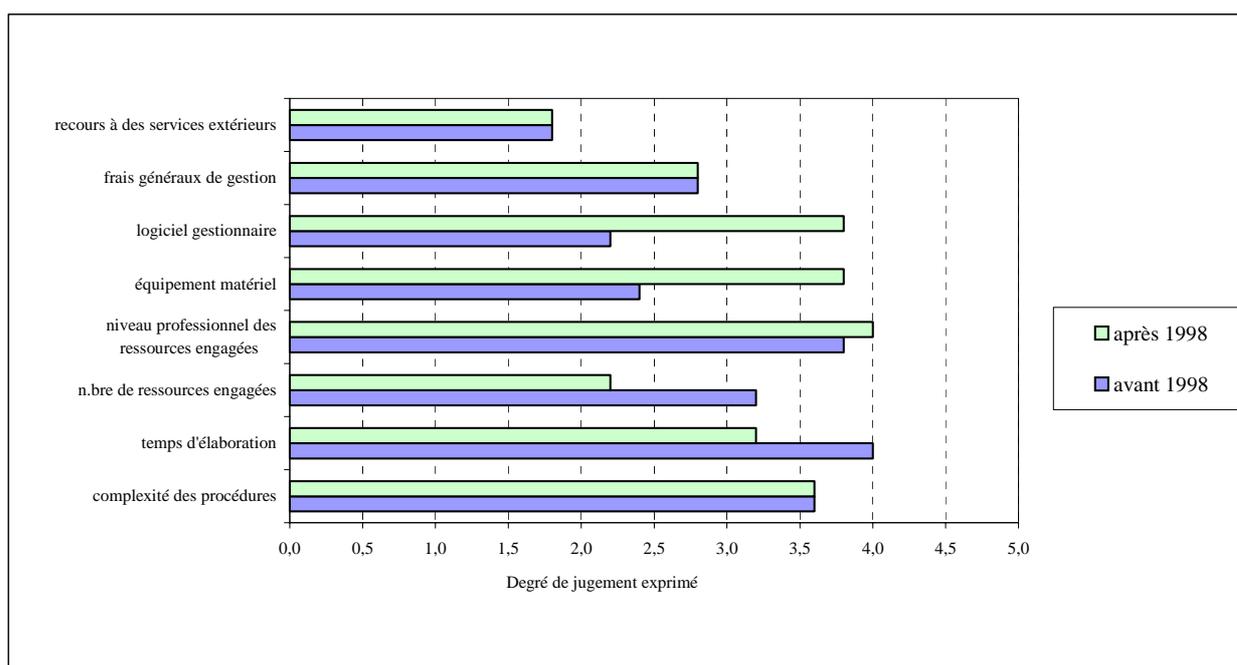
La plupart des organismes de gestion n'ont pas rendu la donnée quantitative des coûts de gestion de l'OCM Tabac, probablement à cause de l'impossibilité de distinguer dans le bilan les postes qui sont directement attribuables au système. L'analyse des variations 1998-2001 dans la structure des coûts de gestion a donc été menée d'après des informations qualitatives (nombre de ressources humaines, investissements informatiques, jugements exprimés), en permettant par conséquent une évaluation de l'efficacité de gestion mais pas de l'efficience.

8.2.2. Les effets de la réforme de 1998 sur l'efficacité de la gestion de l'OCM Tabac

8.2.2.1. Les nouveaux mécanismes de gestion ont-ils simplifié les procédures et augmenté la fiabilité des contrôles ?

Les organismes de gestion et les Groupements de producteurs reconnaissent presque à l'unanimité une accélération dans les temps des procédures. Les organismes de gestion enregistrent, en outre, une réduction générale du nombre de ressources qui sont consacrées au secteur tabac, à professionnalismes exprimés égaux.

Fig. 113) Impacts des modifications introduites en 1998 sur le système de gestion et administratif des organismes de gestions

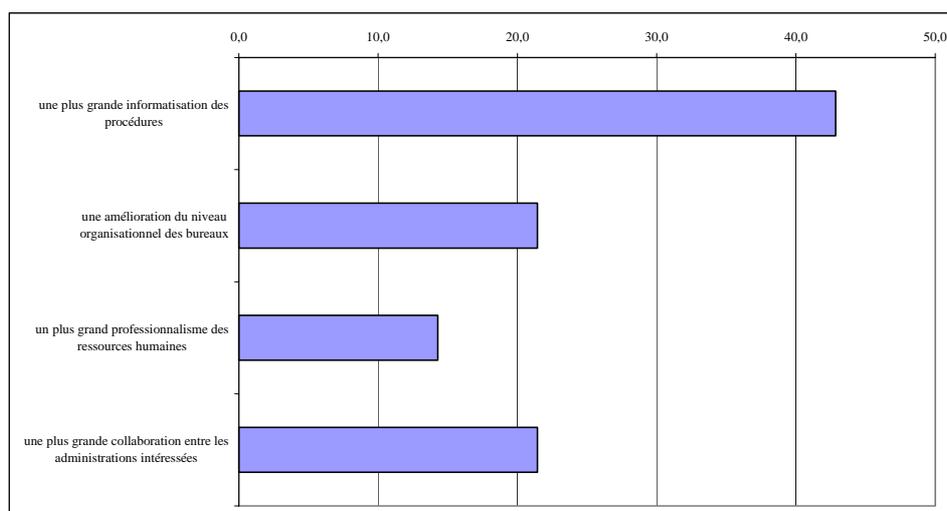


Source : organismes de gestion

D'après les organismes de gestion, entre 1998 et 2001 on a effectivement enregistré une amélioration de l'efficacité, en déplaçant le niveau minimum atteint au niveau national de "suffisant" à "bon".

Il faut évaluer si l'accélération des procédures, et l'amélioration générale de l'efficacité, doit être également attribuée en partie à d'autres facteurs. En effet, l'ensemble des réponses, et notamment la réduction des temps et des ressources (uniquement pour les organismes de gestion) amènerait à exprimer un jugement fondamentalement positif en ce qui concerne une plus grande efficacité du fonctionnement intérieur du système après la réforme de 1998. Cette constatation, cependant, n'est confirmée qu'en partie par les Ogd eux-mêmes, qui attribuent l'amélioration de l'efficacité du système surtout à des facteurs exogènes à la réforme, tels que l'informatisation et la meilleure collaboration entre les administrations, et seulement après à une meilleure organisation des bureaux.

Fig. 114) Facteurs qui ont permis après 1998 une plus grande efficacité des organismes de gestion



Source : organismes de gestion

En ce qui concerne l'informatisation, elle est prouvée par l'augmentation des investissements en équipements matériels et logiciels qui a été enregistrée d'une manière générale à la fois au niveau des organismes de gestion (toutes les procédures au sein des organismes sont actuellement informatisées) et dans les Groupements de Producteurs.

En ce qui concerne les Groupements de producteurs, en termes d'efficacité on enregistre que la simplification des procédures, obtenue par l'abolition du double envoi annuel de l'attestation de quota, a accéléré les procédures en Italie (100% des réponses) et en Grèce, tandis qu'elle n'a eu aucun effet en Allemagne et en Belgique. Les Groupements italiens et grecs sont les seuls, par ailleurs, qui ont enregistré, même si pas unanimement, un impact positif de la simplification des procédures sur les coûts directs du système.

