



Evaluation des mesures de la Politique agricole commune relatives au secteur du coton

Rapport final

Ecrit par le GIEE Agrosynergie

Agrosynergie
Groupement Européen d'Intérêt Economique

Juillet 2014



Agrosynergie

Groupement Européen d'Intérêt Economique

Composé de :

ORÉADE-BRÈCHE Sarl

64 chemin del prat - 31320 Auzeville FRANCE

Tél. : + 33 5 61 73 62 62

Fax : + 33 5 61 73 62 90

Mail : t.clement@oreade-breche.fr

Représentée par Thierry CLEMENT

COGEA S.p.

Via Po 9 - 00198 Roma ITALIE

Tél. : + 39 6 853 73 518

Fax : + 39 6 855 78 65

Mail : fantilici@cogea.it

Représentée par Massimo CIARROCCA



Consulenti per la Gestione Aziendale

NOTICE LEGALE

Cette évaluation a été conduite par Agrosynergie et financée par la Commission Européenne. Agrosynergie assume la pleine responsabilité du contenu de cette étude. Les conclusions, recommandations et opinions présentées dans ce rapport sont celles d'Agrosynergie et ne reflètent pas nécessairement les positions de la Commission Européenne. La Commission Européenne ne pourrait être tenue responsable de l'utilisation faite des informations contenu dans ce rapport.

Des informations complémentaires sont disponibles sur le site de l'Union Européenne (<http://www.europa.eu>).

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014

ISBN 978-92-79-34672-9
doi: 10.2762/20173

© Union Européenne, 2014
Reproduction autorisée en citant la source.

Imprimé en France

TABLE DES MATIERES

1.	INTRODUCTION	1
2.	METHODOLOGIE GENERALE D’EVALUATION.....	3
2.1.	Méthode et outils d'évaluation.....	3
2.2.	Limites de l'analyse	3
3.	DESCRIPTION DU SECTEUR	4
3.1.	Marché mondial.....	4
3.2.	Evolution des prix.....	6
3.3.	La production européenne de coton, une production infime sur le marché mondial et au niveau européen	7
3.4.	Flux d'échanges	8
3.5.	Structure du secteur européen.....	10
3.6.	Organisation du secteur européen	13
3.7.	Effets sur l'environnement.....	13
3.8.	Enjeux économiques et sociaux.....	14
4.	DESCRIPTION DU CADRE REGLEMENTAIRE.....	15
4.1.	Objectifs du Protocole 4 de l'acte d'adhésion de la Grèce.....	15
4.2.	Régime antérieur à 2006.....	15
4.3.	Réforme de 2006	16
4.4.	Allocation du budget.....	27
5.	ANALYSE THEORIQUE ET LOGIQUE D’INTERVENTION	29
5.1.	Contrefactuel	29
5.2.	Logique d'intervention des instruments	29
5.3.	Synthèse des soutiens et contribution à la rentabilité du coton.....	31
6.	QUESTION 1.1 : EFFETS SUR LA PRODUCTION	33
6.1.	Compréhension de la question	33
6.2.	Sources de données et limites de l'analyse	34
6.3.	Constats sur les évolutions de la production	34
6.4.	Les mesures appliquées au secteur du coton ont engendré (ou non) les modifications de superficies.....	35
6.5.	Les mesures appliquées au secteur du coton ont engendré (ou non) des modifications de pratiques et rendements	44
6.6.	Les mesures appliquées au secteur du coton ont engendré (ou non) des évolutions de la localisation géographique des superficies de coton	48
6.7.	Les mesures appliquées au secteur du coton ont engendré (ou non) des modifications de la qualité de la production	49
6.8.	Conclusion sur les effets sur la production	53
7.	QUESTION 1.2 : EFFETS SUR LE REVENU ET L’ECONOMIE REGIONALE.....	55
7.1.	Compréhension de la question	55
7.2.	Sources de données et limites de l'analyse	56
7.3.	Le système de soutien au secteur du coton a permis (ou non) de soutenir le revenu des producteurs.....	56
7.4.	Le régime d'appui au secteur du coton a permis (ou non) le soutien de l'économie agricole des régions concernées	59
7.5.	Conclusion des effets sur le revenu et l'économie régionale	64

8.	QUESTION 2 : EFFETS SUR LES STRUCTURES DE PRODUCTION.....	65
8.1.	Compréhension de la question	65
8.2.	Source de données et limites de l'analyse.....	65
8.3.	Les mesures appliquées au secteur du coton ont affecté (ou non) la structure et les facteurs de productivité du secteur agricole.....	66
8.4.	Les mesures appliquées au secteur du coton ont affecté (ou non) la structure du secteur en matière d'approvisionnement de l'industrie de l'égrenage.....	68
8.5.	Les mesures appliquées au secteur du coton ont affecté (ou non) la structure et les facteurs de productivité de l'égrenage	69
8.6.	Les mesures appliquées au secteur du coton ont affecté (ou non) les facteurs de compétitivité de l'égrenage en matière de commercialisation	73
8.7.	Conclusion sur les effets sur les structures de production	74
9.	QUESTION 3 : EFFETS SUR LE SECTEUR AVAL	75
9.1.	Compréhension de la question	75
9.2.	Sources de données et limites de l'analyse	75
9.3.	Les mesures ont contribué (ou non) à assurer des niveaux de production adaptés, en quantité, aux besoins des industries de transformation.....	76
9.4.	Les mesures ont contribué (ou non) à assurer des niveaux de production adaptés, en qualité, aux besoins des industries de transformation.....	77
9.5.	Les mesures ont contribué (ou non) à assurer des niveaux de production adaptés aux besoins des industries de transformation, à des prix raisonnables et stables.....	78
9.6.	Conclusion sur les effets sur le secteur aval.....	80
10.	QUESTION 4 : EFFETS SUR L'ENVIRONNEMENT.....	81
10.1.	Compréhension de la question	81
10.2.	Sources de données et limites de l'analyse	82
10.3.	Les aides au secteur du coton ont engendré (ou non) des modifications de pratiques chez les producteurs avec un impact sur les pressions environnementales.....	82
10.4.	Les aides au secteur du coton ont conduit (ou non) au remplacement du coton par des cultures alternatives avec des pressions environnementales différentes.....	88
10.5.	L'établissement de l'agrément des terres et de superficies nationales de base ont eu (ou non) des effets bénéfiques en matière d'environnement.....	89
10.6.	Il y a eu (ou non) des impacts environnementaux liés à la restructuration du secteur de l'égrenage.....	90
10.7.	Conclusion sur les effets sur l'environnement.....	90
11.	QUESTION 5 : EFFICIENCE, GESTION ET ADMINISTRATION	92
11.1.	Compréhension de la question et limites de l'analyse.....	92
11.2.	Le mode de gestion et d'administration des mesures appliquées au secteur du coton est simplifié (ou non) suite à la réforme	92
11.3.	La gestion du plan de restructuration a été (ou non) complexe	94
11.4.	Conclusion sur efficacité, gestion et administration	95
12.	QUESTION 6 : COHERENCE ET PERTINENCE	96
12.1.	Compréhension de la question	96
12.2.	Les mesures introduites par la réforme ont été (ou non) pertinentes pour répondre aux enjeux du secteur européen du coton en 2004	96
12.3.	La mise en œuvre des mesures de la PAC relatives au secteur du coton est (ou non) en cohérence avec le cadre global de la PAC.....	99

