



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.9.2003
COM(2003) 554 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL
ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**parvenir à un modèle agricole durable pour l'Europe par la PAC réformée-
les secteurs du tabac, de l'huile d'olive, du coton et du sucre**

**{SEC(2003) 1022}
{SEC(2003) 1023}**

EXPOSÉ DES MOTIFS

Depuis 1992, la politique agricole commune (PAC) a fait l'objet d'un processus de réforme en profondeur, visant à s'écarter d'une politique de soutien des prix et de la production pour aller vers une politique plus globale de soutien des revenus des agriculteurs. La dernière étape de ce processus a été la décision prise lors du Conseil de Luxembourg du 26 juin 2003, concernant la réforme de la PAC de 2003, d'introduire le système de paiement unique par exploitation.

Le Conseil de Luxembourg a également invité la Commission à présenter, à l'automne 2003, une communication sur la réforme des organisations communes de marché dans le secteur de l'huile d'olive, du tabac et du coton qui serait fondée sur les principes de la réforme de la PAC de juin. La présente communication répond à l'engagement pris par la Commission à Luxembourg; les textes législatifs de la proposition de réforme pour les trois secteurs concernés suivront en novembre.

Par la décision de Luxembourg, le découplage de l'aide directe au producteur devient l'élément clé des paiements directs de la PAC, encore que la possibilité d'un couplage d'une partie de l'aide soit préservée pour répondre aux craintes des États membres de voir certaines zones plus marginales abandonner la production.

La présente communication suit la même approche de base que la réforme de la PAC de juin. L'essentiel de l'aide en faveur de ces trois secteurs est découplé, sur la base de références historiques concernant la période 2000-2002 et est intégré dans le cadre du paiement unique par exploitation.

Ainsi, les objectifs fondamentaux de la réforme de la PAC seront atteints:

- par la mise en place d'une perspective à long terme pour ces secteurs, conforme à leur enveloppe budgétaire actuelle, au plafond du titre 1 des perspectives financières actuelles et au nouveau cadre de dépenses agricoles convenu lors du Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002;
- par le soutien des objectifs et de l'approche de la réforme de la PAC de juin 2003, à savoir une capacité concurrentielle accrue, une politique davantage orientée vers le marché, un plus grand respect de l'environnement, des revenus stabilisés et une meilleure prise en compte de la situation des producteurs des zones défavorisées;
- par la priorité accordée aux revenus des producteurs et non au soutien des produits, par le transfert d'une partie significative des paiements directs liés à la production vers le système d'un paiement unique par exploitation, **à compter du 1^{er} janvier 2005**;
- par la subordination de ces paiements, comme dans le cas de tous les paiements directs de la PAC, au respect des normes communes européennes sur le plan de l'environnement et de la sécurité des aliments, grâce à l'éco-conditionnalité, et des règles concernant les bonnes pratiques agricoles et environnementales ainsi qu'aux mécanismes de modulation et de discipline financière.

En outre, la communication reflète les conclusions de la Commission, fondées sur l'analyse d'impact approfondie du secteur européen du tabac, au regard d'une approche de politique durable pour ledit secteur, dans le contexte de la stratégie européenne pour le développement durable, convenu au Conseil européen de Göteborg de juin 2001.

Le principal objectif commun en ce qui concerne la culture du tabac, des olives et du coton consiste à soutenir le développement durable dans ces secteurs, grâce à la réorientation du soutien vers la rémunération de productions et de pratiques saines et de qualité élevée, et à la création de sources alternatives de revenus et d'activités économiques.

Cependant, en mettant au point ses propositions, la Commission a dû tenir compte du fait que les secteurs du tabac, de l'huile d'olive et du coton se caractérisent par une concentration de leur production dans des régions particulièrement en retard dans leur développement économique. En outre, l'ensemble de ces trois secteurs étant marqué par des différences en ce qui concerne les régimes actuels relatifs au marché et en ce qui concerne les problèmes et les priorités à long terme auxquels ils doivent faire face, différentes solutions sont envisagées pour la partie de l'aide que l'on se propose de coupler, dans leur cas.

Pour le tabac, l'objectif général est de permettre aux producteurs de s'adapter à une situation où l'aide à la production serait progressivement supprimée: d'où le passage au découplage complet et le transfert d'une partie de l'aide actuelle vers des mesures destinées à aider les producteurs à s'adapter. Pour l'huile d'olive, où les risques potentiels sont essentiellement liés à l'abandon d'oliveraies dans les zones marginales – ce qui aurait un effet négatif sur l'environnement – la part couplée de l'aide est conçue pour garantir la couverture des frais d'entretien des oliviers, la décision de production étant laissée aux producteurs. Enfin, pour le coton, on vise de manière générale à combiner les formes d'aide n'ayant pas d'effet de distorsion sur les échanges (boîte verte) et celles qui ont moins d'effet de distorsion sur les échanges (boîte bleue) réduisant l'incidence, déjà marginale, du coton européen sur les marchés mondiaux.

Enfin, compte tenu de l'impact potentiel du découplage sur ces secteurs, et notamment le risque d'un abandon de la production et l'affaiblissement de la compétitivité des zones rurales, il est prévu, dans les propositions, de réserver une part des dépenses sectorielles aux paiements à la surface et/ou de transférer une partie de ces crédits vers une enveloppe de restructuration.

Ainsi, la communication répond aux engagements pris par le Conseil en 2003 concernant le régime communautaire du sucre et ses perspectives, comme le prévoit l'article 50, paragraphe 23 du règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil. La complexité du secteur et les différents défis auxquels il doit faire face, à la fois sur le plan intérieur et au niveau international, ainsi que l'impact potentiel des différentes options sont mises en évidence dans l'analyse d'impact approfondie qui accompagne le présent document.

Le secteur du sucre se caractérise, entre autres, par le fait que jusqu'ici, il n'a jamais subi de restructuration en profondeur. En conséquence, le Conseil et le Parlement n'ont pas eu la possibilité de mener un débat politique sur les approches qui pourraient s'appliquer à ce secteur.

Comme cela a été le cas avant la mise en place de la récente réforme concernant le secteur du lait et des produits laitiers, la présente communication vise à ouvrir un premier débat sur les trois options de réforme présentées pour le régime communautaire applicable au sucre avant de procéder à une proposition formelle, et invite le Conseil, le Parlement et les parties prenantes à participer activement à cette discussion.

Indépendamment des différentes incidences des diverses options qui pourraient être envisagées, il est néanmoins évident que toute réforme du secteur devrait suivre les principes fondamentaux de la réforme de la PAC mis en œuvre dans d'autres secteurs, c'est-à-dire combler l'écart entre prix intérieurs et prix du marché mondial et passer d'un système d'aide au produit vers une aide au producteur. En outre, il conviendrait d'étudier minutieusement l'effet d'une telle réforme dans le contexte international, sous l'angle particulier de l'impact qu'elle pourrait avoir pour les pays en développement en général et les pays ACP bénéficiant du protocole sur le sucre en particulier.

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

parvenir à un modèle agricole durable pour l'Europe par la PAC réformée- les secteurs du tabac, de l'huile d'olive, du coton et du sucre

INTRODUCTION

Depuis 1992, la politique agricole commune (PAC) a fait l'objet d'un processus de réforme en profondeur visant à s'écarter d'une politique de soutien des prix et de la production pour aller vers une politique plus globale de soutien aux revenus des agriculteurs. La dernière étape de ce processus a été la décision prise lors du Conseil de Luxembourg le 26 juin, concernant la réforme de la PAC de 2003.

L'élément central de la PAC de demain sera le régime de paiement unique par exploitation, qui s'appliquera à compter de 2005, et qui met fin au lien entre l'éligibilité aux paiements directs et la décision de production. Ce changement essentiel de politique, qui va accroître de manière significative l'efficacité du transfert des paiements directs en tant que mécanisme de soutien des revenus, devrait entraîner une amélioration des revenus des agriculteurs. Ainsi, la réforme de la PAC de juin 2003 parachève effectivement le passage, pour les grands secteurs agricoles, d'un soutien à la production vers un soutien aux producteurs, qui a commencé en 1992.

Dans le processus menant à l'adoption de la réforme de la PAC en 2003, l'attention du Conseil mais aussi du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions, s'est concentrée sur le *risque dans certains domaines de perturbations et d'abandon de la production*, découlant du découplage. Cette menace perçue pour le secteur agricole a été la raison principale pour laquelle certains États membres ont été autorisés à maintenir, dans une certaine mesure, des paiements liés à la production.

Par ailleurs, le soutien étendu à la réforme qui doit s'accompagner d'une augmentation des ressources financières pour le deuxième pilier de la PAC à l'aide d'une modulation obligatoire et d'une extension de la portée de ses mesures, a reflété un large consensus au sein de l'UE sur la nécessité d'*améliorer le caractère durable et concurrentiel des économies rurales*.

C'est compte tenu de ces deux grandes conditions que le Conseil a dégagé un accord politique sur la réforme de la PAC de juin 2003, qui s'accompagnait de la déclaration suivante:

«Le Conseil prend acte de ce que la Commission va soumettre l'automne prochain une *communication sur la réforme des organisations communes des marchés de l'huile d'olive, du tabac et du coton*, qui sera suivie de propositions législatives.