Comme on l'a analysé ci-après, cependant, dans le cas des Groupements de producteurs la modification des procédures, avec l'introduction de l'aide spécifique, a eu une incidence directe sur l'engagement des structures et sur les coûts de gestion (les données ne sont pas disponibles pour la Belgique et le Portugal, et sont insuffisantes pour la Grèce). Pratiquement tout l'échantillon interviewé a enregistré en tout cas une augmentation des engagements, qui ne s'est pas traduit cependant par une augmentation des difficultés.

8.2.2.2. Les coûts de gestion du système sont-ils proportionnés ?

La réorganisation de 1998 a eu un impact positif sur les comptes des organismes de gestion, qui montrent une égalité substantielle des coûts si ce n'est une baisse des dépenses annuelles qui sont attribuables à l'OCM Tabac (Italie et France, à hauteur respectivement de 12% et 33%).

En ce qui concerne les Groupements de Producteurs, l'introduction de la prime variable a eu une incidence directe sur l'engagement des structures et sur les coûts de gestion (les données ne sont pas disponibles pour la Belgique et le Portugal, et sont insuffisantes pour la Grèce).

En analysant les données relatives aux ressources humaines des Groupements de Producteurs (cf. tableau publié à la page suivante), depuis 1998 on constate effectivement un effort général de réorganisation, notamment pour l'Italie et la Grèce. En moyenne, entre 1993 et 2001, les Groupements de Producteurs ont augmenté leurs effectifs d'une unité, avec une accélération après 1998.

On relève en outre qu'en général les structures sont fondamentalement équilibrées entre le personnel administratif et le personnel technique, à l'exception des Groupements qui comptent sur un nombre limité de ressources (inférieur à 3 unités), qui sont essentiellement consacrées à la gestion administrative. Dans la majorité des Groupements, par ailleurs, l'incidence du personnel technique est

restée fondamentalement inchangée dans les trois années 1998-2001, alors que l'incidence du personnel administratif a augmenté.

Fig. 115) Groupements de Producteurs: évolution 1993/2001 du nombre d'employés par fonctions

	TOTAL DES EMPLOYES				Nombre moyen d'employés par Gdp			Affectés à l'administration				Affectés à l'assistance technique				Autres affectations	
	1993	1998	2001	variation 2001/98	1993	1998	2001	1998		2001		1998		2001		1998	2001
								n°	% sur le total	n°	% sur le total	n°	% sur le total	n°	% sur le total	n°	n°
Total UE	311,8	372,8	454,1	22%	9,2	9,6	10,1	126,5	33,9%	162,0	35,7%	155,0	41,6%	191,1	42,1%	88,4	98,0
Allemagne	52,0	58,3	65,3	12%	17,3	19,4	21,8	7,0	12,0%	11,3	17,2%	6,3	10,7%	9,0	13,8%	45,0	45,0
Autriche	0,0	1,0	1,0	0%		1,0	1,0	0,0	0,0%	1,0	100,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0
Belgique	1,0	1,0	1,5	50%	1,0	1,0	1,5	1,0	100,0%	1,5	100,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0
Espagne	63,0	73,5	76,0	3%	9,0	10,5	10,9	35,5	48,3%	36,4	47,9%	16,0	21,8%	16,1	21,2%	22,0	23,5
France	98,8	99,0	103,3	4%	11,0	11,0	11,5	29,0	29,3%	32,8	31,8%	58,7	59,3%	60,0	58,1%	11,4	10,5
Grèce	21,0	31,0	43,0	39%	5,3	6,2	6,1	11,0	35,5%	17,0	39,5%	19,0	61,3%	23,0	53,5%	1,0	3,0
Italie	74,0	103,0	158,0	53%	9,3	9,4	10,5	40,0	38,8%	60,0	38,0%	53,0	51,5%	81,0	51,3%	8,0	15,0
Portugal	2,0	6,0	6,0	0%	1,0	3,0	3,0	3,0	50,0%	3,0	50,0%	2,0	33,3%	2,0	33,3%	1,0	1,0

Source: Groupements de producteurs

L'analyse des coûts qui ont été déclarés par les Groupements de Producteurs, mise en corrélation avec la structure organisationnelle des Groupements eux-mêmes, fait encore ressortir des éléments qui méritent une attention. On se réfère notamment à :

- l'augmentation des coûts de gestion, suite à la réorganisation des Groupements de Producteurs par rapport aux fonctions qu'ils exercent
- le degré de couverture des coûts de gestion, c'est-à-dire le rapport entre l'aide spécifique perçue et les coûts de gestion, qui sont déclarés par les Groupements de Producteurs)

Entre 1998 et 2001, il y a eu une hausse générale des coûts de gestion des Groupements de Producteurs, pour une hausse moyenne au niveau européen de 57,5%. La lecture de la donnée est d'ailleurs plus intéressante si l'on considère le niveau de coûts qui existait avant la réforme de 1998. Il apparaît en effet que les nouvelles procédures ont eu une répercussion notamment sur les Groupements de petite taille (coûts avant 1998 inférieurs à 90.000 Euros), qui avaient donc probablement une structure associative moins importante. Il faut souligner, par ailleurs, que la hausse des coûts n'est pas due à une augmentation du facteur travail (employés administratifs et techniques), que l'on enregistre de façon plus ou moins uniforme dans les trois classes de Groupements de coûts de gestion.

En considérant les coûts de gestion qui sont déclarés par les Groupements et l'augmentation moyenne 1998-2001 des employés des Groupements, l'investissement en ressources humaines a été supporté de toute évidence par des investissements matériels (infrastructures, matériel et logiciel) et/ou par un plus ample recours à du travail extérieur, probablement des interventions spécifiques dans le cadre des services d'assistance technique dans le sens large.

Par ailleurs, invité à s'exprimer librement sur l'impact sur les coûts de gestion déterminé par les nouvelles procédures, presque tout l'échantillon a cité effectivement comme poste en hausse l'assistance technique. La gestion des quotas et la gestion des primes communautaires sont les deux autres coûts qui sont le plus largement cités. Des indications concernant des postes pour lesquels s'est vérifiée une baisse des coûts ont été formulées uniquement par les Groupements italiens, en se référant notamment au coût demandé pour la gestion des fiches de certification (29% des citations concernant une baisse).

Fig. 116) Groupements de Producteurs: augmentation des coûts après 1998

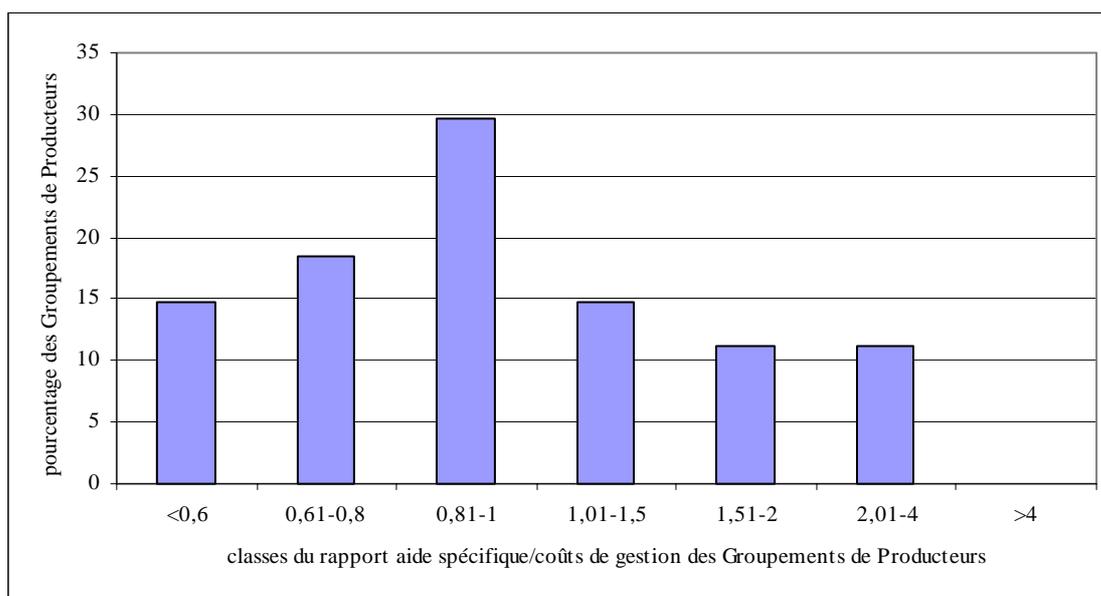
Classes de coûts précédents 1998	Augmentation moyenne des coûts (%)	Augmentation moyenne du nombre des employés
classe > 170.000 Euros	46,2%	2,06
classe de 90.000 à 170.000 Euros	80,4%	2,38
classe < 90.000 Euros	177,0%	2,70