12.4. La mise en œuvre des mesures de la PAC relatives au secteur du coton est (ou non) en cohérence avec les objectifs globaux de la stratégie Europe 2020	103
12.5. La mise en œuvre des mesures de la PAC relatives au secteur du coton est (ou non) en cohérence avec les accords d'échanges internationaux	105
12.6. Conclusions sur cohérence et pertinence	106
13. RESULTATS CONCERNANT LA BULGARIE	108
13.1. Production	108
13.2. Emploi et économie régionale	109
13.3. Compétitivité	109
13.4. Secteur aval	109
13.5. Cohérence et pertinence	109
14. CONCLUSIONS GENERALES ET RECOMMANDATIONS	110
14.1. Conclusions concernant la Grèce et l'Espagne	110
14.2. Conclusions concernant la Bulgarie	117
14.3. Recommandations	118
15. BIBLIOGRAPHIE	121
16. ANNEXES	123
16.1. Annexe 1 : Description du secteur	123
16.2. Annexe 2 : Description du cadre réglementaire	123
16.3. Annexe 3 : Effets théoriques des instruments	126
16.4. Annexe 4 : Méthodologie du RICA	132
16.5. Annexe 5 : Introduction aux soutiens au secteur du coton	137
16.6. Annexe 6 : Question 1.1 – Effets sur la production	138
16.7. Annexe 7 : Question 1.2 – Effets sur le revenu et l'économie régionale	140
16.8. Annexe 8 : Effets sur les structures de production	144

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Offre et distribution mondiale de coton (millions de tonnes)	4
Tableau 2 : Exportations grecques de coton égrené (coton non cardé, ni peigné) (milliers de tonne et %)	9
Tableau 3 : Exportations espagnoles de coton égrené (coton non cardé, ni peigné) (en milliers de tonnes et%)	9
Tableau 4 : Importations espagnoles de fil de coton selon pays 2001 et 2012 (tonnes et%)	12
Tableau 5 : Superficie de coton et part dans la SAU totale et dans la superficie en terres arables ,en Grèce et dans les principales régions de production, 2012 (1 000ha et%)	14
Tableau 6 : Caractéristiques principales de la réglementation communautaire	17
Tableau 7 : Eléments de calcul de l'aide couplée et superficies de base.....	18
Tableau 8 : Paiement de l'aide spécifique au coton (€/ha)	18
Tableau 9 : Récapitulatif des mesures auxquelles peuvent prétendre différentes catégories de bénéficiaires	22
Tableau 10 : Budgets prévisionnel et réalisé (euros) et bénéficiaires pour le plan de restructuration en Grèce.....	22
Tableau 11 : Nombre de bénéficiaires et montant de l'aide Production intégrée AGRO en Grèce	23
Tableau 12 : Budget prévisionnel par mesure du plan de restructuration (milliers d'euros).....	24
Tableau 13 : Budget réalisé par mesure du plan de restructuration (milliers d'euros)	24
Tableau 14 : Montant des aides et bénéficiaires (article 69 et de l'article 68).....	25
Tableau 15 : Mise en œuvre de la MAE «Production intégrée de coton » en Espagne	26
Tableau 16 : Evolution des superficies en MAE Nitrate et de leur part dans la SAU coton grecque et de Thessalie	27
Tableau 17 : Allocations financières au secteur du coton entre 2001 et 2012 (millions €).....	28
Tableau 18 : Evolution des aides directes au coton par Etat Membre depuis 2007 (millions €) .	28
Tableau 19 : Evolution des dépenses allouées aux programmes nationaux de restructuration (millions €)	28
Tableau 20 : Synthèse des soutiens aux exploitations cotonnières	31
Tableau 21 : Critères et indicateurs de réponse à la question 1.1	33
Tableau 22 : Evolution des surfaces, rendements et productions (%)	35
Tableau 23 : Prix moyen aux producteurs par région (€/tonne de coton brut).....	40
Tableau 24 : Aides totales, couplées et aide spécifique et part de l'aide spécifique en 2011.....	43
Tableau 25 : Comparaison des systèmes de production avant et après réforme en Espagne	46
Tableau 26 : Evolution des superficies en Voreia Ellada et dans ces provinces et part des superficies dans les superficies totales grecques (ha)	49
Tableau 27 : Evolution des superficies dans les provinces andalouses et part des superficies dans les superficies totales andalouses (ha)	49
Tableau 28 : Critères et indicateurs de réponse à la question 1.2	55
Tableau 29 : Variations du prix, des rendements, des subventions des facteurs extérieurs et des amortissements, expliquant les variations du REF/UTF	57
Tableau 30 : Part des aides totales dans le REF en Andalousie, Macédoine et Thessalie.....	58

Tableau 31 : Evolution du nombre d'ETP/tonne en Espagne, entre 2004 et 2012	60
Tableau 32 : Estimation du tonnage de coton démantelé avec l'aide aux entreprises de machine sous-traitantes et avec l'aide pour le démantèlement des usines d'égrenage.....	62
Tableau 33 : Simulation de la perte de production avec découplage total de l'aide spécifique, 2011.....	63
Tableau 34 : Estimation du nombre d'emplois perdus en cas de découplage totale des aides (ETP)	64
Tableau 35: Critères et indicateurs de réponse à la question 2.....	65
Tableau 36 : Evolution des surfaces, du nombre d'exploitation et de la superficie moyenne de coton	67
Tableau 37 : Résultats des tests d'indépendance selon le ratio e la surface coton 2008 sur 2005	67
Tableau 38 : Nombre et distribution des usines d'égrenage en fonction, 2001 - 2012	69
Tableau 39 : Taux d'utilisation des capacités d'égrenage grecque	70
Tableau 40 : Estimation du taux d'utilisation des capacités d'égrenage en Espagne entre 2005 et 2013.....	72
Tableau 41 : Evolution de la part de chaque production des principaux pays dans les importations turques de coton brut.....	77
Tableau 42: Critères et indicateurs de réponse à la question 4.....	82
Tableau 43 : Comparaison des doses d'intrants utilisées entre le système conventionnelle, la production intégrée et les doses effectives de 2006	84
Tableau 44 : Part des surfaces en monoculture de coton dans les surfaces totales en Espagne	87
Tableau 45 : Besoin net d'irrigation pour les cultures en Andalousie, 2011	89
Tableau 46 : Critères et indicateurs de réponse à la question 5.....	92
Tableau 47 : Description des principales taches administratives avant et après réforme.....	92
Tableau 48 : Critères et indicateurs de réponse à la question 6.....	96
Tableau 49 : Analyse AFOM du secteur européen du coton.....	97
Tableau 50 : Parts des imports en provenance des USA et de Grèce dans les importations totales turques de coton égrené (%).....	123
Tableau 51 : Extraits des cahiers des charges du Programme AGRO et de la MAE Production intégrée Coton	124
Tableau 52 : Nombre d'exploitations productrices de coton par échantillon.....	132
Tableau 53 : Caractéristiques des échantillons (moyennes entre 2004 et 2011).....	132
Tableau 54 : Liste des paramètres du modèle.....	134
Tableau 55: Nombre d'exploitations agricoles par OTEX et par échantillon.....	135
Tableau 56 : Nombre d'exploitations agricoles pour l'échantillon constant 2005-2011	136
Tableau 57 : Répartition des exploitations selon l'évolution de leur production de coton post-réforme.....	137
Tableau 58 : Variables utilisées pour la comparaison des classes d'exploitations	137
Tableau 59 : Données Part des aides totales et part des aides couplées dans la VANE par région	137
Tableau 60 : Production de coton égrené par pays entre 2001 et 2014 (en 1 000 tonnes).....	139
Tableau 61 : Production de coton brut par pays entre 2001 et 2014 (en 1 000 tonnes).....	139
Tableau 62 : Superficies de coton par pays entre 2001 et 2014 (en 1 000 ha).....	139
Tableau 63 : Rendements de coton brut par pays entre 2001 et 2014 (en kg/ha)	139