Comme dans sa communication de juillet 2002, la Commission va présenter une perspective communautaire à long terme pour ces secteurs conformément à l'actuelle enveloppe budgétaire et au nouveau cadre de dépenses agricoles convenu lors du

Conseil européen de Bruxelles en octobre 2002. La réforme de ces secteurs est fondée sur les objectifs et sur l'approche de l'actuelle réforme de la PAC 2003».

En effet, cette déclaration confirmait le point de vue que la Commission avait exprimé tant en juillet 2002 qu'en janvier 2003, selon lequel plus il y aurait de secteurs inclus dans le système de paiement unique par exploitation plus les avantages économiques et administratifs seraient importants en termes de simplification. Néanmoins, indépendamment des engagements pris au moment de l'accord sur la réforme de la PAC de juin 2003, des circonstances spécifiques caractérisent les régimes du tabac, du coton et de l'huile d'olive.

En ce qui concerne le secteur du tabac en particulier, la question de l'avenir de l'organisation commune de marché a été soulevée pour la dernière fois lors du Conseil européen de Göteborg en juin 2001, dans le cadre de la stratégie européenne pour le développement durable.

Bien que le Conseil se soit abstenu d'adopter une conclusion spécifique sur le tabac, il découlait clairement des discussions et du contexte dans lequel celles-ci ont été tenues, que certaines réserves existaient quant à la durabilité du secteur européen du tabac.

Des doutes ont été émis au sujet de la justification sociale de paiements liés à la production pour les cultivateurs de tabac, de l'apparente contradiction entre ces aides et les préoccupations de santé publique liées à la consommation du tabac. Les aides actuelles à la culture du tabac ne sont pas cohérentes avec les politiques de santé publique qui font partie des priorités de la stratégie de développement durable de l'Union européenne. Dans ces conditions, la viabilité à long terme de la culture du tabac en tant qu'activité économique a été mise en cause. Cependant, il était également clair que pour éviter une crise sociale dans ces zones rurales largement dépendantes de la culture de tabac, il devait falloir trouver des sources alternatives de revenus pour les producteurs de tabac et les régions de culture du tabac dans l'éventualité d'une réforme majeure.

La réponse de la Commission à ce moment-là a consisté à s'engager davantage à trouver une approche politique durable pour le régime du tabac, fondée sur une évaluation des aspects économiques, sociaux et environnementaux de ce secteur. Ainsi, en mai 2002, dans son programme de travail et son programme législatif pour 2003, la Commission a décidé de soumettre ses réflexions politiques sur le secteur du tabac à une analyse d'impact approfondie¹, en conformité avec sa «priorité d'une économie durable et solidaire».

En ce qui concerne le secteur de l'huile d'olive, l'article 5 du règlement n° 136/66/CEE du Conseil a déjà fixé une date butoir pour l'expiration du système actuel d'aide. Dans ce contexte, la Commission considère que la présente communication répond à l'obligation qui lui est faite par l'article 3, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1638/98 du Conseil de prendre les mesures suivantes:

«Le Conseil, sur proposition de la Commission présentée au cours de l'année 2003, décide de l'organisation commune de marché dans le secteur des matières grasses

¹ SEC (2003) 1023 qui présente l'analyse d'impact approfondie du secteur du tabac.

afin de remplacer, à partir du 1er novembre 2004, celle établie par le règlement n° 136/66/CEE».

Le régime européen du coton qui remonte à l'adhésion de la Grèce en 1981 a été modifié pour la dernière fois en 2001, afin de renforcer le mécanisme de réduction des prix de manière à resserrer la discipline budgétaire et à limiter la surface totale consacrée à la production intensive de coton, associée à des problèmes environnementaux. Les États membres sont également convenus de prendre des mesures environnementales adéquates en ce qui concerne les terres agricoles consacrées à la production de coton. Entre-temps, la Commission a relevé qu'en dépit de l'adoption de ces nouvelles mesures, la réduction nécessaire des surfaces n'avait pas eu lieu et que certains signes portent à croire qu'elle serait difficile à réaliser. C'est pourquoi la Commission est d'avis que le Conseil, dans ses conclusions sur la décision sur la réforme de la PAC prise à Luxembourg en juin cette année, a fourni une occasion appréciable de réévaluer les dispositions actuelles dans le secteur du coton, en vue de donner une orientation politique plus efficace et durable pour le coton dans l'Union européenne

Le secteur du sucre a ceci de particulier qu'il est resté à l'écart du processus de réforme de 1992 qui a consisté essentiellement à accroître la compétitivité en compensant les réductions institutionnelles de prix par un soutien direct des revenus. En revanche, l'organisation commune de marché actuelle pour le sucre a été créée sur la base d'une répartition des capacités de production à travers l'ensemble de la Communauté par le maintien de quotas de production nationaux et de prix internes élevés. La dernière étape vers la compétitivité étant à présent franchie par la réforme de la PAC de juin 2003, la Commission estime que le rôle du principe de répartition dans le régime actuel du sucre doit être attentivement réexaminé de manière à respecter les objectifs de la PAC, que sont une production agricole à la fois davantage orientée vers le marché mais aussi économiquement, écologiquement et socialement durable.

En 2001, après avoir prolongé de cinq ans la durée du régime actuel pour le sucre, c'est-à-dire jusqu'au 30 juin 2006, le Conseil a également fixé les obligations suivantes à la Commission, comme cela est indiqué à l'article 50, paragraphe 2, du règlement du Conseil (CE) n° 1260/2001 qui dispose:

«Sur la base des études de la Commission sur la situation du marché, tous les aspects du système de quota, les prix, les relations interprofessionnelles et une analyse de l'augmentation de la concurrence résultant des engagements internationaux de l'Union européenne, la Commission présente au début de l'année 2003 un rapport assorti, si nécessaire, de propositions appropriées.»

Avec le sucre, la méthode de la Commission, à l'instar de celle qu'elle a appliquée pour le tabac, a consisté à soumettre le régime à une évaluation en profondeur eu égard aux facteurs économiques, sociaux et environnementaux en jeu. C'est pourquoi la Commission s'est également engagée à procéder à une analyse d'impact approfondie² du secteur du sucre dans son programme législatif et de travail pour 2003, publié en mai 2002. À côté de cette analyse d'impact, la Commission estime que la présente communication répond à son engagement d'élaborer des rapports sur le régime actuel du sucre et ses perspectives.

² SEC (2003) 1022 qui présente l'analyse d'impact approfondie du secteur du sucre.

À la lumière de ces différents engagements, le reste de la présente communication offre, d'abord, une vue d'ensemble de chacun des secteurs concernés et décrit les conclusions à tirer des analyses d'impact approfondies menées pour les secteurs du tabac et du sucre; elle présente également les documents de travail disponibles pour ces secteurs³. Cette démarche est suivie de la présentation d'une proposition de la Commission en vue d'une réforme des secteurs du tabac, de l'huile d'olive et du coton dans l'orientation donnée par le Conseil, et d'un chapitre de clôture sur les aspects budgétaires de la proposition.

Pour le sucre, cependant, consciente du fait que le Conseil et le Parlement n'ont pas eu l'occasion de mener un débat politique sur ce sujet, la Commission a adopté une approche en deux volets. Sur la base des informations fournies dans l'analyse d'impact approfondie, qui décrit les différentes options politiques de la réforme, la Commission souhaite d'abord ouvrir le débat sur l'avenir du régime européen du sucre, ainsi qu'elle l'a fait dans le processus qui a abouti à la récente réforme du secteur laitier avant d'avancer une proposition formelle.

APERÇU GÉNÉRAL DES SECTEURS CONCERNÉS

1.1. Le tabac

La production de tabac ne représente que 0,4 % de la production agricole européenne. Au cours de la dernière décennie, on a noté une tendance à la baisse des volumes mondiaux et de la production européenne de tabac. Avec 348 013 tonnes correspondant à 5,4 % de la production mondiale, l'Union européenne est le cinquième producteur mondial de tabac derrière la Chine (38 %), le Brésil (9 %), l'Inde (8 %) et les États-Unis (7 %). La Grèce et l'Italie assurent plus de 75 % de la production brute de tabac.

L'activité tabacole dans l'Union européenne présente une concentration géographique remarquablement élevée. Sept régions concentrent environ 70 % des exploitations au total, 63 % des superficies consacrées à la culture du tabac et 57 % du revenu brut total. Dans certaines zones, la production de tabac représente plus de 50 % de la production agricole régionale.

La superficie couverte par la culture de tabac dans l'Union européenne a diminué au taux de 2,6 % par an, tandis que le rendement moyen dans l'Union européenne est passé de 2 à 2,7 tonnes par hectare dans les années 1990. Le nombre total d'exploitations tabacoles dans l'Union européenne était de 79 510 en 2000; le secteur a ensuite connu un déclin, pendant dix ans, au rythme de 3,6 % par an. La superficie moyenne par exploitation est passée de 1,4 hectare en 1990 à 1,6 hectare en 2000.

Le secteur du tabac emploie une importante main-d'œuvre, à savoir 126 070 unités de travail annuelles (UTA) ou 212 960 personnes, soit 2,4 % des unités de travail annuelles totales employées dans le secteur agricole européen. La demande de main-d'œuvre pour la production de tabac brut est hautement saisonnière et la part de travail à temps partiel est considérable. La main-d'œuvre familiale constitue environ 80 % de la main-d'œuvre totale de ce secteur.