Source: Groupements de producteurs

Les coûts de gestion qui sont supportés par les Groupements de Producteurs sont généralement élevés même par rapport au montant de l'aide spécifique de 2%. Effectivement, le degré de couverture des coûts de gestion (rapport entre l'aide spécifique perçue et les coûts de gestion effectifs, qui sont déclarés par les Groupements de Producteurs) est pour 59% de l'échantillon, inférieur à 1.

Au niveau des États Membres, les Groupements qui perçoivent une aide spécifique inférieure aux coûts du système représentent, en Espagne 75% de l'échantillon, en Grèce 67% de l'échantillon, en Italie 62%, en France 40%, en Allemagne 33% et le Groupements autrichien. Tous les États intéressés rapportent un écart-type du degré de couverture qui est compris entre 0.1 et 0.6, à l'exception de la France, où le degré de couverture aide spécifique/coûts de deux Groupements s'écarte fortement du degré de couverture moyen européen et de celui des trois autres Groupements français de l'échantillon.

Fig. 117) Degré de couverture de l'aide spécifique par rapport aux coûts de gestion des Groupements de Producteurs



Source: Groupements de producteurs

Selon les données disponibles, on a effectué des analyses de régression, afin de déterminer l'existence de corrélations entre les facteurs qui déterminent l'écart entre le montant de l'aide spécifique et les coûts de gestion des Groupements.

Aucune corrélation n'est ressortie de l'analyse entre le volume des coûts de gestion et le degré de couverture des coûts eux-mêmes, et/ou le nombre de producteurs associés, et/ou le nombre d'employés des Groupements. On enregistre une corrélation positive très faible, qui n'est pas significative au niveau statistique, entre le volume des coûts et le volume de tabac commercialisé.

8.2.3. Points de force et de faiblesse des mécanismes administratifs et de gestion relevés du système tabac

On a demandé à l'échantillon d'interviewés de s'exprimer librement sur les points de force et de faiblesse du système de gestion et administratif de l'OCM Tabac. Le tableau qui a été brossé se superpose sans contradictions à l'analyse qui a été faite ci-dessus, en mettant en lumière des choix techniques et de gestion possibles qui sont susceptibles d'améliorer le niveau général d'efficacité de la gestion de l'OCM.

	Points de force	Points de faiblesse	Solutions envisagées
Contrôles	Système de contrôle plus efficient Accélération des temps	Inutilité des contrôles sur l'existant (stocks) et les mouvements de tabac effectués, dans les industries de transformation, sans tenir compte du stade de transformation	Prévoir le contrôle des stocks limité aux périodes de livraison et avec des paramètres techniques de transformation opportuns et abolir le contrôle à la sortie des tabacs en colis (communication éventuelle du transformateur sur les expéditions mensuelles)
gestion de la prime	Certitude et transparence dans la gestion des primes Augmentation du rôle et du pouvoir contractuel des Groupements	Bureaucratie excessive	<i>Aucune</i>
		Gestion des cessions de quotas	<i>Aucune</i>
		Stress financier provoqué par le système des avances et par le retard dans la réception des primes	Prévoir la possibilité d'obtenir l'avance même sur la partie variable de la prime Introduire parmi les frais à remboursement les coûts supportés pour la stipulation des cautions
		Insuffisance de l'aide spécifique	<i>Aucune</i>
		Iniquité des sanctions prévues pour les Groupements	Révision du système de sanctions aux Groupements
Organisation du système	Instrument du rachat (Belgique)	Système de modulation de la partie variable de la prime	Calcul de la modulation de la partie variable par zone territoriale ou par variétés
		Rigidité excessive du mécanisme du report	<i>Aucune</i>
		Efficiences insuffisantes de la réserve nationale	Abolition de la réserve nationale

Au niveau général, les principaux points critiques concernent par conséquent une *bureaucratization* excessive des activités (tous les États membres intéressés), la *gestion financière* sur la partie variable de la prime et le système de *modulation de la prime*.

En ce qui concerne les nœuds relatifs à la gestion financière, on enregistre de la part des Groupements, notamment en France et en Italie, une demande de plus grande flexibilité du système, et on sollicite spécifiquement la possibilité d'obtenir également une avance sur la prime variable. On souligne en tout cas – même si pour des raisons différentes – une souffrance financière générale des Groupements dans la gestion de la prime, due aussi à des retards dans la réception des primes (France et Espagne), à la nécessité de prévoir des formes d'assurance sur l'affectation des avances (Italie).

En ce qui concerne le système de modulation de la partie variable de la prime, ce qui ressort avec une extrême clarté de la part des Groupements de tous les États membres intéressés (sauf l'Allemagne), c'est la particularité du système qui a ancré la base de calcul de la prime au Groupement d'appartenance et pas au contrat de culture ou à la zone territoriale.

A un niveau plus de détail, on a souligné ensuite la nécessité de revoir les sanctions aux Groupements, qui sont considérées trop onéreuses (Italie et Allemagne) et de prévoir un système de compensation interannuel des quotas (Espagne).

Le tableau des points de force-faiblesse, ainsi que l'ensemble des suggestions qui sont ressorties pour l'amélioration générale de l'OCM, rapportent donc des éléments qui ont un impact direct sur l'efficacité du système : notamment la bureaucratie excessive et les difficultés dans la gestion financière. Il est important de remarquer, cependant, que des éléments sont ressortis qui portent sur le fonctionnement proprement dit de l'OCM et qui mériteraient, compte tenu de la fréquence et de l'ampleur des citations, un approfondissement : on se réfère au système de modulation de la partie variable, dont on a parlé, et au soutien à la recherche agronomique pour l'amélioration de la qualité (cf. questions 4.1 et 4.2)

8.2.4. Jugement évaluatif

L'analyse évaluative a été menée sur la base des informations quantitatives et qualitatives qui ont été fournies par l'échantillon d'organismes de gestion et de Groupements de Producteurs concernés par la gestion de l'OCM Tabac. L'analyse s'est intéressée, notamment, aux effets de la réforme de 1998, en examinant les modifications qui ont eu lieu dans l'organisation du travail, dans les procédures et dans la structure, ainsi que des coûts de gestion des organismes eux-mêmes.

Le jugement évaluatif, soutenu par la reconstruction d'un tableau des points de force/faiblesse du système de gestion de l'OCM Tabac, amène à apprécier une amélioration générale des mécanismes de gestion et administratifs, tels qu'ils ont été innovés avec la réforme de 1998.