Tableau 64 : Nombres d'exploitations par pays entre 2001 et 2013.....	140
Tableau 65 : Evolution du REF/UTF en Andalousie, Macédoine et Thessalie (en €/UTF) pour le coton (OTEX 165).....	140
Tableau 66 : Evolution du REF/UTF moyen par OTEX et par région (en €/UTF).....	141
Tableau 67 : Localisation des entreprises d'égrenage pour la période 2012-2013 (Grèce)	144
Tableau 68 : Caractéristiques des usines démantelées (Espagne)	145
Tableau 69 : Caractéristiques des usines en activité (Espagne).....	145

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Etapes de production dans la filière du coton	4
Figure 2 : Evolution de l'indice A de Cotlook entre janvier 2000 et octobre 2013(US cents/livre)6	
Figure 3 : Production européenne de coton égrené et de coton brut entre 2001 et 2014 (milliers de tonnes de fibres de coton).....	7
Figure 4 : Évolution des superficies de coton en Bulgarie, Espagne et Grèce entre 2001 et 2014 (milliers d'hectares).....	8
Figure 5 : Evolution de la production, des exportations et des importations de l'UE 27 (1000 tonnes de coton égrené).....	8
Figure 6 : Evolution de la production, des exportations au sein de l'UE 27 de coton égrené entre 2000 et 2012 (millier de tonnes)	10
Figure 7 : Situation contrefactuelle et observations dans l'évaluation.....	29
Figure 8 : Diagramme de logique d'intervention des instruments de soutiens au secteur du coton	30
Figure 9 : Montant moyen par exploitation des aides, du REF et de la VANE, dans les exploitations spécialisées en coton (€)	31
Figure 10 : Montant moyen par hectare des aides, du REF et valeur ajoutée nette de la VANE, dans les exploitations spécialisées en coton (€/ha)	32
Figure 11 : Part des aides totales dans la VANE et dans le REF des principaux OTEX, 2011 (%)	32
Figure 12 : Evolution de la production de coton égrené en Espagne et Grèce ainsi que dans l'ensemble de l'UE (milliers de tonnes de fibres de coton).....	35
Figure 13 : Evolution de la superficie de coton entre 2001 et 2012 (1 000 ha).....	35
Figure 14 : Evolution du prix du coton brut en Andalousie, Macédoine et Thessalie entre 2004 et 2011 (en €/t).....	36
Figure 15 : Evolution du prix mondial de coton égrené (base janvier 2009) et des prix de coton brut en Andalousie, Thessalie et Macédoine (base 2009)	37
Figure 16: Indice de rentabilité des cultures alternatives (OTEX 15) en Macédoine et en Thessalie.....	38
Figure 17 : Indice de rentabilité des cultures alternatives (OTEX 15) par rapport à l'OTEX coton en Andalousie (sans DPU).....	38
Figure 18 : Indicateurs de marge utilisés pour l'étude de la rentabilité.....	39
Figure 19 : Evolution, en fonction de la baisse des prix (en abscisse), de la proportion d'exploitations présentant une MCV négative (en ordonnée)	40
Figure 20 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion de surfaces présentant une MCV négative.....	40
Figure 21 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion d'exploitations présentant une MCVF négative et une MCVF avec DPU négative	41
Figure 22 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion de surfaces présentant une MCVF négative et une MCVF avec DPU négative	41
Figure 23 : Evolution, en fonction de la baisse des aides couplées, de la proportion d'exploitations présentant une MCV négative	43
Figure 24 : Evolution, en fonction de la baisse des aides couplées, de la proportion de surfaces présentant une MCV négative.....	43
Figure 25 : Evolution, en fonction de la baisse des aides couplées, de la proportion d'exploitations présentant une MCVF négative et une MCVF avec DPU négative.....	44

Figure 26 : Evolution, en fonction de la baisse des aides couplées, de la proportion de surfaces présentant une MCVF négative et une MCVF avec DPU négative	44
Figure 27 : Rendements de coton brut en Espagne et en Grèce (en t/ha).....	44
Figure 28 : Evolution des coûts spécifiques relatifs à la culture du coton en Andalousie par ha (€/ha).....	46
Figure 29 : Evolution des coûts spécifiques relatifs à la culture du coton en Macédoine par ha (€/ha).....	47
Figure 30 : Evolution des coûts spécifiques relatifs à la culture du coton en Thessalie par ha (€/ha).....	47
Figure 31 : Evolution du REF en Andalousie, Macédoine et Thessalie (€)	56
Figure 32 : Evolution du REF/UTF en Andalousie, Macédoine et Thessalie (€/UTF)	56
Figure 33 : REF/UTF moyen par OTEX et par région (milliers €/UTF).....	59
Figure 34 : Evolution de l'emploi dans la production du coton en Espagne et en Grèce (UTA) ..	60
Figure 35 : Evolution de l'emploi dans les industries d'égrenage, en Espagne, entre 2005 et 2012 (ETP)	61
Figure 36 : Evolution de l'emploi dans les industries d'égrenage, en Grèce, entre 2005 et 2012 (ETP)	61
Figure 37 : Part de la production de coton dans la production totale agricole nationale et régionale (%)	63
Figure 38 : Part de la valeur ajoutée du coton dans la valeur ajoutée agraire en Andalousie (%)	63
Figure 39 : Localisation des usines d'égrenage en activité et celles démantelée en Andalousie.	71
Figure 40 : Localisation des usines d'égrenage démantelée en Murcie.....	72
Figure 41 : Revenu issu d'un kilo de coton brut en 2013	73
Figure 42 : Critères et indicateurs de réponse à la question 3	75
Figure 43 : Coûts de production de coton brut, par kg et par hectare, dans certains des grands pays producteurs et exportateurs de coton et dans l'UE, 2012/2013 (US\$)	79
Figure 44 : Zones de production de coton en Andalousie (2010)	85
Figure 45 : Utilisation de l'eau d'irrigation en Andalousie (m ³ /ha) (2011).....	85
Figure 46 : Evolution des superficies de coton par techniques d'irrigation en ANDALOUSIE.....	86
Figure 47 : Evolution de l'indice de prix moyen annuel de l'énergie entre 2000 et 2012 en Grèce.	86
Figure 48 : Consommation totale d'eau d'irrigation pour les principales cultures en Thessalie, 2011 (en millions m ³).....	89
Figure 49 : Consommation d'eau des principales cultures en Thessalie en 2011 (en m ³ /ha/an)	89
Figure 50 : Zones de production traditionnelles de coton en Andalousie pendant la campagne 2011/212	138
Figure 51 : Variations bisannuelles du prix du maïs et des surfaces en maïs et en coton (moyennes régionales).....	140