³

http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/com554/index_en.htm.

Un élément clé des exploitations agricoles de tabac est qu'elles sont extrêmement hétérogènes selon les régions et les exploitations agricoles. En particulier, il subsiste un écart notable entre quelques grandes exploitations agricoles, dont la production exige plus de capitaux et qui a été concentrée sur les meilleures variétés, et de nombreuses petites exploitations agricoles qui sont en général de petite taille, à fort coefficient de main d'œuvre, et moins intégrées dans les marchés.

Les problèmes de restructuration sont encore particulièrement aigus dans certaines zones où la production de tabac revêt un rôle économique et social très important. Dans ces zones-là, supprimer trop rapidement des emplois pourrait peut-être, en l'absence de mesures appropriées pour créer des emplois hors du secteur agricole, entraîner de graves déséquilibres sociaux et un exode rural.

Au cours de la dernière décennie, on a assisté à une réorientation vers la production de variétés de haute qualité, à une spécialisation accrue par variété au niveau de l'exploitation agricole et de la région, ainsi qu'à une augmentation des prix du tabac brut produit dans l'Union européenne, sur les marchés internationaux et locaux. Par ailleurs, le prix du marché du tabac brut est trop bas pour couvrir les coûts de production et les marges positives ne sont actuellement assurées que par les paiements directs de la PAC. En effet, elles représentent plus de 75 % des recettes totales que les agriculteurs obtiennent de ces cultures. Dans l'ensemble, si l'activité tabacole montre une grande dépendance par rapport au soutien du secteur public dans l'Union européenne, elle est caractérisée par une faiblesse structurelle du revenu par unité de main-d'œuvre employée qui reste, toutefois, sur une base de calcul par hectare, supérieur à ceux d'autres secteurs agricoles.

L'Union européenne occupe une position de choix dans le commerce mondial des tabacs bruts et manufacturés, tant sur le plan de l'exportation que de l'importation. En particulier, l'Union européenne est un importateur de tabac brut et un grand exportateur de cigarettes et d'autres produits transformés.

La réforme de l'organisation commune de marché du tabac en 1992 a supprimé l'intervention et les restitutions aux exportations et a introduit les quotas de production ainsi que des contrôles plus stricts. Après d'autres aménagements dans la législation de 1992, le soutien aux producteurs intervient actuellement via un système de primes liées au volume de la production, modulées sur la base de critères de qualité et soumises à des quotas de production individuels pour chaque groupe de variétés de tabac. L'organisation commune de marché pour le tabac est également fondée sur des mesures de reconversion de la production, grâce à un programme de rachat de quotas et au Fonds communautaire du tabac. Les dépenses de la PAC pour le tabac étaient de 973 millions d'euros en 2001, soit une moyenne d'environ 7 700 euros par unité de main-d'œuvre annuelle pour le tabac ou 7 800 par hectare, ce qui a absorbé 2,3 % du budget du FEOGA - section garantie, en 2001.

1.2. L'huile d'olive

Le secteur de l'huile d'olive est un élément clé du modèle agricole européen. En 1998/99, la superficie des oliveraies dans l'Union européenne couvrait environ 5,4 millions d'hectares, soit près de 4 % de la superficie agricole utilisable, dont 44,5 % étaient situés en Espagne, 26,3 % en Italie, 18,8 % en Grèce, 9,7 % au Portugal et 0,7 % en France. Ce secteur occupe environ 2,5 millions de producteurs, ce qui représente à peu près un tiers de l'ensemble des agriculteurs de l'Union

européenne, et constitue une source importante d'emplois et d'activités économiques pour les principales régions productrices, dont la plupart, à l'exception notable de la Toscane en Italie et de la Catalogne en Espagne, sont situées dans des régions de l'objectif 1 de l'Union européenne. De plus, la production d'olives offre l'avantage de générer un emploi saisonnier complémentaire aux autres activités agricoles en hiver et de créer des emplois hors agriculture dans le secteur connexe du broyage et de la transformation.

La taille des exploitations spécialisées dans l'Union européenne est relativement faible mais variée, allant d'une moyenne de 13,5 hectares en Espagne à 3,2 hectares en Grèce. Les structures de production de l'huile d'olive ont tendance à refléter les places relatives des oliveraies traditionnelles et des plantations modernes à culture plus intensive que l'on rencontre dans les États membres producteurs. En conséquence, l'idée selon laquelle la production d'olives est associée à des caractéristiques positives sur le plan du paysage et de l'impact environnemental dans les zones où elle est pratiquée commence à être remise en cause. Les oliveraies traditionnelles sont appréciées pour leur rôle dans la lutte contre la désertification et pour la promotion de la biodiversité. L'abandon de la production de ces exploitations oléicoles accroît les risques d'incendie et d'érosion. Par ailleurs, les critiques fustigent plus souvent les incidences négatives des cultures intensives, résultant de la dépendance accrue à l'égard de produits phytosanitaires, des techniques de monoculture et des ressources en eau pour l'irrigation.

L'Union européenne domine la production mondiale avec des récoltes qui n'ont cessé de s'accroître dans les années 90, en particulier en Espagne, pour atteindre un chiffre record de 2,46 millions de tonnes d'huile d'olive vierge en 2001/2002. La production d'olive, cependant, est connue pour ses fluctuations, qui sont déterminées par les cycles de production biologique et sa sensibilité aux variations climatiques. La Tunisie, la Turquie, la Syrie et le Maroc sont les autres principaux producteurs d'huile d'olive. Ils représentent environ 20 % de la production mondiale totale. Si la production des autres régions du monde est actuellement négligeable comparée à celle du Bassin méditerranéen, certains pays qui ne disposent pas d'une tradition oléicole semblent disposés à investir dans ce secteur.

Historiquement, la consommation d'huile d'olive ne tendait à être élevée que dans les pays traditionnellement producteurs. Si l'huile d'olive ne représente encore que quelque 3 % de la consommation mondiale totale d'huile, depuis 1995 et 1996, la demande a augmenté au taux d'environ 6 % par an en raison de l'image positive de l'huile d'olive du point de vue de la santé et de la qualité. En dehors de l'Union européenne les principaux marchés de l'huile d'olive sont les États-Unis, le Japon, le Canada, l'Australie et le Brésil.

Ainsi, le commerce est devenu un élément important du marché de l'huile d'olive dans l'Union européenne, qui a doublé ses exportations au cours des dix dernières années pour atteindre près de 324 000 tonnes en 2001/2002, en général sous forme embouteillée. Les importations, par ailleurs, essentiellement destinées à l'Italie sont restées relativement stables, à l'exception des années de faible production en Tunisie, principal pays d'importation pour l'Union européenne.

En outre, la production accrue d'huile d'olive sur le marché de l'Union européenne a eu pour effet de réduire les prix à la production au cours des années 90. Plusieurs projections de production et de consommation révèlent la fragilité de l'équilibre du

marché mondial de l'huile d'olive, qui devra gérer des excédents importants si la production mondiale augmente plus vite que la demande.

L'organisation commune de marché de l'huile d'olive, dont la création remonte à 1966, s'appuie sur l'aide à la production, qui constitue la principale mesure de soutien de ce secteur. L'ancien régime d'intervention a été remplacé par un mécanisme de stockage privé destiné à gérer la crise, et les aides à la consommation ont été supprimées en 1998. L'aide à la production, à un taux de 1322,5 euros par tonne, est accordée à tous les producteurs sur la base de la quantité d'huile d'olive réellement produite et de l'équivalent olive de table, compte tenu de la quantité nationale garantie, qui est actuellement de 1,78 million de tonnes. Des mécanismes de régulation du montant de l'aide accordée aux producteurs ont été instaurés, pour le cas où les États membres ont surévalué ou sous-évalué leur quantité nationale garantie.

Les achats à l'intervention ont fait place à un régime d'aide au stockage privé. Les restitutions à l'exportation ont été ramenées à 0 depuis 1998 sans impact négatif. Une restitution à la production est accordée pour l'huile d'olive utilisée pour les conserves de légumes et de poissons. En 2001, les aspects du contrôle et de la qualité ont gagné en importance, notamment avec la stratégie européenne de la qualité pour l'huile d'olive, qui a fixé les normes de production et de commercialisation pour ce secteur.

1.3. Le coton

Le secteur du coton, s'il ne représente, dans l'ensemble, qu'une part réduite dans l'Union européenne, puisqu'il ne contribue que pour 0,5 % à la production agricole finale, revêt une importance élevée sur le plan régional. La Grèce, avec 79,4 % de la production européenne totale, soit 1,55 million de tonnes de coton brut, tire 9,0 % de sa production agricole totale du coton tandis que l'Espagne, l'autre grand producteur, enregistre un taux de 1,5 %. La production des autres États membres (le Portugal seulement), est de moins de 1 500 tonnes.

Dans les principaux pays producteurs, il existe des effets de répartition plus puissants. Après avoir couvert une surface cultivée de 440 000 hectares en 1995, la grande majorité des 380 000 hectares de terres actuellement consacrées à la production de coton en Grèce est située dans trois régions: en Thessalie, en Macédoine-Thrace et en Sterea Ellada. En Espagne, la production est concentrée en Andalousie, essentiellement dans les provinces de Séville et de Cordoue. La superficie totale occupée par la culture du coton en Espagne, après avoir atteint un maximum de 135 000 hectares en 1988, est descendue à 90 000 hectares environ.