Notamment :

- En ce qui concerne les organismes de gestion, le système de gestion de l'OCM après la réforme de 1998 se révèle plus efficient : les contrôles sont plus fiables que par le passé, le nombre de ressources humaines employées par le système diminue. Dans l'échantillon qui a fourni des données par rapport aux coûts (50% de l'univers), deux tiers a enregistré en outre une baisse significative dans les coûts de gestion liés au tabac. Il faut considérer que l'ensemble des informations souligne le rôle de l'informatisation du système aussi bien sur la fiabilité de la gestion des données (efficacité), que sur l'emploi du facteur travail (temps et ressources humaines).
- Le système de gestion de l'OCM après la réforme de 1998 est généralement plus efficace, surtout en termes de réduction des temps et de certitude et de transparence dans la gestion de la prime.
- Cette efficacité apparaît, par ailleurs, réduite par l'existence de certains points de faiblesse du système, reconnus tant au niveau général (UE) qu'au niveau des États Membres. Les principaux points critiques concernent une bureaucratisation excessive des activités, les stress financiers provoqués aux Groupements par la gestion de la prime et les effets potentiellement faussant de l'application du système de modulation de la prime par Groupement.
- La majorité des Groupements supporte des coûts de gestion supérieurs à l'aide spécifique qui est perçue. D'après les données disponibles, il n'a pas été possible de trouver aucune corrélation significative entre le volume des coûts qui sont supportés par les Groupements et des facteurs tels que: le nombre de producteurs associés, la taille de la structure associative, le volume de la production commercialisée. De même, il n'existe pas de corrélation entre le volume des coûts et le degré de couverture de ceux-ci de la part de l'aide spécifique.

Il est important de remarquer, pour finir, que l'analyse des points de force et de faiblesse du système de gestion de l'OCM Tabac a précisé de nouveau des nœuds concernant le fonctionnement général du système, qui étaient ressortis dans les réponses évaluatives précédentes. On se réfère notamment à la nécessité de développer la recherche agronomique visant à l'amélioration qualitative et à l'opportunité de revoir le système de modulation de la prime.

9. CONCLUSIONS GENERALES

Les analyses présentées dans les chapitres précédents ont permis d'identifier les effets de l'application de l'OCM tabac brut après la réforme de 1992 et les modifications de 1998.

La période couverte par l'analyse va donc de la récolte 1993 à la récolte 2001.

Les cinq thèmes d'évaluation concernent:

1. L'offre de tabac brut
2. Le revenu des producteurs et la viabilité économique des exploitations tabacoles
3. Les zones rurales
4. La santé publique et l'environnement
5. Le mode de gestion

Ce dernier chapitre vise à rassembler les observations faites et les jugements formulés, afin d'en dégager une évaluation globale, en tenant compte des rapports de causalité existant entre les résultats et les impacts obtenus sur les thèmes concernés par l'application de l'OCM.

Thème 1 : Offre de tabac brut

Le premier thème a concerné l'évaluation des effets de l'OCM sur l'équilibre entre l'offre et la demande de tabac brut dans l'Union Européenne en termes de quantité et de qualité, ainsi que sur le niveau des prix commerciaux et du rapport entre les prix et les primes accordées aux producteurs pour le soutien du revenu.

L'équilibre entre l'offre et la demande en termes de quantité (Q.E 1.1)

L'analyse statistique a permis de vérifier que le système des seuils de garantie a contribué à réduire la production communautaire de tabac brut par rapport aux niveaux atteints avant l'entrée en vigueur du Rég. 2075/92 (de 430.000 tonnes en 1991 à 339.000 tonnes en 2001) et surtout de la stabiliser: en général, de 1989 à 1992, l'écart-type de la production a été de 11.430 tonnes, contre 4285 tonnes de 1993 à 2001. En outre, la production effective s'est maintenue constamment à un niveau inférieur aux seuils établis par le règlement.

On peut donc affirmer que le système des seuils, visant à la maîtrise de la production, a été efficace.

En ce qui concerne l'équilibre entre l'offre et la demande, le manque de données fiables n'a pas permis d'effectuer une évaluation quantitative. Pour enquêter sur les tendances de la demande communautaire des différents groupes de variété de tabac brut, on s'est référé aux indications des interviews effectuées auprès des manufactures et des industries de première transformation, desquelles a émergé:

- une tendance à l'augmentation de la demande de Flue Cured, Light Cured, Basmas
- une tendance à la diminution de la demande de Dark Cured et, surtout, de Sun Cured
- une stabilité essentielle de la demande pour les autres groupes de variétés

L'adaptation de l'offre aux tendances de la demande a été vérifiée à travers le rôle joué par l'instrument du transfert de quotas par groupes de variétés, qui a atténué les rigidités du système de quotas et a permis une adaptation plus rapide de l'offre aux dynamiques tendanciennes de la demande. En particulier, l'instrument a permis d'augmenter la production de Flue Cured, Light Cured et Basmas, et de diminuer significativement la production de Dark Cured et de Sun Cured.

L'ensemble formé par le système des seuils de garantie et l'instrument du transfert s'est donc avéré cohérent par rapport à l'objectif d'un meilleur équilibre quantitatif entre l'offre et la demande.

L'efficacité de l'instrument à orienter la production de tabac vers les variétés les plus demandées a aussi été confirmée par les professionnels de la filière du tabac brut. Par contre, le manque de fiabilité des données disponibles a empêché de vérifier si les instruments ont agi de façon suffisante (ou excessive) pour atteindre l'équilibre.

L'équilibre entre l'offre et la demande en termes de qualité (Q.E 1.2)

L'évaluation de l'équilibre entre l'offre et la demande en termes de qualité repose sur l'hypothèse qu'à un prix plus élevé correspond une meilleure qualité, et vice versa. En outre, elle se base sur l'hypothèse qu'à la même qualité correspond un prix identique.

Cependant, l'évaluateur a constaté que ces hypothèses ne sont pas complètement valables.

L'analyse effectuée sur un certain nombre de grilles utilisées pour la classification du tabac en classes de qualité/prix a montré l'existence d'un niveau d'homogénéité insuffisant et d'un haut degré de subjectivité : le pouvoir discrétionnaire accordé aux parties de définir leurs propres grilles d'évaluation et la façon de moduler le prix dans les différentes classes de qualité produisent des situations très différenciées, qui reflètent (aussi) les asymétries existantes entre les contractants et leurs rapports de force contractuelle.

En effet, le prix du tabac brut en feuilles représente la synthèse d'un assez grand nombre d'éléments qui participent à sa formation, dont les aspects de la qualité représentent une partie, mais pas la totalité.

Pour ces raisons, on peut conclure que les prix ne reflètent pas toujours la qualité effective du tabac, et le système ne permet pas d'empêcher qu'à qualité égale (au sein d'une même variété) la formation de prix différents se vérifie. Cela pose des interrogations sur la capacité du système actuel d'assurer une équité de traitement pour les producteurs de tabac.

Pour évaluer le meilleur équilibre offre-demande en termes de qualité et la contribution éventuelle des instruments de l'OCM, l'évaluateur a utilisé un indicateur qualitatif, représenté par le degré de satisfaction exprimé par un échantillon de professionnels sur une échelle de 1 à 5.