1. INTRODUCTION

Contexte

Le secteur du coton fait l'objet d'une politique de soutien au sein l'UE, et ce depuis l'accession de la Grèce à l'Union Européenne en 1981, avec pour objectif (1) de soutenir la production dans les régions pour lesquelles elle représente une activité essentielle à leur économie, (2) de garantir un revenu décent aux producteurs et (3) de garantir la stabilité du marché en encourageant les améliorations structurelles de l'offre et l'organisation des marchés.

La politique UE du soutien au secteur a été étendue à l'Espagne et au Portugal lors de leur entrée dans l'UE en 1986, et plus récemment à la Bulgarie en 2007. Depuis 1981, les instruments règlementaires déployés dans le secteur ont fait l'objet d'adaptations successives, jusqu'à la remise en cause fondamentale du mécanisme de couplage des aides de la PAC en 2003. Appliquée en 2006 au secteur du coton¹, la réforme prévoit que l'essentiel de l'aide soit distribuée aux producteurs sous forme de paiements découplés, associée à 35% d'aide couplée, destinée à soutenir la production de coton dans les régions de l'Union où elle est importante pour l'économie agricole.

Objectifs de l'évaluation

La Direction Générale de l'Agriculture de la Commission européenne a l'obligation d'évaluer, tous les six ans, les mesures engendrant des dépenses budgétaires. Aucune évaluation n'a été conduite depuis les travaux en 2007 de LMC et Alliance Environnement sur, d'une part, les impacts de la réforme du secteur coton en 2006 sur la production de coton et sur l'industrie d'égrenage, et, d'autre part, les impacts environnementaux de la politique de soutien au coton.

Il est donc nécessaire de mesurer l'impact des mesures mises en œuvre après la réforme de 2006, de la politique de soutien au secteur du coton, ainsi que les effets aval sur la production et le commerce du coton. C'est l'objet de cette évaluation.

L'évaluation porte sur :

- l'efficacité de ces instruments : l'efficacité étant définie comme la mesure dans laquelle les objectifs d'une intervention sont atteints ;
- l'efficience de ces instruments, définie comme la mesure dans laquelle les ressources employées sont optimales par rapport aux résultats atteints, lors de la poursuite d'un objectif dans le cadre d'une intervention donnée ;
- la pertinence des mesures, définie comme la mesure dans laquelle les mesures sont appropriées par rapport aux besoins, aux problèmes et enjeux du secteur ;
- la cohérence de ces mesures avec les objectifs généraux de la PAC et les objectifs globaux de l'UE ; la cohérence étant définie comme la mesure dans laquelle une intervention n'est pas en contradiction avec des interventions ayant des objectifs similaires.

Enfin, l'évaluation analyse également les effets non attendus et les effets d'aubaine.

Instruments évalués

L'évaluation couvre l'ensemble des mesures de la PAC telles que formulées actuellement dans les Règlement du Conseil (CE) n°73/2009, n° 637/2008 et n° 1698/2005, dont les mesures environnementales prises par les Etats-Membres. Les principales mesures sont :

- les aides découplées
- les aides couplées (au titre du paiement spécifique au coton et de l'article 68²)

¹ Règlement du Conseil 864/2004, qui sera inclus dans le règlement de l'OCM unique 73/2009

² Article 69 du règlement (CE) n°1782/2003 et Article 68 règlement (CE) n°73/2009

- les aides à la restructuration mises en œuvre dans le cadre de programmes nationaux de restructuration
- les aides au développement rural, notamment en faveur de la qualité environnementale³
- le soutien aux organisations interprofessionnelles⁴.

Couvertures géographique et temporelle

L'évaluation couvre l'ensemble des Etats membres de l'UE producteurs et transformateurs de coton, soit la Grèce, l'Espagne et la Bulgarie⁵. Du fait de la taille marginale du secteur en Bulgarie, et d'un régime de soutien différent à celui des deux autres pays, le cas de la Bulgarie est traité à part, au chapitre 13.

L'analyse est une analyse ex post de la réforme de 2006, et couvre donc la période 2006-2012.

³ Article 134 règlement du Conseil (EC) 73/2009

⁴ Article 91 du règlement du Conseil (EC) 73/2009

⁵ La production a cessé en Italie en 1991 et au Portugal en 1996.

2. METHODOLOGIE GENERALE D'ÉVALUATION

2.1. Méthode et outils d'évaluation

L'approche méthodologique de l'évaluation comprend deux étapes : d'abord une analyse théorique de fonctionnement des instruments qui permet d'identifier leurs effets propres et de définir ainsi des hypothèses d'effets attendus, puis, une analyse empirique, quantitative et qualitative dont les résultats sont confrontés aux hypothèses théoriques et qui permet de répondre aux questions d'évaluation.

L'analyse théorique s'appuie sur une analyse précise de la réglementation communautaire, de la mise en œuvre des instruments dans les Etats membres et sur l'élaboration d'un cadre d'analyse économique. Ce cadre d'analyse se base sur des outils de théorie économique adoptant une approche micro-économique, centrée sur l'étude du comportement des producteurs, face à des signaux de marchés et de politique publique. Il constitue une situation théorique contrefactuelle (choisie sans intervention) qui sert de référence pour l'analyse de l'effet des instruments, quand cela est pertinent. La définition de ce cadre permet d'analyser la logique d'action des instruments et d'identifier les effets attendus de ces instruments, sur le comportement des producteurs, en les distinguant de ceux causés par les autres facteurs.