Les exploitations de coton de ces régions sont caractérisées par leur nombre important (71 600 en Grèce et 7 600 en Espagne) et leur taille réduite (en Grèce, 4,9 hectares et en Espagne, 12,0 hectares). Par ailleurs, les exploitations grecques de coton sont connues pour leur degré plus élevé de spécialisation, la région de Thessalie ayant évolué vers la quasi monoculture du coton. En effet, malgré son rôle vital dans de nombreuses économies rurales locales, la tendance à la monoculture du coton a été l'une des principales sources de préoccupation de ces dernières années. Combinée à une forte dépendance du coton à l'égard de l'irrigation et des engrais, cette production est largement associée à une faible biodiversité et à un appauvrissement des sols. L'usage intensif de produits phytosanitaires, en particulier d'insecticides et de défoliants pour les récoltes, figure parmi les techniques agricoles

les plus décriées pour leurs effets environnementaux néfastes. C'est pourquoi des engagements particuliers ont été pris par les États membres en 2001 pour réduire les effets environnementaux négatifs de la production de coton.

Dans les deux principaux États membres producteurs, la majorité des producteurs de coton font partie d'organisations de producteurs dotées d'un rôle de coordination et de gestion. Au niveau de la transformation, des entreprises privées ainsi que des coopératives assurent la transformation du coton brut en coton utilisable, grâce au processus d'égrenage, lors duquel les fibres de coton sont séparées de la graine. L'Espagne, dont près de la moitié des 22 usines sont gérées par des coopératives, enregistre une certaine surcapacité d'égrenage en comparaison avec son niveau de production, tandis qu'en Grèce, il existe un meilleur équilibre par rapport à la production et les coopératives gèrent un nombre d'usines moins important (20 sur un total de 75).

Le marché concernant ce secteur est connu sous le nom de coton égrené. En tant que producteur, l'Union européenne est un acteur mineur sur la scène internationale puisqu'elle ne contribue que pour 2,5 % environ à la production mondiale totale. Cette dernière, qui est actuellement de 19,9 millions de tonnes, a pratiquement doublé les 40 dernières années, notamment en raison d'améliorations du rendement. Les principaux pays producteurs, ayant conservé leur importance relative pendant ces dernières décennies, restent la Chine (22,6 %), les États-Unis (20,1 %), l'Inde (13,1 %) et le Pakistan (9,0 %).

L'Union européenne, avec 708 000 tonnes d'importations et 227 000 tonnes de coton égrené exporté, est le principal importateur net sur la scène mondiale. La Chine alterne entre importations et exportations nettes, selon le niveau de ses propres récoltes. Le Brésil et l'Asie du sud-est sont également de grands importateurs de coton pour l'industrie manufacturière, puisqu'elles ne produisent pas ou qu'elles produisent très peu elles-mêmes, bien que le Brésil ait récemment émergé comme un nouveau pays producteur, avec environ 800 000 tonnes de coton ces dernières années.

Les exportations mondiales de coton sont incontestablement dominées par les États-Unis qui exportent actuellement environ 1,8 million de tonnes, ce qui représente 30 % du commerce mondial des 6,0 millions de tonnes. L'Ouzbékistan, l'Afrique (les pays de la zone CFA) et l'Australie, chacune de ces régions avec environ 800 000 tonnes de coton commercialisé, constituent les seuls autres grands exportateurs sur la scène internationale.

Les principaux consommateurs de coton dans le monde sont ceux qui disposent d'industries manufacturières. La Chine consomme 25,4 % du coton mondial suivie par l'Inde, les États-Unis et le Pakistan, qui consomme environ 9,0 %. La consommation européenne, d'environ 1,0 million de tonnes de coton égrené (5,4 % du niveau mondial), est davantage centrée sur l'Italie, le Portugal et l'Allemagne.

Le fait que l'Union européenne soit un producteur marginal de coton⁴ implique que l'incidence de la production de coton de l'Union européenne sur l'évolution des prix sur le marché mondial est négligeable. De surcroît, pour ce secteur, l'Union européenne n'accorde pas de subventions à l'exportation ni d'accès en franchise de

4

Communiqué de presse relatif au coton: 15.9.2003, IP/03/1244.

droits. Bien que les politiques menées par les autres pays développés et en développement aient eu des conséquences importantes sur le prix du coton, le principal facteur contribuant à la baisse des prix est davantage le résultat d'une concurrence accrue avec les matières synthétiques sur le marché des fibres.

L'organisation commune de marché pour le coton remonte à l'adhésion de la Grèce à la Communauté européenne en 1981. Le régime actuel est fondé sur une aide directe par tonne de coton non égrené, en fonction d'une quantité nationale garantie pour chaque État membre. Le niveau de l'aide accordée aux transformateurs, qui versent un prix minimum aux producteurs, est fixé périodiquement sur la base de la différence entre le "prix d'objectif" et celui du marché mondial. Depuis 1995/96, le "prix d'objectif" a été fixé à 1 063 euros par tonne, le prix minimum étant fixé à 1 009,9 euros par tonne. La quantité nationale garantie est établie à 782 000 tonnes pour la Grèce, 249 000 tonnes pour l'Espagne et 1 500 tonnes pour les autres États membres. Des ajustements peuvent être apportés au montant de l'aide versée si la production dépasse les quantités garanties ou demeure en deçà.

1.4. Le sucre

La betterave à sucre couvre 1,8 million d'hectares dans l'UE-15, ce qui représente 1,4 % de la superficie agricole utilisée (SAU) et assure 1,6 à 1,8 % de la production agricole européenne. Elle est cultivée sur plus de 230 000 exploitations agricoles, à côté d'autres cultures arables comme les céréales. En règle générale, les exploitations qui cultivent la betterave sucrière sont plus grandes que la moyenne, tant en termes de surface que d'indicateurs économiques. La superficie agricole globale des exploitations cultivant des betteraves (70 hectares dont 8 sont consacrés à la betterave à sucre) est supérieure à la moyenne des autres exploitations (20 hectares). Les exploitations betteravières obtiennent également un revenu supérieur. La valeur ajoutée nette par unité de temps annuel estimée est de 1,7 fois supérieure pour les exploitations betteravières que pour toutes les autres exploitations agricoles⁵.

La production sucrière de l'UE-15 oscille entre 15 et 18 millions de tonnes en équivalent de sucre raffiné. Avec les dix nouveaux États membres, les superficies consacrées à la culture des betteraves à sucre sont susceptibles d'augmenter de 30 % et la production de sucre, de 15 %. L'UE-15 compte 135 sucreries et 6 raffineries.

Le sucre est produit dans tous les États membres de l'Union européenne, à l'exception du Luxembourg. Cependant, sa productivité varie de façon significative d'un État membre à l'autre. L'Allemagne et la France interviennent pour plus de la moitié de la production sucrière des 15, suivies du Royaume-Uni et de l'Italie (8 % chacun). Parmi les dix nouveaux États membres, six fabriquent du sucre pour un total d'environ 3 millions de tonnes, la Pologne produisant deux tiers de cette production.

L'UE-15 importe et exporte du sucre mais en termes nets, c'est un exportateur. En moyenne pour les campagnes 1999/2000 à 2001/2002, les exportations se sont élevées à 5,3 millions de tonnes contre 1,8 million de tonnes pour les importations. Les exportations nettes représentent en moyenne 20 % de la production de sucre et 2

⁵ Estimation fondée sur les chiffres du réseau d'informations comptables agricoles, en comparant les indicateurs des exploitations de betterave sucrière et la moyenne de toutes les autres exploitations en dehors de l'horticulture (pour 1998 et 2000).

à 3,5 % des exportations de l'UE-15 de produits agroalimentaires, selon la définition de l'Uruguay Round.

L'Union européenne est un acteur clé sur les marchés mondiaux du sucre. La part mondiale totale de l'UE-15 représente 13 % de la production, 12 % de la consommation, 15 % des exportations et 5 % des importations. Sa part de la production mondiale, de la consommation et des exportations a décliné à mesure que les pays de l'hémisphère sud gagnaient en importance. Si l'Union européenne a été le premier producteur mondial pendant plusieurs décennies, le Brésil et l'Inde lui ont disputé la première place à partir de 1996, puisque ces deux pays assurent 15 % des approvisionnements mondiaux. L'Inde a également supplanté l'UE-15 en termes de consommation.

Bien que les principaux pays producteurs soient également les principaux consommateurs de sucre, celui-ci reste un produit largement commercialisé. En moyenne, le commerce international, proche de 40 millions de tonnes, représente environ 30 % de la production mondiale, qui totalise 120 millions de tonnes en équivalent raffiné. Le Brésil domine actuellement les exportations avec une part atteignant le quart des exportations mondiales.

Les prix internationaux du sucre revêtent une grande importance et sont extrêmement volatils, puisqu'ils suivent une courbe irrégulière. Après les sommets historiques de 1974 et de 1981, pendant les années 90 les prix mondiaux mensuels pour le sucre brut oscillaient entre 280 euros par tonne en mars 1990 et 110 euros par tonne en avril 1999. Depuis 1995, les prix n'ont cessé de diminuer. Cela s'explique essentiellement par une production globalement supérieure à la consommation, ainsi que le montre l'augmentation des stocks par rapport à l'utilisation. Depuis leur niveau le plus bas en 1999/2000, à la suite d'une réduction de la production de sucre chez plusieurs fournisseurs principaux, les prix ont augmenté au cours de la campagne 2000/2001, pour atteindre une moyenne de 240 euros par tonne. L'année suivante, les prix avaient de nouveau régressé pour tomber à 180 euros par tonne. La moyenne pour le premier trimestre de 2003 est encore inférieure puisqu'elle est tombée à présent à 170 euros par tonne.