Le résultat a montré que, selon les interviewés, la qualité du tabac brut, à la fois sous l'aspect technique et des services, se serait améliorée (notamment en Espagne et en Italie), notamment après la seconde réforme de l'OCM. En général, le degré moyen de satisfaction a augmenté de 30,5% pour le tabac brut en feuilles et de 32,4% pour le tabac transformé, surtout grâce à la partie variable de la prime et l'aide spécifique. Cependant, au regard de la prime variable, il nous paraît opportun d'avoir encore plus de prudence, car la période d'application apparaît trop brève pour apprécier pleinement les effets.

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

Le rôle de l'OCM sur les prix commerciaux (Q.E 1.3)

La difficulté d'établir une relation quantitative entre la qualité (et l'effet sur la qualité induite par l'application de la prime variable) et les prix a été confirmée par l'analyse de l'évolution des prix commerciaux dans les différents pays et les différents groupes de variétés.

En général, le prix communautaire moyen pondéré a suivi une phase de croissance très soutenue entre 1993 et 1996-97 (de 0,319 à 0,957 Ecu/Kg) et un fléchissement jusqu'en 1999. Dans les deux dernières années on a enregistré une reprise qui a reporté les prix à un niveau légèrement inférieur à 1997 (0,907 Euro/Kg). La plupart des groupes de variétés ont suivi cette évolution, bien que de façon plus ou moins accentuée.

La comparaison qui a été faite des écarts simples annuels (différence de prix de l'année t et de l'année $t-1$) du prix commercial moyen et du prix moyen mondial à l'exportation a montré une correspondance substantielle entre les deux types de prix, jusqu'à 1998.

Cela porte à conclure que l'OCM Tabac devrait avoir eu un rôle marginal (du moins jusqu'à cette date) sur l'évolution des prix commerciaux, qui s'avère dépendre des événements internationaux et/ou des dynamiques concurrentielles au sein du système compétitif, qui ne sont pas gouvernables par l'OCM.

Cependant, si l'évolution du marché mondial contribue à expliquer en grande partie les variations des écarts de prix du tabac communautaire, elle ne permet pas d'expliquer leur niveau, qui s'est avéré très bas au début de la période notamment en Italie et Grèce.

De l'analyse, il ressort que l'attribution de quotas aux producteurs plutôt que via les transformateurs par le Règ.711/95 (qui n'est pas proprement rapportable à l'OCM) aurait eu une influence sur l'équilibre des pouvoirs contractuels entre les transformateurs et les groupements de producteurs, ce qui aurait permis une augmentation des prix, notamment là où le système compétitif industriel est plus fragmenté (Italie et Grèce). Le réajustement des pouvoirs contractuels devrait avoir contribué à stimuler un transfert effectif de la "valeur objective" du produit dans le prix.

Enfin, à partir de 1999, le prix commercial moyen pondéré semble perdre contact avec l'évolution du prix mondial, en amorçant une tendance à la hausse pour les groupes variétaux Flue, Light et Orientaux grecs et une continuation à la baisse pour les groupes Dark et Sun Cured, qui apparaît plus cohérente avec les tendances de la demande des manufactures. Dans les dernières années de la période, l'évolution des prix semble donc récompenser et justifier les orientations de la production communautaire, qui ont été réalisées en grande partie en ayant recours au transfert de quotas par groupes de variétés.

En ce qui concerne la contribution de la modulation de la prime à l'inversion de tendance des prix (par une éventuelle amélioration de la qualité du tabac), l'analyse n'a pas permis de donner un jugement fondé. L'analyse des données (prime variable moyenne, écart-type et taux de variation) a, de toute façon, permis de vérifier l'existence de fortes différences d'application entre les Etats membres, et au sein des Etats membres. Les effets apparaissent tout aussi différenciés. En outre, l'analyse a mis en évidence le meilleur fonctionnement du système dans la première année d'application (le Taux de variation de la prime variable a diminué entre 1999 et 2000 pour presque tous les groupes de variétés dans les principales régions italiennes, grecques et espagnoles).

En ce qui concerne le système d'enchères (facultatif), prévu par l'OCM pour augmenter la transparence et permettre une hausse des prix commerciaux, aucun Etat membre ne l'a appliqué.

Quant à l'évaluation du degré de dépendance des recettes vis-à-vis de la prime, l'analyse du rapport prix/prime nette (prime effectivement perçue par les producteurs, nette des prélèvements du Fonds Tabac et de l'Aide spécifique) a montré que, compte tenu des effets du *switch-over* en 1995 et de l'incorporation de l'aide spécifique de 10% à partir de 1999, le montant de la prime nette a été plus ou moins constant dans toute la période d'application de l'OCM. L'évolution du rapport prix/prime nette est donc exprimée, grosso modo, par l'évolution des prix commerciaux (en moyenne, de 0,116 en 1993 à 0,324 en 2001).

Les raisons qui ont empêché l'évaluation concernant les effets réels de la prime variable sur les prix commerciaux ne permettent pas non plus d'exprimer une évaluation sur les effets de la prime variable sur le rapport prix/prime. Il faut cependant considérer que le mécanisme qui est prévu par le règlement ne permettrait pas de toute façon d'effectuer une évaluation correcte, étant donné la corrélation existante entre le prix et la prime variable.

La dépendance des recettes des producteurs tabacoles à l'égard de la prime reste de toute façon très élevée dans la plupart des cas, aussi pour les tabacs des variétés les plus appréciées.

Thème 2 : Revenu et viabilité

Le deuxième thème a concerné l'évaluation de l'impact des instruments de l'OCM sur la rationalisation des exploitations agricoles, ainsi que l'évaluation de la capacité de l'OCM d'assurer un revenu équitable aux producteurs et de permettre la création ou le maintien d'exploitations viables.

La rationalisation des exploitations agricoles (Q.E.2.2)

La culture du tabac est réalisée généralement dans des exploitations de petite dimension productive, à l'exception du Flue cured. Entre 1993 et 2001 la stabilité de la production de tabac a été maintenue malgré une diminution significative du nombre de producteurs et des surfaces: environ 40.000 producteurs ont abandonné la production, et 45.000 hectares ont été soustraits à la culture du tabac.

Les exploitations au sens du nombre de détenteurs de quotas (100.760 en 2001) auraient donc augmenté leur dimension productive (avec des réserves sur les déclarations de surfaces), surtout à travers une augmentation sensible des rendements (en moyenne de 2,05 à 2,73 tonnes/ha) qui dénonce l'adoption de méthodes de culture plus intensives.

L'OCM a donc contribué à favoriser une concentration de la production dans un nombre plus limité d'exploitations plus performantes. Le poids des exploitations marginales (exploitations de petite taille, à basse productivité, conduites par des producteurs âgés) s'est considérablement réduit.

Dans les dernières années de la période, la concentration a été favorisée ultérieurement par l'instrument des cessions quotas et (en mesure plus limitée) par l'offre de quotas en rachat. L'analyse des données communiquées par les Etats membres montre que, entre 1999 et 2001, plus de 36.000 tonnes de quotas ont changé de main avec des contrats de vente et d'achat parmi presque 36.500 producteurs. En plus, 5.400 tonnes de quota (sur 6.500 tonnes offertes en rachat par 3.280 producteurs), ont été achetées par d'autres producteurs. Dans les trois années, les deux instruments de l'OCM ont favorisé le passage de 41.400 tonnes vers des exploitations qui ont élargi leur dimension productive, et environ 10.000 producteurs (surtout de petite taille) ont cessé définitivement la production de tabac.