L'analyse empirique utilise des données quantitatives et qualitatives dans le but de croiser les informations et de conclure sur les effets des instruments. Pour cette évaluation, les principales **sources de données quantitatives** utilisées sont : la base de données du RICA pour les analyses de rentabilité et de revenu, les bases de données statistiques d'Eurostat (Enquête structure, statistiques régionales) et des instituts statistiques nationaux (Elstat et Junta de Andalucia) pour les données de superficies, production, rendement et l'enquête sur les coûts de production de l'ICAC ainsi qu'une enquête réalisée auprès des usines d'égrenage grecques. Les **sources de données qualitatives** sont les entretiens réalisés principalement lors des études de cas en Andalucia et en Thessalie et la bibliographie.

2.2. Limites de l'analyse

Dans la réponse à chacune des questions d'évaluation, une partie présente les limites de l'analyse propre à chaque réponse. Nous ne développons ici que les limites transversales à l'ensemble de l'évaluation.

Le jugement est construit sur un faisceau d'indices, parmi lesquels les points de vue et l'analyse qualitative ont une part importante. Ces points de vue peuvent être biaisés par des intérêts sectoriels ou un contexte marquant l'ensemble des esprits (les crises économiques en Espagne et en Grèce en particulier). Toutefois, la multiplication des entretiens permet de dégager des points de vue moyens.

Enfin, certaines données quantitatives n'ont pas pu être rassemblées faute de disponibilité, ou du fait de leur caractère stratégique pour les opérateurs économiques; il s'agit principalement en Grèce des capacités de transformation et des coûts de production de l'égrenage.

3. DESCRIPTION DU SECTEUR

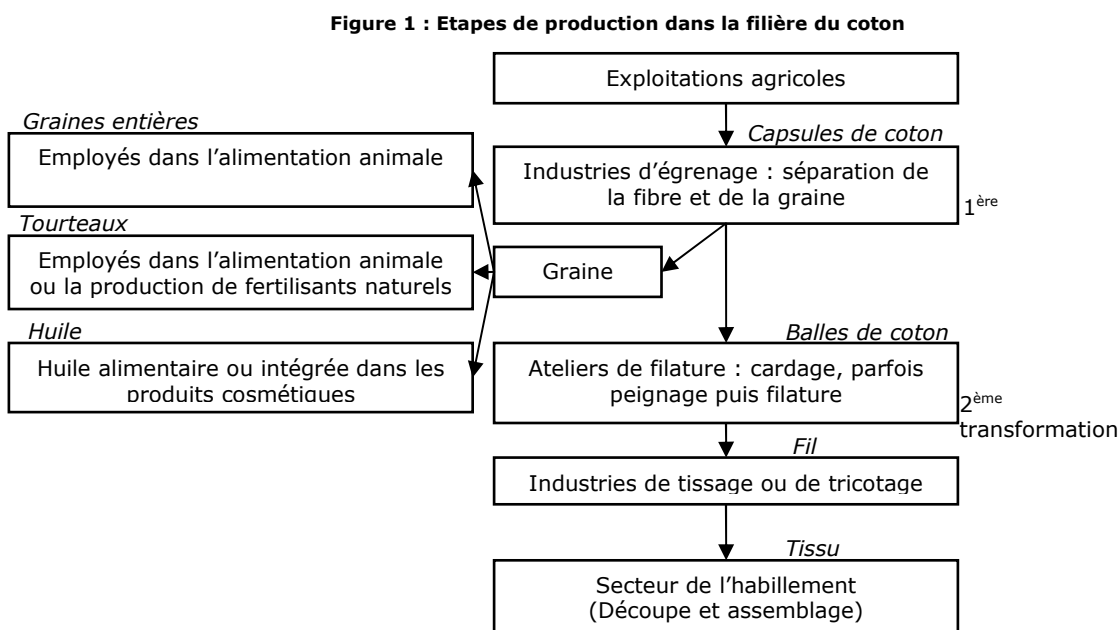
Le coton est cultivé, au sein de l'Union européenne, uniquement en Grèce, en Espagne et, sur une superficie très réduite, en Bulgarie. Les exploitations agricoles sont dépendantes des industries d'égrenage qu'elles fournissent en capsules de coton. En moyenne, le coton brut contient : 33% de fibre, 50% de graine, 17% d'impuretés et d'humidité

- L'égrenage, première étape du processus de transformation, consiste à séparer la fibre de la graine, par un procédé mécanique. La fibre est ensuite nettoyée et mise en balles pour sa commercialisation.

Les tourteaux, issus de la graine de coton, (gras ou non) sont employés dans l'alimentation animale ou la production de fertilisants naturels ou celle de produits cosmétiques.

La deuxième étape du processus de transformation consiste à obtenir du fil structuré à partir des fibres de coton lâches. Les fils sont ensuite utilisés pour fabriquer du tissu utilisé par les industries de l'habillement ou autre.

Les différentes étapes de production et de transformation sont décrites dans la figure ci-dessous :



Source : Agrosynergie

3.1. Marché mondial

Le coton est un produit agricole de base important pour l'économie mondiale. Il fait l'objet d'échanges commerciaux complexes et très nombreux, une centaine de pays étant producteurs.

Tableau 1 : Offre et distribution mondiale de coton (millions de tonnes)

	2001 /02	2002 /03	2003 /04	2004 /05	2005 /06	2006 /07	2007 /08	2008 /09	2009 /10	2010 /11	2011 /12	2012 /13
Production	21,7	19,6	21,1	27,0	25,7	26,8	26,2	23,6	22,3	25,4	28,0	26,8
Consommation	20,6	21,3	21,5	23,9	25,0	26,6	26,7	24,0	25,5	24,5	22,8	23,3
Importations	6,2	6,4	7,2	7,3	9,5	8,2	8,5	6,6	7,9	7,7	9,8	9,7
Exportations	6,4	6,6	7,3	7,8	9,7	8,1	8,5	6,6	7,8	7,7	9,9	10,0
Stocks finaux	11,2	9,5	9,0	11,6	12,3	12,6	12,1	11,8	8,6	9,5	14,6	17,8

Source : ICAC

3.1.1. Production mondiale

En moyenne sur 2010/2013, les quatre plus gros producteurs mondiaux de fibres de coton sont la Chine (27%), l'Inde (22%), les Etats-Unis (14%) et le Pakistan (8%), qui représentent à eux seuls près de 75% de la production mondiale. D'autres producteurs majeurs sont le Brésil,

l'Australie et l'Ouzbékistan. Le coton est généralement cultivé dans l'hémisphère Nord, cependant 8% de la production mondiale est localisée au sud de l'Equateur (USDA, 2013).

Plusieurs variétés de coton OGM sont cultivées dans le monde : en 2010, elles étaient étendues sur plus de 60% des superficies mondiales de coton (ICAC). Les grands producteurs de coton se sont tournés vers ce type de production : en Chine, plus de 3,7 millions d'hectares de coton (60% des surfaces) sont de variétés OGM ; en Inde, elles représentent 10 millions d'hectares (plus de 90% des surfaces) et aux Etats-Unis, elles s'étendent sur 4,1 millions d'hectare en 2010 (93% des surfaces cultivées en coton), (GMO Compass, 2010). L'UE, en revanche, n'autorise pas la culture de coton OGM sur son territoire.