Plusieurs raisons expliquent l'irrégularité des prix. Les fluctuations des taux de change peuvent augmenter ou diminuer le caractère volatil des prix du sucre pour certaines monnaies. L'augmentation régulière de la consommation est un facteur essentiel du marché du sucre mais elle ne s'est pas nécessairement traduite par une demande d'importation soutenue. L'augmentation de la consommation est beaucoup plus marquée dans les pays en développement que dans les autres pays et les importations de sucre dépendent de facteurs macro-économiques. La production ne réagit pas particulièrement au changement des prix du marché mondial, du fait de la protection des prix nationaux dans de nombreux pays, de la nature pérenne de la canne à sucre, qui représente 75 % des surfaces totales de cultures sucrières, et de l'horizon à long terme des investissements de l'industrie sucrière. Par contre, l'offre est particulièrement sensible aux conditions climatiques et les révisions des estimations concernant la production provoquent des ajustements significatifs des prix internationaux. De plus, les exportations de sucre sont concentrées dans un nombre limité de pays qui sont également de grands producteurs. Le Brésil, l'UE-15, l'Australie, la Thaïlande et Cuba réalisent 70 % des exportations mondiales. Enfin tant l'offre que la demande sont influencées par différents instruments politiques auxquels ont recours les gouvernements.

Dans l'UE-15, le secteur du sucre bénéficie d'un système qui combine la protection frontalière, le contrôle de l'offre et les prix de soutien. Les prix d'intervention pour le sucre sont actuellement fixés à 631,9 euros par tonne pour le sucre raffiné ou 523,7 euros par tonne pour le sucre brut. Comparés aux prix de référence internationaux au cours de ces dernières années, les prix du marché européen ont été de deux à trois fois supérieurs.

En raison du caractère volatil de ce marché, il est difficile d'avancer une prévision fiable concernant les prix du marché mondial. Plusieurs analystes estiment que les prix continueront à afficher une tendance à la baisse à moyen et à court terme (campagne 2003/2004). Dans ses perspectives agricoles pour 2003, l'OCDE prévoit un prix de 170 euros par tonne pour 2008/2009 pour le sucre brut. En comparaison avec la moyenne pour la période de référence (1997/1998 à 2001/2002), cela représente une baisse de 13 %. Selon l'OCDE, le niveau très bas qui a été prévu est essentiellement dû à des offres et des exportations de sucre en "augmentation provenant de producteurs à bas prix ainsi qu'à un soutien et à une protection élevée dans de nombreux pays de l'OCDE". Globalement, la consommation devrait augmenter à une vitesse légèrement supérieure à l'offre, la majeure partie de la croissance ayant lieu dans des pays hors OCDE. Cependant, la pression des stocks devrait, à moyen terme, maintenir les prix à un niveau bas.

REFORMES PROPOSEES ET IMPACTS PROBABLES

1.5. Généralités

Dans son appréciation des nécessités de réforme dans les secteurs du tabac, de l'huile d'olive et du coton, la Commission s'est fondée sur les éléments suivants:

- l'exigence, clairement exprimée par le Conseil, d'une réforme des secteurs concernés, «fondée sur les objectifs et sur l'approche de la réforme de la PAC de 2003»,
- les similitudes entre les secteurs, concernant certaines caractéristiques structurelles et de production, et leurs politiques, qui permet d'appliquer l'approche de la réforme de la PAC de 2003,
- les caractéristiques propres à chaque secteur, notamment le risque de perturbations de la production et d'abandon des oliveraies et la nécessité d'améliorer le caractère durable et la compétitivité des économies rurales.

La Commission est d'avis qu'une réforme fondée sur la réforme de la PAC de juin 2003, dont les objectifs sont une compétitivité accrue, une plus grande orientation vers les marchés, un plus grand respect de l'environnement, des revenus stabilisés et une plus grande prise en compte de la situation des producteurs dans les zones défavorisées, devrait viser les objectifs suivants:

- la détermination d'une perspective politique à long terme pour ces secteurs, conformément à l'enveloppe budgétaire actuelle, au plafond du titre 1 des perspectives financières actuelles et au nouveau cadre fixé pour les dépenses agricoles, qui a été adopté au Conseil européen de Bruxelles en octobre 2002;
- la promotion des objectifs et de l'approche de la réforme de la PAC de juin 2003, à savoir une compétitivité accrue, une plus grande orientation vers le marché, un

plus grand respect de l'environnement, la stabilisation des revenus et davantage de considération pour la situation des producteurs dans les zones défavorisées;

- la priorité au revenu des producteurs et non pas au soutien du produit grâce au transfert d'une part significative des paiements directs liés à la production vers le régime du paiement unique par exploitation, à compter du 1^{er} janvier 1995;
- la subordination de ces paiements, comme c'est le cas de tous les paiements directs dans le cadre de la PAC, au respect des normes environnementales et de sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne, grâce à l'éco-conditionnalité, et aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales, ainsi qu'aux mécanismes de modulation et de discipline financière récemment convenus.

Les producteurs des secteurs du tabac et de l'huile d'olive reçoivent déjà un paiement lié au niveau de production, compte tenu de quantités maximales garanties. Dans le secteur du coton, l'aide versée par tonne de coton non égrené est également soumise à une quantité maximum garantie, et calculée sur la base de la différence entre le prix d'objectif européen et les prix mondiaux, elle est accordée aux égreneurs, qui paient un prix minimum aux producteurs.

Si l'on tient compte du fait qu'aucune réduction de prix n'est jugée nécessaire, et que les paiements directs existent déjà dans les trois secteurs en question, la Commission estime que la traduction de ces paiements en un régime de paiement unique par exploitation ne présenterait pas de difficultés majeures.

Cependant, les trois secteurs ont eu tendance à concentrer leur production dans des régions en retard de développement et qui sont toutes à fort coefficient d'intrants, en termes de main-d'œuvre ou d'investissements en capital, ce qui génère de l'emploi hors exploitation agricole grâce à l'importance des industries de transformation qui y sont liées.

C'est cet élément qui a incité la Commission, dans le contexte de l'approche pour la réforme de la PAC 2003, à se pencher sur l'impact potentiel du découplage sur ces secteurs régionalement importants, en particulier sur le risque d'abandon de production et sur la compétitivité des régions rurales, où la production est traditionnellement située. Conformément à la réforme de la PAC de juin 2003, les régions ultrapériphériques et les îles de la mer Égée devraient bénéficier d'un traitement particulier en matière d'aide à la production. Les paiements directs dans ces régions ne doivent pas être intégrés au régime de paiement unique par exploitation.

1.6. Le tabac

La principale conclusion que la Commission a tirée de l'analyse d'impact approfondie pour le secteur du tabac, a été qu'un découplage par étape des primes au tabac, assorti d'une suppression graduelle du Fonds communautaire du tabac et de la mise en place, dans le cadre du second pilier de la PAC, d'une enveloppe financière destinée à la restructuration des régions tabacoles, serait la politique la plus durable pour le secteur du tabac à l'avenir. Dans ce schéma, les quotas pour le tabac devraient être maintenus pour fixer l'enveloppe de la part de la prime au tabac qui n'est pas encore découplée. En conséquence, pendant la période de transition, aucune production hors quota ne pourrait bénéficier de la prime correspondante couplée, restant à payer. À la fin de ce processus, l'organisation commune du marché du tabac ne serait plus applicable.

Cette option a été considérée comme une solution équilibrée pour faire face à la nécessité de rompre le lien entre le soutien aux revenus des producteurs individuels et la culture du tabac, tout en générant un financement destiné à la réorientation du secteur vers des sources de revenu alternatives. En outre, puisque à l'heure actuelle, près d'un tiers de la prime actuelle au tabac est nécessaire pour couvrir des coûts de production variables, la mise en œuvre progressive de la réforme a été privilégiée, pour éviter de perturber la production et les économies locales et permettre l'ajustement des prix du marché aux nouvelles conditions. Cette mise en œuvre prendra trois ans.

La réforme proposée commencerait avec le transfert de tout ou d'une partie de la prime actuelle au tabac vers des droits au paiement unique par exploitation. Lorsque, comme nous le montre le tableau 1, ce transfert serait complet pour les 3,5 premières tonnes de production d'un producteur, pour la tranche suivante, entre 3,5 tonnes et 10 tonnes, seuls 80 % de la prime actuelle du tabac seraient intégrés au paiement unique par exploitation. Les 20 % restants iraient alimenter l'enveloppe destinée à la restructuration.