Le croisement des données a, en outre, permis d'estimer que les deux instruments ont agi en synergie avec l'instrument du transfert de quotas par groupes de variétés: une partie des quotas achetés par les producteurs a été transférée des groupes de variétés en crise (Dark et Sun Cured) aux variétés les plus demandées (Flue cured, orientaux grecs -Basmas et Katerini).

On peut conclure que les instruments de l'OCM ont favorisé une rationalisation des exploitations tabacoles, aussi bien en termes de restructuration (augmentation de la dimension), qu'en termes d'orientation productive (culture de variétés stratégiques). Par contre, ces résultats ont induit une intensification des méthodes de production.

La contribution de l'OCM à assurer un revenu équitable aux exploitations tabacoles (Q.E. 2.1)

L'analyse a été effectuée à partir de données du RICA, qui présentent une série de limites, de nature à considérer avec prudence les résultats obtenus.

Les indicateurs de revenu utilisés ont été la valeur ajoutée nette d'exploitation (VANE) et le revenu familial d'exploitation (REF), rapportés respectivement aux unités de travail annuel (UTA) et aux Unités de travail familial (UTF).

Pour exprimer un jugement d'équité, les résultats ont été analysés en termes de comparabilité (comparaison entre le revenu obtenu par les exploitations tabacoles spécialisées et le revenu des exploitations tabacoles non spécialisées et, au niveau régional, des exploitations agricoles non tabacoles) et en valeur absolue (capacité du revenu à garantir un niveau de vie décent).

En ce qui concerne la comparabilité, l'analyse a mis en évidence que, au niveau général, le revenu par unité de travail (actifs et unités familiales) est sensiblement plus bas dans les exploitations tabacoles spécialisées en raison d'une surface moyenne beaucoup plus limitée. En effet, l'analyse a permis de vérifier que dans les pays et dans les régions où la surface moyenne des différentes typologies d'exploitation est plus ou moins homogène, les revenus des producteurs spécialisés en tabac sont plus élevés.

En outre, les indicateurs de revenu (VANE/UTA et REF/UTF) des producteurs spécialisés augmentent avec la taille des exploitations (et en particulier le REF/UTF), tandis qu'ils se maintiennent sur des niveaux légèrement inférieurs dans la classe de taille jusqu'à 5 hectares.

Par conséquent, on peut conclure que, à parité de conditions structurelles, le système de soutien de l'OCM a permis d'assurer aux producteurs de tabac un revenu plus que comparable par rapport aux autres typologies d'exploitations analysées.

En ce qui concerne la capacité du système de soutien de garantir des conditions de vie décentes aux producteurs tabacoles, le résultat est clairement dépendant de la taille des exploitations. Cela a un effet sur les niveaux absolus du revenu moyen dans les régions, en fonction des différences structurelles existantes: il est tout à fait remarquable que le revenu (REF/UTF) réalisé en Ombrie (30.360 écu en

moyenne), où la dimension moyenne des exploitations tabacoles est plus grande et l'utilisation des ressources plus efficiente, soit supérieur de 6.35 fois par rapport au revenu réalisé en Macédoine-Thrace (4.800 Ecu en moyenne) où la taille moyenne et les rendements par hectare sont plus bas, et l'intensité de la main-d'œuvre est la plus haute, malgré le niveau plus haut de la prime.

On peut conclure que le système de soutien de l'OCM a permis d'assurer un revenu décent seulement aux producteurs qui disposent d'une exploitation de taille suffisamment grande, qui permet d'améliorer le rapport capital/travail. Il n'est donc pas étonnant que la grande partie des producteurs qui ont vendu leurs quotas possèdent des exploitations de petite taille.

Par contre, le revenu des exploitations qui ont augmenté leur dimension productive par l'achat de quotas (grâce aux cessions, quotas offerts en rachat, transferts par groupes de variétés) devrait s'être amélioré.

On peut donc affirmer que les instruments qui ont favorisé la rationalisation structurelle ont aussi contribué à améliorer la rentabilité moyenne des exploitations, et à assurer un revenu plus décent aux producteurs.

La contribution de l'OCM à créer ou maintenir des exploitations tabacoles économiquement viables (Q.E. 2.3)

Le niveau des revenus permis par le soutien prévu par l'OCM a un impact sur la viabilité des exploitations.

Pour exprimer un jugement, on a considéré viables les exploitations tabacoles où la différence entre la valeur de la production brute (ou les recettes) et les coûts est susceptible de permettre la rémunération du travail familial à un niveau qui équivaut au moins au coût moyen local du travail salarié agricole. Pour effectuer l'analyse de viabilité, la valeur du travail familial a été calculée au coût du travail salarié (coût implicite)

Les résultats de l'analyse permettent d'affirmer que, à défaut d'un soutien, les conditions de viabilité économique des exploitations tabacoles spécialisées ne sont pas réunies. La valeur de la production brute arrive à couvrir une portion limitée des coûts totaux (explicites et implicites) des exploitations tabacoles spécialisées (44% dans l'échantillon total), indépendamment de la classe de taille.

Par contre, l'analyse a permis de vérifier que le soutien communautaire permet aux exploitations tabacoles spécialisées de rémunérer le travail familial au niveau du travail salarié, dans une mesure qui est comparable aux exploitations tabacoles non spécialisées et non tabacoles, mais toujours supérieure aux exploitations en cultures arables.

Toutefois, ce résultat (en moyenne) semble s'être vérifié dans les années les plus récentes, grâce à l'augmentation des prix commerciaux. Le soutien représenterait donc une condition nécessaire, mais pas suffisante pour permettre une équitable rémunération du travail familial et, donc, une viabilité économique des exploitations spécialisées en tabac.

En outre, le léger dépassement (en moyenne) de la couverture des coûts explicites et implicites par les recettes témoigne de la difficulté d'engendrer une rémunération du capital d'exploitation et la réalisation d'un bénéfice d'entreprise.

Thème 3 : Zones rurales

Le troisième thème a concerné l'évaluation de l'impact de l'OCM tabac brut sur la dimension sociale et économique dans les zones tabacoles, et en particulier sur l'activité rurale, sur l'activité économique et l'occupation, et sur le niveau de vie de la population agricole. Ce thème a en outre concerné la question des alternatives à la culture du tabac et le rôle du système de rachat et du Fonds Communautaire du Tabac dans la reconversion des exploitations tabacoles vers d'autres activités rurales.

L'impact de l'OCM sur l'activité rurale des régions tabacoles (Q.E. 3.4.A)

L'impact de l'OCM tabac sur la dynamique structurelle des exploitations et le bas revenu dans les exploitations de plus petite dimension ont produit des effets sur l'activité rurale des régions tabacoles.

L'analyse statistique a mis en évidence la plus forte diminution des exploitations tabacoles par rapport aux exploitations agricoles totales. En outre, les statistiques donnent l'impression que l'OCM ait favorisé un écrémage plutôt énergique d'exploitations tabacoles marginales, qui devrait avoir entraîné, en plus de l'abandon de la culture, l'abandon de l'agriculture tout court.

L'analyse a été confirmée par l'enquête auprès des professionnels. Les groupements de producteurs ont déclaré que la plupart des abandons ont touché les exploitations tabacoles de petite taille, conduites par des producteurs âgés, mal structurées, et que la plupart des producteurs qui ont abandonné se seraient retirés de toute activité, tandis que seulement une partie limitée de producteurs se serait reconvertie vers d'autres activités rurales.