3.1.2. Consommation mondiale

En général, les pays producteurs se révèlent être de gros consommateurs de fibres de coton. Ces dernières années, la production et la consommation se sont très largement développées en Asie. La Chine, premier producteur mondial, est également le premier consommateur : 37% de la consommation mondiale. L'Inde consomme près de 18% de la production mondiale. Le 3^e pays consommateur est le Pakistan (10%), suivi de la Turquie (5%) du Brésil, du Bangladesh et des Etats-Unis (USDA, 2013).

3.1.3. Un secteur tourné vers l'export

Les échanges internationaux de coton sont très importants. En 2012/13, plus du tiers de la production mondiale de fibres de coton a été échangé d'un pays à l'autre avant transformation, soit un taux supérieur à celui du blé, du maïs, du soja ou du riz. Si l'on prend en considération le commerce international de fil de coton, tissu et vêtements, l'essentiel du coton mondial traverse les frontières au moins une fois avant d'atteindre le consommateur final (USDA).

Les Etats-Unis, troisième plus grand producteur de coton, sont le plus grand exportateur, avec un volume exporté équivalent à 35% des exports mondiaux en moyenne sur les années 2010/2011/2012 (UNComtrade).

Les importations mondiales ont, elles, fortement évolué depuis le début des années 2000, leur destination passant de l'Europe à l'Asie. L'une des évolutions majeures est l'essor de la Chine, devenue le principal importateur de coton. En moyenne, entre 2010 et 2013, les importations chinoises représentent 44% des importations mondiales. Le Bangladesh, la Turquie, l'Indonésie, le Pakistan, Vietnam et la Thaïlande arrivent ensuite avec une part de marché cumulée de 33% en moyenne sur les années 2010 à 2013 (USDA).

3.1.4. Stocks mondiaux

Les stocks mondiaux oscillent selon les niveaux de production et de consommation. Ils ont été relativement élevés sur la période 2005/06 – 2006/07, puis ont décliné durant les campagnes suivantes lorsque la production était légèrement inférieure à la consommation mondiale : en 2009/2010, les stocks de coton ont atteint 8,6 millions de tonnes, soit 68% du niveau de 2006/07. Puis, les prix exceptionnels de la campagne 2010/2011 ont poussé les investissements sur la production agricole de coton en 2011/2012. Or, la demande des filatures asiatiques, principales consommatrices, a marqué un ralentissement sur la même campagne. En conséquence, les stocks mondiaux de coton sont pléthoriques en 2012 (17,8 millions de tonnes, soit les deux tiers de la production annuelle mondiale).

L'évolution des stocks mondiaux (et par conséquent du prix mondial) est fortement influencée par la politique de stockage de la Chine mise en place en 2011. La Chine a en effet mis en place un système de quotas d'importation pour protéger ses cultivateurs. Ainsi, alors qu'en 2008/09, la Chine possédait 34% des stocks mondiaux, ses stocks devraient atteindre 60% en 2013/2014 (11 à 12 millions de tonnes) soit plus de 45% de sa production annuelle, mais surtout 160% de sa consommation.

Cette politique de stockage de la Chine n'est pas parvenue à encourager la culture du coton⁶ tandis qu'elle a poussé les prix domestiques vers le haut, au-dessus du marché international.

⁶ Les volumes égrenés ont au contraire diminué de 17%, de 9,6 millions de tonnes en 2010/11 à 7,9 millions de tonnes (ICAC)

Elle a entraîné une délocalisation des ateliers de filature vers le Bangladesh ou le Vietnam et l'importation de coton plutôt que l'achat de coton national (Jaulas, 2013).

La fin de cette politique de stockage a été officialisée en décembre 2013 et pourrait être remplacée par une politique de prix d'objectif, qui pourrait avoir de fortes conséquences en matière de prix mondial dans les mois et années à venir.

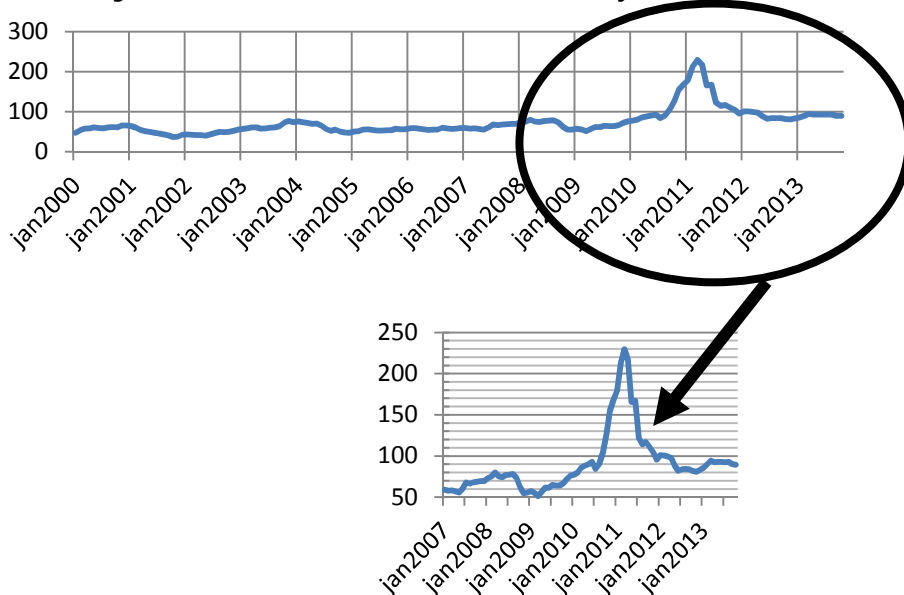
3.2. Evolution des prix

Le prix mondial du coton égrené est généralement approximé par l'Indice A de Cotlook⁷.

L'apparition, depuis 2008, de fonds spéculatifs sur le marché à terme du coton contribue à l'instabilité du marché (CSAO/OCDE, 2010). De 2009 à 2011, les cours ont enregistré une très forte et rapide envolée pour atteindre 229 US cents/livre, en mars 2011, un pic historique jamais atteint. Une première hausse est observée entre septembre 2009 et août 2010, le prix passant de 58 à 90 US cents/livre (+57%). Cette hausse est suivie par une véritable envolée du prix du coton en quelques mois, entre septembre 2010 et mars 2011. En sept mois, les prix passent de 105 à 229 US cents/livre. Puis, le prix mondial connaît une baisse presque aussi importante entre avril 2011 et novembre 2011 (-54%). Depuis cette date, le prix mondial est en moyenne de 91 US cents/livre, c'est à dire à un niveau relativement supérieur à celui d'avant cette envolée. Ainsi, entre 2010 et 2011, les cours internationaux sont caractérisés par une forte incertitude et une volatilité accrue des prix. La politique chinoise permet, depuis quelques années, le maintien du prix mondial à un niveau relativement élevé puisque les acquisitions, pour les réserves du pays, représentent 60% des stocks mondiaux en 2013/2014.