Tableau 1-Résumé de la proposition de réforme pour le tabac

Première étape	Paiement actuel	Transféré vers le paiement unique par exploitation	Enveloppe de restructuration
<i>Niveau de paiement par tranche de production:</i>			
0 - 3,5 tonnes	0	complètement	néant
3,5 - 10 tonnes	0	4/5	1/5
+ 10 tonnes	2/3	1/6	1/6
Deuxième étape			
	Paiement actuel	Transféré vers le paiement unique par exploitation	Enveloppe de restructuration
<i>Niveau de paiement par tranche de production:</i>			
0 - 3,5 tonnes	0	complètement	néant
3,5 - 10 tonnes	0	4/5	1/5
+ 10 tonnes	1/3	1/3	1/3
Troisième étape			
	Paiement actuel	Transféré vers le paiement unique par exploitation	Enveloppe de restructuration
<i>Niveau de paiement par tranche de production:</i>			
0 - 3,5 tonnes	0	Complètement	Néant
3,5 - 10 tonnes	0	4/5	1/5
+ 10 tonnes	0	1/3	2/3

Lors de la mise en œuvre de la réforme pour les plus grandes exploitations de tabac, la prime actuelle au tabac, correspondant à la tranche au-delà de 10 tonnes serait réduite d'un tiers à chaque étape annuelle. Afin d'éviter tout changement majeur dans les revenus au niveau des exploitations agricoles, un tiers de cette tranche de la prime de tabac serait converti en un droit au paiement unique par exploitation, le reste étant transféré vers l'enveloppe de restructuration.

Des considérations d'équité et d'efficacité ont été à l'origine de l'établissement des taux de transfert vers l'enveloppe de restructuration, qui serait utilisée pour accélérer le processus de reconversion dans les régions productrices de tabac. L'enveloppe de restructuration orientera le financement vers les mesures de développement rural prévues dans le règlement relatif au développement rural (règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil). Cela permettrait d'inclure un plus grand nombre de bénéficiaires, un plus grand nombre de mesures, voire d'obtenir une intensité accrue des mesures de développement rural existantes.

Si elle est pleinement mise en œuvre, cette réforme permettrait de redistribuer plus de 70 % des primes actuelles au tabac vers le régime de paiement unique par exploitation et au moins 20 % vers l'enveloppe de restructuration. Cette redistribution correspondrait à une affectation de 6 900 euros en moyenne par UTA familiale, via le régime de paiement unique par exploitation.

Une mise en œuvre par étapes devrait permettre une meilleure orientation vers le marché et une plus grande augmentation des revenus des producteurs, outre l'impact positif qu'elle aurait sur le développement des revenus des producteurs grâce à l'efficacité accrue du transfert des paiements découplés, en particulier pour les petites exploitations qui recevront, plus tôt, une plus grande partie de leurs revenus, c'est-à-dire le paiement unique par exploitation.

Au cours de la période de trois ans de suppression progressive du régime actuel applicable au tabac, le Fonds communautaire du tabac continuera à contribuer aux campagnes d'information contre le tabac. La Commission s'est engagée à poursuivre son soutien aux activités contre le tabac en dépit de la baisse des subventions au cours de cette période.

À court terme, la culture, dans l'Union européenne, des variétés de tabac les moins rentables devrait cesser. En outre, le transfert des primes actuelles au tabac vers le paiement unique par exploitation encouragerait incontestablement les producteurs - qui ne couvrent pas véritablement à l'heure actuelle leurs coûts de production variables, ou qui pourraient se tourner vers la production de cultures générant un revenu plus élevé par hectare - à se reconverter à court terme vers une autre utilisation de la terre.

La part ainsi cédée par la production européenne de tabac pourrait être reprise par des exploitations de tabac plus grandes et plus professionnalisées et davantage axées sur la demande et/ou sur la qualité, à un prix européen, qui s'alignerait sur les niveaux des prix mondiaux, selon les variétés produites.

En liaison avec l'introduction graduelle du paiement unique par exploitation parmi les cultivateurs de tabac, l'enveloppe de restructuration permettrait de promouvoir davantage le passage vers des exploitations de production plus rationnellement structurées, d'améliorer ainsi le taux de transfert de revenus vers les exploitations qui produisent du tabac, au cours de la période de référence et d'encourager une reconversion au sein du marché local de la main-d'œuvre dans les régions tabacoles.

1.7. L'huile d'olive

La Commission estime que les besoins à long terme du secteur européen de l'huile d'olive seraient mieux servis par une réforme fondée sur l'orientation donnée par le Conseil à l'époque de l'accord sur la réforme de la PAC de 2003.

La proposition consiste à convertir les paiements actuels liés à la production dans le secteur de l'huile d'olive en soutien direct au revenu, grâce à la création de nouveaux droits au paiement unique par exploitation, à accorder aux agriculteurs, en plus de ceux qui découlent de la réforme de la PAC de 2003. Il existe trois avantages majeurs à l'inclusion du secteur de l'huile d'olive dans le régime du paiement unique par exploitation.

Premièrement, dans le cadre du régime de paiement unique par exploitation, le secteur de l'huile d'olive pourrait tenir compte davantage du marché et accroître sa

compétitivité. Si le secteur de l'huile d'olive jouit déjà d'une dynamique commerciale positive et a consenti d'importants efforts pour rester proche des tendances de la consommation grâce à sa stratégie de la qualité, les défis pour l'avenir, si les niveaux de production mondiaux excèdent la consommation, ne peuvent être atteints que par un secteur réactif aux tendances de la demande sur les marchés mondiaux.

Deuxièmement, l'adhésion au régime du paiement unique par exploitation permet aux agriculteurs de bénéficier de revenus plus stables, en raison de l'efficacité accrue des transferts de l'aide, et aux régions productrices d'huile d'olive à faibles intrants, de maintenir leur niveau global d'aide au revenu.

Enfin, l'image positive dont a déjà bénéficié le secteur de l'huile d'olive, en termes de transparence, de confiance des consommateurs, et d'avantages sur le plan de l'environnement et du paysage offerts à la société, profiterait de son inclusion dans un secteur agricole européen orienté dans la même direction. Toute tendance, au sein du secteur de l'huile d'olive, pouvant entraîner une érosion de son image positive, en particulier du point de vue de l'environnement, serait plus visible dans le cadre des dispositions de réforme qui ont été proposées.

Néanmoins, la Commission considère qu'une conversion complète des paiements actuels liés à la production, dans le secteur de l'huile d'olive, en un régime de paiement unique par exploitation est susceptible d'entraîner des problèmes dans certaines régions productrices traditionnelles de l'Union européenne et pour les oliveraies à faible rendement. Il existe un risque important de perturbation étendue pour l'entretien des oliviers, qui pourrait être à l'origine d'une dégradation de la couverture du sol et du paysage ou d'incidences sociales négatives. Ce problème est accru lorsque la dépendance de ces régions à l'égard du secteur de l'huile d'olive est importante dans l'économie locale.

C'est pourquoi la Commission a conclu qu'une proposition de réforme, rompant complètement le lien entre le paiement des aides et les oliviers, sous l'angle de la permanence des oliveraies existantes dans les régions sensibles, pourrait ignorer les préoccupations exprimées par le Conseil et le Parlement au sujet du risque d'abandon de certaines productions et de la nécessité d'assurer le caractère durable des économies rurales.

En conséquence, la Commission propose que 60 % des paiements liés à la production dans le secteur de l'huile d'olive, pour la période de référence, soient convertis en droits à des paiements uniques par exploitation pour les exploitations de plus de 0,3 hectare. Par souci de simplification, lors de la mise en œuvre de la politique en question, les exploitations les plus petites verraient leurs paiements complètement découplés.

Les États membres conserveraient 40 % des paiements dans le secteur de l'huile d'olive, pour la période de référence, en tant qu'enveloppes nationales, pour accorder aux producteurs un paiement supplémentaire à l'oliveraie, calculé par hectare ou par arbre. Ce paiement n'est pas lié à la production, mais est destiné au maintien des oliviers, à la préservation du sol et de l'environnement tout en tenant compte des traditions et de la culture locales. Le but de ce paiement supplémentaire serait d'assurer la permanence des oliviers dans les régions éloignées ou des oliveraies à faible rendement en contribuant d'une manière importante aux frais d'entretien des oliveraies dans ces régions. Les États membres identifieront ces zones en fonction de critères objectifs de développement durable, dans un cadre européen commun. Ils

tiendront compte notamment de la sauvegarde du paysage, des préoccupations en matière environnementale, sociale et culturelle.

Le calcul des hectares de référence pour le paiement unique par exploitation, ainsi que la région ou le nombre d'arbres pour le paiement à l'oliveraie, seraient fondés sur les données du système d'information géographique (SIG) compatible avec le SIGC. Les zones d'oliveraies plantées après le 1er mai 1998, hormis celles qui seraient incluses dans les nouveaux plans de plantation approuvés, seront exclues des régimes de paiement unique par exploitation et par oliveraie.

En ce qui concerne la politique du marché de l'huile d'olive, la Commission propose de maintenir les mesures actuelles de stockage privé, en guise de mécanisme de sécurité, mais de supprimer les restitutions liées tant aux exportations qu'à la fabrication de certains aliments en conserve, qui n'ont plus d'utilité.

Enfin, pour ce qui est de la stratégie de la qualité pour l'huile d'olive, la Commission propose de renforcer les mesures existantes de traçabilité et de qualité, pour soutenir le secteur au cours de son adaptation aux conditions du marché en évolution. Les activités admissibles à l'aide devraient être étendues au contrôle de la qualité de l'huile d'olive dans les programmes pluriannuels et au renforcement des activités à l'échelle de l'Union européenne et internationale. Le financement supplémentaire nécessaire proviendrait des enveloppes nationales des États membres destinées au paiement des oliveraies.