On peut donc conclure que, tout en sauvegardant les flux de production de tabac, l'OCM semble avoir contribué à réduire les activités rurales des zones concernées. Cela a un impact plus sensible dans les zones où le degré de spécialisation (incidence de la SAU en tabac et des exploitations tabacoles sur le total de la zone) est plus élevé et, donc, plus critique (en particulier, Macédoine Orientale-Thrace, Macédoine Centrale, Campanie).

L'impact du soutien au tabac sur l'activité économique et l'emploi dans les zones rurales (Q.E. 3.1)

En général, la culture du tabac est localisée dans des zones limitées des régions. Le manque de données macroéconomiques au niveau sous-régional n'a pas permis d'approfondir l'impact économique de la culture dans les zones où elle est effectivement réalisée.

L'analyse a été concentrée sur deux aspects principaux : le premier, à travers un ensemble d'indicateurs socio-économiques, a concerné le contexte et les dynamiques des zones concernées. Le deuxième a concerné le rôle joué par la culture du tabac sur l'économie et sur l'emploi de ces mêmes zones.

L'évaluateur est parvenu à un jugement synthétique, vis-à-vis de la situation structurelle de l'économie et de la dynamique socio-économique dans la période la plus récente.

Hormis les provinces de Pérouse et Vérone, la plupart des zones analysées figurent dans la catégorie de la marginalité (Thessalie, Macédoine Occidentale, Caserte, Benevento) ou du déclin (Macédoine Orientale, Thrace, Grèce occidentale). Il s'agit de régions arriérées, dont la faiblesse économique est la cause et l'effet du fossé qui les sépare des régions dynamiques et compétitives.

Dans ces zones, où la culture du tabac est critique pour l'activité rurale (Q.E. 3.4A), l'activité tabacole permise par le soutien communautaire a un grand impact sur l'emploi et sur la valeur ajoutée. Dans ces régions, le rôle de l'OCM est important en termes sociaux, même s'il n'est pas suffisant pour stimuler des parcours structurels de développement économique.

Le cas de l'Estremadura, qui retombe dans le plus petit groupe des régions en phase de récupération économique, est particulier. La composante de développement de l'agriculture est importante, et l'incidence de la valeur ajoutée du tabac est parmi les plus hautes dans les régions concernées, et l'incidence de l'emploi de la filière tabacole est tant aussi forte. Cette région caractérisée par un flux d'immigration, s'oppose aux zones limitrophes, qui ont tendance à se dépeupler. Dans ce cas, donc, le soutien au tabac devrait avoir contribué à la récupération économique de la région.

En ce qui concerne l'impact du soutien sur l'emploi, un exercice d'analyse contrefactuelle a été mené par l'évaluateur, pour estimer la variation d'emploi (agents équivalents) en cas de reconversion vers d'autres activités agricoles. Les résultats ont montré une chute remarquable de l'emploi dans presque toutes les régions, notamment dans les régions grecques qui entrent dans la catégorie du déclin ou de la marginalité. En vertu du climat économique peu favorable, l'expulsion de la main d'œuvre n'aurait pas trouvé facilement d'alternatives. Dans ces régions, donc, le régime de soutien de l'OCM aurait du moins contribué à ralentir le déclin économique.

La contribution de l'OCM à assurer un niveau de vie équitable (Q.E. 3.2)

L'évaluation a été effectuée à travers la comparaison de quelques indicateurs démographiques et de dotation structurelle entre les régions tabacoles par rapport à la moyenne nationale. En outre, on a comparé la valeur ajoutée nette par unité de travail agricole dans le tabac et le produit intérieur net par

employé des mêmes régions. Les résultats de l'analyse quantitative ont été comparés avec les réponses données sur ce sujet par les interviewés de l'enquête sur le terrain.

Les résultats obtenus par l'analyse statistique reflètent en partie la diversité des situations générales socio-économiques dans les régions. Les indicateurs de la qualité de vie (structures sanitaires, nombre de voitures) se placent sur des niveaux plus bas par rapport à la moyenne nationale, sauf que pour les provinces de Vérone et de Pérouse. En outre, le rapport entre la VANE/UTA et le PIN/employé montre des valeurs très basses dans les régions qui entrent dans la catégorie de la marginalité ou du déclin.

Cependant, une vision de synthèse des dynamiques démographiques met en évidence, dans la plupart des régions examinées, des phénomènes socio-démographiques positifs, qui dénoncent un degré d'attraction migratoire supérieur par rapport aux autres régions étudiées, et un taux de chômage des jeunes sous contrôle là où l'augmentation du taux de vieillesse est aussi parmi les plus contenues.

En fin, la plus grande partie des interviewés ont exprimé une opinion positive sur l'impact de l'OCM tabac dans le niveau de vie des zones tabacoles, avec l'exception significative des interviewés grecs.

En général, donc, les indications issues de l'analyse quantitative et qualitative sont contradictoires, et elles ne permettent pas d'affirmer que l'OCM ait eu une incidence remarquable sur le niveau de qualité de vie, qui reste relégué dans la marginalité dans les zones peu développées.

Cependant, sa fonction semble être celle de permettre le maintien de tranches de population active dans des zones à haut niveau de chômage, et qui sont caractérisées par des PIB parmi les plus bas de l'Union Européenne.

Les alternatives à la culture du tabac en l'absence des mesures de l'OCM tabac (Q.E. 3.4.B) et le rôle joué par le système de rachat de quotas et le Fonds communautaire du tabac pour aider à la reconversion vers d'autres cultures ou d'autres activités rurales (Q.E. 3.3)

L'analyse a visé à déterminer l'existence d'alternatives potentielles, qui permettent la reconversion des exploitations tabacoles, susceptibles de maintenir les équilibres actuels du territoire rural. L'évaluateur a relevé les cultures existantes dans les régions concernées, en utilisant la banque de données du RICA et les indications sorties de l'enquête sur le terrain auprès des professionnels du secteur.

En ce qui concerne les alternatives en dehors de l'agriculture, le manque de données a empêché l'analyse statistique, notamment des activités qui ont été développées par les producteurs qui ont offert leur quota en rachat.

Les résultats de l'analyse et de l'enquête ont mis en évidence que la reconversion n'est pas facile, surtout à cause des limitations structurelles. En particulier, les cultures arables (COP) et les cultures fourragères (avec l'élevage) peuvent être considérées comme des alternatives seulement par l'agrandissement la taille de l'exploitation (achats ou fermage de terres). En outre, il apparaît difficile de considérer les cultures permanentes (vergers, vignes et oliviers) comme de vraies alternatives, même si sur le plan économique (par rapport aux conditions structurelles des exploitations) elles pourraient être comparables au tabac: l'existence de contraintes réglementaires (vignes et oliviers) ou de marché (excédents de production) rendent peu facile ou inopportun l'agrandissement des installations.

Selon les interviewés, les alternatives possibles, notamment pour les exploitations tabacoles de petite taille, semblent être limitées à quelques activités : légumes de plein champ et en serre (dans presque toutes les régions), coton (en Grèce), houblon et élevage hors sol (en France).

Le cadre issu de l'analyse des potentialités doit être, de toute façon, rapporté aux résultats de rentabilité, (qui sont favorables, en général, aux exploitations tabacoles à parité de SAU) et aux résultats de l'analyse contrefactuelle effectuée par l'évaluateur (qui montre une chute forte de l'emploi dans le cas d'une reconversion vers d'autres cultures).