Avec la fin de la politique de stockage de la Chine fin 2014, le prix mondial du coton pourrait être impacté négativement et donc connaître de nombreuses incertitudes dans les mois et années à venir. Les experts s'attendent, dans tous les cas, à une baisse des prix du coton.

Figure 2 : Evolution de l'indice A de Cotlook entre janvier 2000 et octobre 2013 (US cents/livre)



Depuis le 1^{er} août 2004, les prix s'entendent avec les livraisons en Extrême-Orient⁸.

Source : CNUCED, UNCTDstat

⁷Cet indice est calculé par une entreprise privée basée à Liverpool et exprimé en dollars par livre et prend en compte la moyenne des cinq cotations les plus basses des origines choisies de fibres de coton et concerne le coton middling 1-3/32. Cette cotation est donc basée sur un sondage quotidien effectué auprès des vendeurs et acheteurs des principaux cotons en vente sur le marché internationale et est donc une pratique estimative alors que les prix donnés par New York reflètent des transactions journalières effectivement réalisées et publiées. Il existe deux indices de Cotlook : l'indice A qui concerne le coton middling 1-3/32 et l'indice B qui concerne le coton à soie courte communément utilisé pour produire des filés de titre inférieur ou filés de gros numéro.

⁸ A l'origine, il existait deux variantes de cet indice, Nord Europe (NE) et Extrême-Orient/Far East (FE) se rapportant chacune à un panier d'origines précises. Suite au déclin des filatures européennes et à l'essor important de l'industrie textile asiatique, la représentativité de l'Indice A NE s'est réduite au profit de celle de l'indice A FE. Les prix du coton s'entendent aujourd'hui CAF à l'arrivée du bateau dans les ports d'Extrême-Orient.

3.3. La production européenne de coton, une production infime sur le marché mondial et au niveau européen

L'Union européenne occupe une place infime sur le marché mondial de la fibre de coton avec 1% de la production mondiale, 1,4% de la consommation, 1,5% des importations (CTA, 2011), et 3,3% des exportations⁹. Malgré le faible pourcentage d'exportation, l'Union européenne se place en 5^{ème} position, derrière les Etats-Unis (35%), l'Inde (24%), l'Australie (10%) et le Brésil (10%) (UNComtrade).

3.3.1. Production

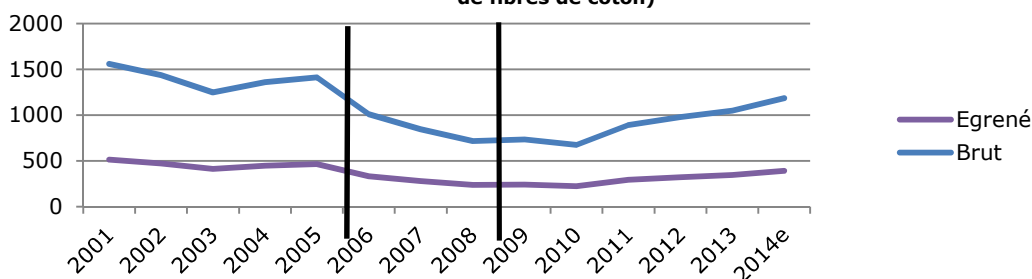
La production de coton est limitée à la Grèce, au sud de l'Espagne et, pour une part infime, à la Bulgarie. La Grèce est le plus important producteur de coton européen avec, en 2013/2014, environ 85% de la production.

La grande majorité de la production est située dans trois régions : Thessalie, Macédoine-Thrace et Sterea Ellada. En 2012, le coton grec contribue à la production agricole grecque à hauteur de 8%.

En Espagne, la production est située en Andalousie, essentiellement dans les provinces de Séville, Cadix et Cordoue. Dans cette région, le coton est la principale culture arable irriguée (COAG, 2012).

Une petite quantité de coton est également cultivée en Bulgarie, tandis que la production portugaise de coton a cessé en 2006, suite à la réforme.

Figure 3 : Production européenne de coton égrené et de coton brut entre 2001 et 2014 (milliers de tonnes de fibres de coton)



Source : Agrosynergie d'après données Eurostat, USDA (production grecque 2012/2013/2014, production espagnole 2014), Agrosynergie (calcul avec ratio 33%)¹⁰

Jusqu'en 2005, la production est relativement stable, avec des niveaux de production compris entre 400 et 500 milliers de tonnes. Entre 2006 et 2008, la production chute de façon importante, pour atteindre en 2010 son plus bas niveau : 223 millions de tonnes, soit moins de la moitié de la production de 2005. Les années 2011 à 2014 marquent un retour de la production avec, en 2013/2014, un niveau de production proche de la période avant réforme (presque 400 000 tonnes).

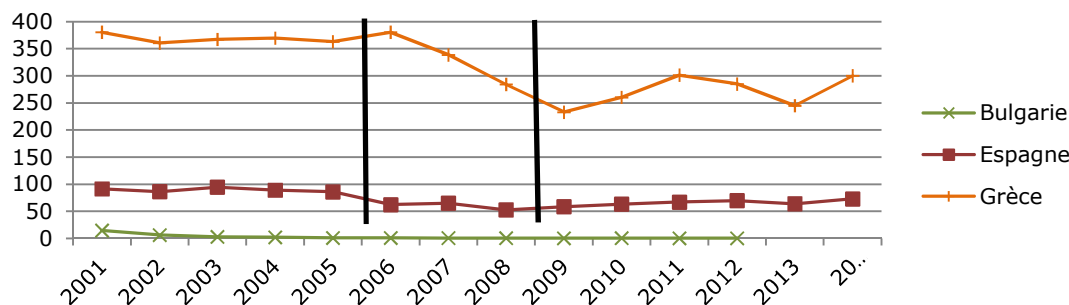
3.3.2. Superficies

Le coton couvre moins de 0,0025% de la SAU de l'UE (CTA, 2011). Les superficies grecques représentent 81% des superficies totales de coton dans l'UE. Après son accession à la CE, la Grèce comptait 137 000 ha de coton en 1982/83. La surface allouée à la production a doublé en 20 ans avec une superficie estimée à 300 000 ha en 2014. En 1985/86, l'Espagne comptait 60 300 ha de coton et, actuellement, la superficie est de 73 000 ha.

⁹ Moyenne sur 2010/2011/2012

¹⁰ Le calcul et les données utilisées sont détaillés dans la question 1.1. La production européenne est la somme des productions nationales (Bulgarie, Espagne, Grèce). Les données de production brute sont obtenues à partir des données de coton égrené (application d'un ratio 33%).