Quant aux aspects relatifs aux contrôles, il est proposé que le financement des organismes actuels de contrôle de l'huile d'olive soit supprimé au-delà du 1er novembre 2005. Le contrôle des nouveaux paiements par région sera effectué à l'aide du SIGC et du SIG. En guise de simplification, le paiement à l'oliveraie ne sera pas accordé en deçà de 50 euros par demande d'aide. En ce qui concerne les mesures de qualité, le contrôle des programmes d'activité sera renforcé par, entre autres, les nouvelles obligations en matière de contrôle et d'évaluation.

Afin de mettre en œuvre les paiements uniques par exploitation à partir du 1er janvier 2005, il est proposé que la réforme du secteur de l'huile d'olive s'applique à compter du 1er novembre 2004.

1.8. Le coton

La Commission a abouti à la conclusion que, dans l'ensemble, les avantages économiques, sociaux et environnementaux d'une réforme du secteur européen du coton, fondée sur l'approche de la réforme de juin 2003, dépasseraient largement les désavantages.

La Commission propose par conséquent de transférer la partie des dépenses du FEOGA pour le coton, destinée à l'aide aux producteurs au cours de la période de référence, vers le financement de deux mesures d'aide au producteur, à savoir, le régime de paiement unique par exploitation et une nouvelle aide à la production, accordée en tant que paiement à la surface. En ce qui concerne cette dernière, la Commission estime que cette aide liée à la production serait également conforme à l'objectif visé par les protocoles relatifs au coton figurant dans les actes d'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal, consistant à soutenir la production de coton dans les régions concernées.

Il est proposé que 60% de ces dépenses d'aide au producteur, par État membre, soient transférés vers le régime de paiement unique par exploitation, sous forme de nouveaux droits. Ainsi, des améliorations pourraient être escomptées sur le plan de la capacité de réaction des producteurs de coton face aux évolutions et aux exigences futures du marché. L'inclusion du secteur du coton dans le paiement unique par exploitation offrirait aussi aux producteurs de coton les avantages d'un revenu plus stable.

Compte tenu des relations conflictuelles entre le secteur du coton et la dégradation de l'environnement, il importe de noter que l'approche de la réforme de la PAC de juin 2003 offre cohérence et transparence au regard de l'application de la législation européenne concernant les normes de production. Dans le contexte des nouvelles dispositions relatives à l'éco-conditionnalité pour toutes les dépenses de la PAC, l'adhésion au régime de paiement unique par exploitation accorderait aux producteurs de coton les mêmes droits que d'autres agriculteurs, en ce sens qu'ils seraient plus libres de se tourner vers une production plus extensive, différente ou diversifiée.

Enfin la Commission estime qu'outre la baisse importante des subventions causant une distorsion des échanges qui ont déjà été proposées par l'Union européenne dans le programme pour le développement de Doha, une telle réforme permettrait de remédier au problème relativement complexe du niveau du prix du coton sur le marché mondial en faisant passer les aides du mécanisme actuel des «paiements compensatoires» vers un mélange de mesures relevant de la boîte bleue et de la boîte verte.

Néanmoins, eu égard au risque tangible de perturbation de la production, la Commission propose que les États membres conservent 40 % des dépenses d'aide aux producteurs, au cours de la période de référence, au titre des enveloppes nationales, pour accorder aux producteurs le nouveau paiement à la surface par hectare de coton dans les zones appropriées pour cette culture.

Le montant du nouveau paiement à la surface a été fixé afin de permettre à la production de coton d'être poursuivie sur une superficie réduite par rapport à la superficie actuelle, avec une marge brute similaire à celle des cultures concurrentes. Le fait de subordonner à la fois le paiement unique par exploitation et le paiement à la surface aux critères d'éco-conditionnalité débouchera sur une production de coton plus respectueuse de l'environnement d'une manière neutre pour les revenus.

Le nouveau paiement à la surface sera subordonné à une surface maximum de 425 360 hectares (340 000 hectares en Grèce, 85 000 hectares en Espagne et 360 hectares au Portugal). Les surfaces maximales sont établies en fonction des taux des dernières évolutions en ce qui concerne les surfaces de culture de coton et correspondent à 11 % de moins que les surfaces des périodes de référence pour la Grèce et à 5 % de moins pour l'Espagne. Le niveau du paiement à la surface sera réduit proportionnellement si les demandes de paiement dépassent la surface maximum d'un État membre.

Le paiement à la surface sera accordé en fonction de critères spécifiques, liés à la participation des producteurs à une organisation interprofessionnelle. Chaque organisation interprofessionnelle serait agréée par les États membres pour une surface, si possible, de 20 000 hectares au moins, et serait soumise à des contrôles susceptibles d'entraîner des sanctions financières ou le retrait de l'autorisation pour la surface allouée en tout ou en partie.

La moitié de l'enveloppe du paiement à la surface pourrait être répartie en fonction d'échelons interprofessionnels, pour rémunérer les livraisons de production en termes de qualité et de quantité. Les activités de chaque organisation interprofessionnelle seraient financées par ses membres et par une subvention communautaire de 10 euros par hectare. L'aide totale devrait être d'environ 4,5 millions d'euros, inclus dans l'enveloppe nationale des États membres.

Le solde des dépenses totales du marché du coton et des deux mesures de soutien aux agriculteurs, d'environ 100 millions d'euros, serait inclus dans une enveloppe de restructuration pour les surfaces de coton. Ce montant sera partagé entre les États membres en fonction de la surface moyenne éligible à l'aide pour la période de référence. Cette enveloppe deviendrait un instrument financier supplémentaire au sein du deuxième pilier de la PAC et financera les mesures de développement rural prévues par le règlement relatif au développement rural (règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil). Elle permettrait l'inclusion d'un nombre plus important de bénéficiaires, de mesures, ou même d'obtenir une intensité accrue des mesures de développement rural existantes.

3.5. Le sucre

À la suite de l'introduction des quotas de production dans les États membres, l'organisation commune de marché pour le sucre s'est développée différemment des organisations des autres secteurs concernés par le processus de réforme de la PAC. La décision d'imposer des quotas pour le sucre était un choix politique visant davantage à garantir une répartition de la production sur l'ensemble de la Communauté, qu'à encourager la spécialisation économique dans les régions les plus compétitives de l'UE.

Ce soutien élevé des prix dans le régime du sucre en vigueur permet aux producteurs établis dans les régions les moins compétitives de l'UE, qui ne disposent pas d'un avantage comparatif dans la production de la betterave à sucre, de couvrir au moins leurs coûts de production. Les prix sur le marché intérieur ont été maintenus grâce à des prix d'intervention élevés et aux protections frontalières indispensables. En conséquence, le prix élevé au niveau interne a garanti des marges confortables aux producteurs les plus efficaces qui étaient en mesure de produire des quantités supplémentaires de sucre en vue de l'exportation aux prix du marché mondial.

Cette politique a offert un certain nombre d'avantages au fil des ans. Premièrement, un approvisionnement en sucre sûr, stable et de haute qualité a été assuré sur le marché interne, encore que ce résultat eût pu être atteint avec d'autres types de mécanismes moins générateurs de distorsions et une efficacité accrue des transferts. Du point de vue des producteurs de l'UE, ce régime offre une stabilité à des prix relativement élevés, ce qui permet de maintenir les revenus des producteurs. En outre, les principaux pays bénéficiant de l'accès préférentiel au marché et exportant du sucre dans l'UE tendent à se montrer, dans l'ensemble, satisfaits d'un régime qui offre à leurs propres opérateurs un prix favorable pour les volumes stables commercialisés. Néanmoins, pour certaines raisons, cette approche politique a fait l'objet de pressions de plus en plus appuyées et ses inconvénients intrinsèques sont devenus de plus en plus manifestes.

La principale critique à l'égard du régime du sucre serait qu'il encourage la production d'une quantité substantielle de sucre dans l'UE à des prix non concurrentiels. En conséquence, si l'on tient compte des engagements de l'UE

concernant l'importation de sucre, le surplus de sucre par rapport aux besoins nationaux doit être écoulé sur le marché international, au prix pratiqué sur le marché mondial. Ce sont les arguments utilisés pour critiquer l'impact extérieur du régime européen applicable au sucre et affirmer que celui-ci fausse le jeu du libre échange et entrave la croissance du secteur primaire dans certains pays en développement.

Au sein de l'UE, le niveau élevé des prix a été garanti aux producteurs communautaires, aux dépens des consommateurs et des transformateurs. Non seulement le prix d'intervention de l'UE se situe bien au-dessus du prix du marché mondial, mais le prix du marché communautaire est resté supérieur au prix d'intervention. De plus, comme elle est fondée sur les quotas alloués par État membre, l'OCM entraîne en soi une faible intégration sur le marché et favorise une segmentation du marché. Les groupes écologistes déplorent que les producteurs soient incités par les prix élevés à cultiver de la betterave à sucre, ce qui révèle également un problème de cohérence entre la politique du sucre et les objectifs de développement durable.

Un certain nombre de facteurs de changement de la politique communautaire du sucre peuvent être identifiés à différents stades d'évolution.