Enfin, la possibilité de reconversion vers d'autres cultures alternatives pourrait être freinée par des conditions exogènes à l'exploitation (disponibilité de terres en location, facilité d'accès au crédit, services de formation et assistance technique, etc.) ainsi que par des conditions endogènes (faible reconvertibilité des compétences professionnelles et des investissements). Dans le cas des investissements, de toute façon, les ressources financières tirées de la vente ou de l'offre en rachat de quotas pourrait faciliter la solution du problème.

Cependant, l'enquête sur le terrain a mis en évidence que les ressources économiques offertes par le système du rachat ne sont pas jugées suffisamment attractives par les producteurs, qui préfèrent la vente directe de quotas à d'autres producteurs. En outre, la plupart des producteurs qui ont offert leurs quotas en rachat (petites exploitations menées par des producteurs âgés) auraient abandonné leur activité de travail, sans que les recettes du rachat aient été réinvesties dans d'autres activités rurales. Dans ce cas, le prix du rachat a surtout joué un rôle de préretraite des producteurs. Dans d'autres cas, les exploitations auraient été reconverties vers les céréales (au Portugal, les exploitations de plus grande dimension), l'élevage et le coton (en Grèce).

En considérant les limites structurelles moyennes des exploitations tabacoles, et à la lumière des résultats déclarés par les interviewés, on peut conclure que le rachat à lui seul ne semble pas être capable de favoriser la reconversion des exploitations tabacoles, s'il n'est pas accompagné par d'autres instruments structurels.

En ce qui concerne le rôle du Fonds communautaire du tabac, le jugement ne peut pas être exprimé, car aucune étude de reconversion n'a été effectuée jusqu'à présent.

Thème 4 : Santé publique et environnement

Le quatrième thème porte sur l'impact des systèmes et des instruments de l'OCM dans la lutte contre le tabagisme et le respect des impératifs de santé publique, notamment les actions financées par le Fonds Tabac, partie information et partie recherche. En outre, le thème vise à évaluer l'impact des instruments sur l'environnement, notamment les actions mises en place par l'aide spécifique. Enfin, le thème vise à évaluer l'impact du système des quotas sur la demande de cigarettes.

L'impact des projets financés par le Fonds Tabac dans la poursuite des objectifs de santé publique (Q.E.4.1)

Les informations et la documentation disponibles sur les projets du volet Information ne sont pas suffisantes pour formuler un jugement sur l'impact des projets mêmes. En tout cas, ces actions semblent avoir peu contribué à la lutte contre le tabagisme, en se limitant à des interventions dans des réalités et des contextes très spécifiques avec des budgets de petite dimension. Une campagne d'information beaucoup plus consistante, par rapport aux précédentes, est réalisée à partir de 2000, avec un engagement financier considérable (18 millions d'euros), mais il n'est pas possible de formuler un jugement car la campagne est en cours.

En ce qui concerne l'impact des actions du volet recherche, l'analyse évaluative a mis en évidence que le Fonds a permis de promouvoir des recherches visant à diminuer le contenu en substances nocives, réduire les actions polluantes et améliorer les performances du tabac. Le Fonds a aussi permis de mettre à niveau les méthodologies de recherche utilisées par les instituts. La limite qui en est ressortie concerne directement les retombées des résultats de la recherche, qui ont été limitées aux promoteurs : en général, les interviews auprès des groupements de producteurs ont montré une connaissance limitée des résultats, ce qui a mis en évidence le problème de leur diffusion et mise en œuvre.

L'analyse effectuée par l'évaluateur a de toute façon permis de constater la faible utilisation des ressources tirées du prélèvement de la prime, et le bas rapport paiements/contribution UE annoncée, ce qui a limité les possibilités potentielles du Fonds à poursuivre ses objectifs.

L'impact des instruments visant à l'amélioration de la qualité sur le respect des impératifs de santé publique et la contribution de l'aide spécifique à réduire l'impact sur l'environnement (Q.E 4.3 et 4.4)

L'analyse a été menée par les interviews des sujets de la filière, qui ont montré de l'intérêt envers la réduction de la nocivité du tabac (plus bas contenu de résidus, métaux lourds, nitrosamines, condensat). Quelques groupements ont déclaré avoir développé des comportements vertueux, notamment par l'aide spécifique (assistance technique, formation). Quelques industries ont déclaré avoir modifié leurs stratégies d'achat, s'orientant vers un tabac moins nocif. Cependant, les cas signalés semblent obéir davantage à la nécessité de suivre une tendance de consommation, au lieu d'être liés à un instrument spécifique au sein de l'OCM Tabac.

En outre, l'évaluateur n'a pas trouvé de confirmation objective à ces déclarations.

Au contraire, l'analyse statistique sur le niveau d'utilisation de produits phytosanitaires et d'engrais a démontré une intensification des méthodes de culture (surtout dans les exploitations de petite taille et dans les exploitations irriguées) qui a favorisé l'amélioration de la qualité de la production en termes de couleur et d'intégrité des feuilles, mais, probablement, une aggravation du contenu en résidus et un plus haut impact environnemental.

Par conséquent, on peut conclure que les instruments visant à l'amélioration de la qualité de tabac brut n'ont pas contribué de façon significative au respect des impératifs de santé publique, et l'aide spécifique n'a pas contribué non plus à la réduction de l'impact sur l'environnement.

L'impact du système de quotas sur la demande de cigarettes (Q.E.4.2)

L'analyse des données disponibles porte à conclure que l'OCM ne semble pas avoir une incidence significative ni sur la demande, ni sur les prix à la consommation des cigarettes. La demande s'avère être surtout influencée par les niveaux de prix à la consommation et, notamment, par le niveau des prélèvements fiscaux (qui couvrent de 69% à 84% du prix à la consommation), et par la publicité. Les prélèvements fiscaux, l'interdiction de publicité, les restrictions de consommation dans les lieux publics et les campagnes de contre-publicité ont été les mesures les plus efficaces pour limiter la consommation de cigarettes.

La plupart des entretiens ont mis en évidence que le démantèlement total (éventuel) de l'OCM n'aurait pas d'impact significatif sur l'offre et sur la demande de cigarettes, d'autant plus que le marché communautaire est complètement perméable aux importations de tabac brut des pays tiers.

Thème 5 : Mode de gestion

Le cinquième thème a porté sur deux aspects distincts: le système d'enchères et l'efficacité du système administratif et de gestion de l'OCM.

Les conditions pour qu'un système d'enchères contribue à augmenter le prix commercial (Q.E.5.1)

On a déjà dit que le système n'a pas été appliqué. L'analyse qualitative (entretiens) a mis à la lumière que les conditions de structure et l'opposition de certains sujets de la filière, qui craignent d'être « cannibalisés » par les grandes entreprises du secteur, ont empêché toute expérimentation. En outre, quelques faiblesses (application du système à tous les groupes de variétés et dans tout le territoire national, application des enchères aux contrats et pas au produit) ont contribué à rendre le système peu attractif. Il faut de toute façon souligner que le Règ.546/2002 a permis d'éliminer une partie de ces faiblesses.

L'efficacité du système de gestion du secteur (Q.E.5.2)

L'analyse a été conduite auprès des groupements de producteurs et des organismes de gestion des Etats membres (informations qualitatives et quantitatives).

Le jugement évaluatif amène à apprécier une amélioration générale du système de gestion de l'OCM qui, après la réforme de 1998, est généralement plus efficace et efficient, surtout en termes de réduction de coûts, de temps et de transparence dans la gestion de la prime. Cette efficacité apparaît, par ailleurs, réduite par l'existence de certains points de faiblesse du système : une excessive bureaucratisation des activités et un stress financier provoqué auprès des groupements de producteurs par la gestion de la prime.