Premièrement, ce régime soulève la question de la cohérence entre l'actuelle politique sucrière et les nouvelles orientations de l'agriculture dans l'UE, adoptées avec la réforme de la PAC en juin 2003 qui est fondée sur les objectifs d'une stratégie européenne de développement durable. Dans ce contexte, l'importance de la répartition de la capacité de production, actuellement intégrée au régime de quotas pour le sucre, doit être mise en balance avec la nécessité d'évoluer vers un secteur du sucre plus compétitif et durable.

Deuxièmement, les concessions unilatérales de l'UE sur le plan des importations, accordées aux pays moins avancés, par le biais de l'initiative "Tout sauf des armes", et aux pays des Balkans, pourraient donner lieu à d'importants déséquilibres sur le marché communautaire du sucre dès 2007. Ces déséquilibres risquent de perturber gravement ce secteur dans de nombreuses parties de l'UE et d'entraîner un déclin.

En dernier lieu, sur la scène internationale, les recours judiciaires à l'encontre du régime communautaire du sucre doivent être envisagés sur la toile de fond du Programme de développement de Doha. Même si l'issue de ces négociations multilatérales n'est pas encore connue, les caractéristiques essentielles du nouvel environnement de l'économie européenne du sucre sont déjà en place et sont suffisamment claires pour que leur incidence puisse être appréciée. En outre, quelle que soit l'option envisagée, le régime communautaire des exportations devra tenir compte des résultats de l'accord convenu dans le cadre de l'actuel cycle des négociations (PDD) avec l'OMC.

Si on les considère ensemble, ces évolutions modifient les conditions qui prévalaient lorsque l'équilibre entre les différents intérêts et préoccupations a été obtenu il y a plusieurs années. La Commission estime que le régime actuel applicable au sucre doit être réexaminé soigneusement afin de renouveler un accord relatif à une politique européenne du sucre qui soit durable à long terme. Compte tenu des investissements lourds et à long terme qui sont requis dans le secteur du sucre, la Commission estime également que tout retard supplémentaire de cette décision serait préjudiciable au secteur, dans l'Union européenne ou dans les pays en développement.

Toute option entraînant une réduction du prix dans le marché intérieur aura un impact très important pour les pays bénéficiant du protocole sur le sucre dans le cadre de la Convention UE-ACP de Cotonou. La Commission évaluera l'impact de la réforme pour les pays ACP bénéficiant du protocole sur le sucre et en tirera les conclusions appropriées, en tenant compte des difficultés auxquelles les pays concernés pourraient être confrontés.

La Commission a proposé trois orientations politiques possibles pour le régime communautaire du sucre, prises en compte dans l'analyse d'impact approfondie, eu égard aux effets des contraintes internes et externes que subit le secteur et au différend en cours à l'heure actuelle au sein de l'OMC. En outre, ces options politiques doivent être envisagées à la lumière de la politique communautaire, récemment approuvée sur les carburants biologiques et de l'impact pour les pays ACP et les autres pays tiers.

En guise de scénario de référence en ce qui concerne les options alternatives, la Commission a d'abord examiné les conséquences d'une prorogation de l'actuel régime au-delà de 2006. Cette option consisterait à maintenir intacte l'actuelle organisation commune de marché, fondée sur des quotas souples et des prix d'intervention. Le marché de l'UE serait ouvert aux importations, en fonction des différents engagements internationaux déjà pris ou à prendre à l'avenir. Les droits de douane, les prix intérieurs et les quotas de production seraient réduits. Pour replacer les effets de ce scénario dans leur contexte, bien qu'en fin de compte le résultat soit presque identique, l'analyse d'impact approfondie a également abordé l'incidence hypothétique d'une demande faite par les pays partie à l'initiative "Tout sauf les armes" de mettre en œuvre cet accord selon un système de livraisons, convenu en bonne et due forme.

Le deuxième scénario évalué portait sur la réduction du prix communautaire interne. Une fois les niveaux d'importation et de production stabilisés, les quotas de production seraient progressivement éliminés. Dans un tel scénario, le prix interne peut s'ajuster à celui de ces importations. Néanmoins, étant donné que diminuer le niveau du prix communautaire interne, ce qui a donné une valeur d'équilibre d'environ 450 euros par tonne, rend le marché européen moins attrayant pour les pays producteurs de sucre les moins concurrentiels, les effets de cette option politique sur le commerce mondial ont fait l'objet d'une attention particulière. Afin d'atténuer l'incidence de la réduction des prix du sucre dans l'UE, le scénario en question a également examiné la possibilité d'introduire le paiement unique par exploitation dans le secteur du sucre, conformément à la réforme de la PAC de juin 2003. Enfin, l'impact de ce scénario sur les recettes du sucre pour les pays qui exportent actuellement du sucre vers l'UE a été évalué.

La troisième option de réforme représente le passage du régime actuel vers une libéralisation complète. Cela signifie que le système communautaire de soutien interne des prix sera supprimé et que les quotas de production seront abandonnés. Cette option a donc évalué l'incidence sur le marché européen du sucre de la suppression complète des restrictions tarifaires et quantitatives à l'importation. Comme avec le scénario de la réduction des prix, on a évalué l'éventuelle introduction du soutien au revenu pour les producteurs de l'Union européenne, ainsi

que les effets de la libéralisation sur les échanges mondiaux et les implications pour les recettes des pays qui exportent actuellement du sucre vers l'Union européenne.

Tableau 2-Résumé des incidences des options possibles pour le secteur du sucre

	Avantages	Désavantages
Prorogation du régime actuel	<ul style="list-style-type: none"> • Maintien de la production et du revenu des producteurs dans la plupart des régions, malgré leur réduction progressive • Réduction progressive des coûts budgétaires du régime 	<ul style="list-style-type: none"> • Retard de la restructuration et de l'amélioration de la compétitivité du secteur • Afflux vers le marché communautaire de quantités illimitées d'importations, dans le cadre d'accords préférentiels, à des prix non concurrentiels • Menace sur le maintien de la production communautaire • Maintien des distorsions de concurrence et des inégalités entre les producteurs • Maintien de la complexité de l'OCM sucre • Pas d'amélioration environnementale • Dépendance à l'égard du marché de l'Union européenne pour les pays en développement non compétitifs maintenue et retardant donc la restructuration nécessaire
Réduction de prix	<ul style="list-style-type: none"> • Facilite la restructuration et l'amélioration de la compétitivité du secteur • Assure un meilleur équilibre entre l'offre et la demande sur le marché de l'Union européenne et réduit les excédents de production et les distorsions des échanges mondiaux. • Réduit les distorsions de concurrence et les inégalités entre producteurs • Réduit les prix à la consommation pour le sucre • Diversifie le marché des édulcorants • Diminue légèrement le coût budgétaire du régime • Les producteurs compétitifs des pays LMA/ACP conservent un accès préférentiel 	<ul style="list-style-type: none"> • Baisse des recettes pour les pays ACP bénéficiant du protocole relatif au sucre et il se pourrait que les moins compétitifs cessent même d'exporter • Soulève le problème de la nécessité d'introduire des mesures de restructuration et/ou de reconversion
Libéralisation	<ul style="list-style-type: none"> • Améliore la compétitivité du secteur à moyen et long terme • Réduit les distorsions du marché mondial • Suppression des restitutions à l'exportation • Le coût budgétaire du régime est ramené au coût des compensations • Simplifie l'organisation commune de marché pour le sucre • Opportunités accrues sur le marché pour les producteurs compétitifs / à faible coût 	<ul style="list-style-type: none"> • Fin de la garantie de stabilité des prix • Disparition irréversible d'une grande partie de l'industrie sucrière communautaire • Diminution des revenus des producteurs avec effets significatifs sur certaines communautés rurales • Baisse des recettes des pays ACP bénéficiant du protocole relatif au sucre et le plupart deviendront probablement non compétitifs • La question de la nécessité d'introduire des mesures de restructuration et/ou de reconversion est soulevée, y compris pour les pays ACP touchés • Faute de compétitivité, disparition de la production des édulcorants • Menace sur la rentabilité des raffineries de sucre • Risque de diminution de la rotation des cultures

4 ASPECTS BUDGETAIRES

Par cohérence avec les objectifs et l'approche de la réforme de la PAC de juin 2003, les dépenses totales résultant des propositions pour le tabac, l'huile d'olive et le coton seront conformes aux dépenses historiques récentes pour les primes et les aides dans les régimes existants pour ces secteurs.

La réforme respectera aussi le nouveau cadre prévu pour les dépenses agricoles, qui a été adopté au Conseil européen de Bruxelles en octobre 2002. En outre, le transfert prévu pour renforcer les mesures de développement rural interviendra dans le cadre du plafond global du titre 1 de l'agriculture.

Les propositions sont donc neutres sur le plan budgétaire par comparaison avec les dépenses antérieures, parce que les réformes sont basées sur des références historiques (moyenne 2000-2002) et évitent une redistribution des ressources entre les États membres. Leur coût annuel s'inscrit toujours dans les limites des scénarios du statu quo des dépenses pour ces secteurs, fixées par la Commission lorsque, au moment des propositions pour la réforme de la PAC en juin 2003, celle-ci a présenté des prévisions de dépenses pour la PAC pour la période allant jusqu'à 2013.

En ce qui concerne le secteur du sucre, les projections des coûts budgétaires pour les différentes options sont fournies dans l'analyse d'impact approfondie en annexe. Si la prorogation de l'actuel régime représente une économie à certains égards, les coûts globaux des deux autres options dépendent du niveau des compensations accordées.