Figure 4 : Évolution des superficies de coton en Bulgarie, Espagne et Grèce entre 2001 et 2014 (milliers d'hectares)



Source : Agrosynergie d'après données Eurostat, OPEKEPE (superficie grecque 2010/211) USDA (superficie espagnole 2014, superficie grecque 2012/2013/2014)¹¹

De 2001 à 2006, la SAU européenne allouée à la production de coton était stable, autour de 460 000 ha (370 000 ha en Grèce, 85 000 ha en Espagne et près de 5 000 ha en Bulgarie).

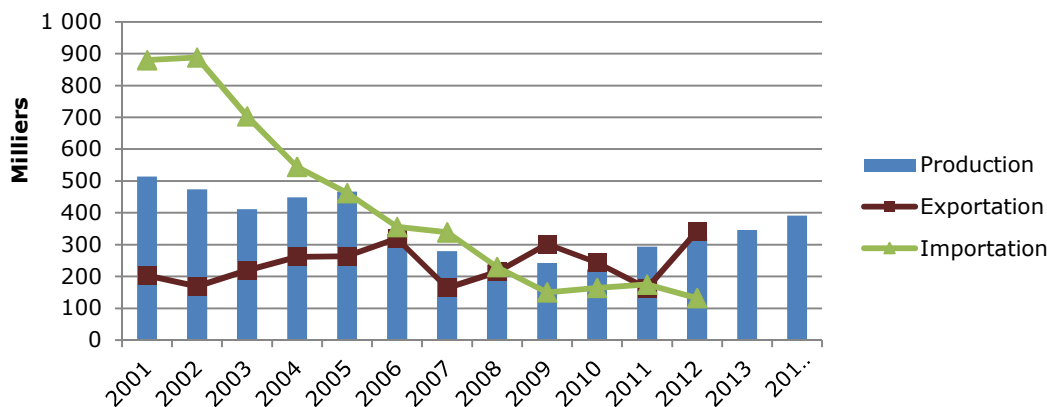
Les surfaces enregistrent une diminution importante pendant les années 2006 à 2009 (diminution des superficies grecques de 147 000 ha soit -39%). A partir de 2010, les surfaces augmentent de nouveau sans atteindre, en 2014, les valeurs de la période avant réforme.

3.4. Flux d'échanges

Alors que par le passé, les fibres de coton étaient utilisées par les industries locales, une part extrêmement importante de la production de fibres de coton est aujourd'hui exportée vers les pays tiers. Entre 2000 et 2009, les importations européennes de coton égrené ont diminué de 84%. A partir de l'année 2009, cette forte tendance à la baisse s'est stabilisée autour de 155 000 tonnes de coton égrené importées des pays-tiers.

De manière générale, la part des exportations vers les pays tiers dans la production totale a augmenté entre 2000 et 2012. Ces dernières ont connu une hausse entre 2002 et 2006 et représentent, en 2006, 95% de la production européenne. Par contre, elles connaissent une baisse importante en 2007 par rapport à 2006 (diminution des exportations vers les pays tiers de 48%). Les exportations augmentent de nouveau entre 2007 et 2009, année pour laquelle les exportations sont supérieures à la production. En 2012, les exportations vers les pays tiers représentent 106% de la production européenne de coton égrené.

Figure 5 : Evolution de la production, des exportations et des importations de l'UE 27 (1000 tonnes de coton égrené)



Source : Eurostat, USDA (production) Comext (exportation, importation)

¹¹ Le calcul et les données utilisées sont détaillés dans la question 1.1.

3.4.1. Des exportations grecques tournées vers la Turquie

Le marché turc est le principal débouché du coton égrené grec. En moyenne, les exportations vers la Turquie représentent, pour les années 2010/2011/2012, 45% des exportations totales de coton grec, qui exporte 101% de sa production. Ces exportations sont variables d'une année sur l'autre, que ce soit les exportations vers les pays tiers en général ou la Turquie en particulier.

Tableau 2 : Exportations grecques de coton égrené (coton non cardé, ni peigné) (milliers de tonne et %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Export total (UE et pays tiers)	326	226	284	289	296	339	175	221	317	229	137	308
Export vers la Turquie	130	110	100	129	135	164	86	90	181	139	47	125
Part de la production totale exportée	82%	63%	91%	87%	84%	119%	74%	102%	147%	125%	59%	119%
Part des exports vers la Turquie dans les exports totaux	40%	48%	35%	45%	46%	48%	49%	41%	57%	61%	35%	40%

Source : Agrosynergie d'après données Comext (export), Eurostat, USDA (production)

Selon l'USDA, les exportateurs grecs se tournent de plus en plus vers les marchés non traditionnels : les exportations de coton de la Grèce vers la Chine sont passées de 600 tonnes à 63 500 tonnes et celles vers l'Indonésie de 9 300 à 35 600 tonnes, entre les campagnes 2010/11 et 2011/12. Outre la Turquie, les pays tiers destinataires des exportations grecques sont donc la Chine (13%), l'Indonésie (11%), l'Egypte (9%) et le Pakistan (5%) en moyenne sur les années 2010/2011/2012.

Sur le marché turc, la Grèce représente 18% des importations de coton égrené (entre 6 et 26% selon les années sur la dernière décennie). Il est en concurrence majoritairement avec du coton en provenance des Etats Unis (entre 41 et 69% des importations sur la même période), le reste provenant du Turkménistan, du Brésil, de Syrie et Ouzbékistan.

3.4.2. Des exports espagnols vers des destinations plus diverses

Les exportations sont variables selon les années. Elles ont connu une baisse entre 2006 et 2009, liée à la forte baisse de la production mais elles sont reparties à la hausse depuis 2010 et représentent, en 2012, 93% de la production espagnole (64% vers les pays-tiers et 29% vers les pays européens).

Depuis 2006, une part de plus en plus importante de la production est exportée, reflétant le déclin de l'industrie textile espagnole. La suppression de l'Accord multifibres¹² en 2005 a été un coup porté à un secteur déjà très touché par la concurrence asiatique des pays en voie de développement. À partir de cette date, les biens issus des secteurs textile et habillement ne font plus l'objet de quotas et les asiatiques ont pu exporter sans limite, ce qui a fait que les ateliers de filature et de tissage espagnols ont presque disparu.

Tableau 3 : Exportations espagnoles de coton égrené (coton non cardé, ni peigné) (en milliers de tonnes et%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Export vers les pays tiers	15	9	13	32	24	44	17	14	8	20	28	41
Export vers les pays européens	21	13	17	35	31	31	14	11	6	14	14	18
Part des exports vers les pays tiers dans la production espagnole	15%	9%	13%	28%	21%	93%	40%	73%	29%	53%	47%	64%
Part des exports vers les pays européens dans les exports totaux	57%	58%	57%	52%	56%	41%	46%	45%	43%	41%	33%	31%

Source : Agrosynergie d'après données Comext (exportation) et Eurostat (production)

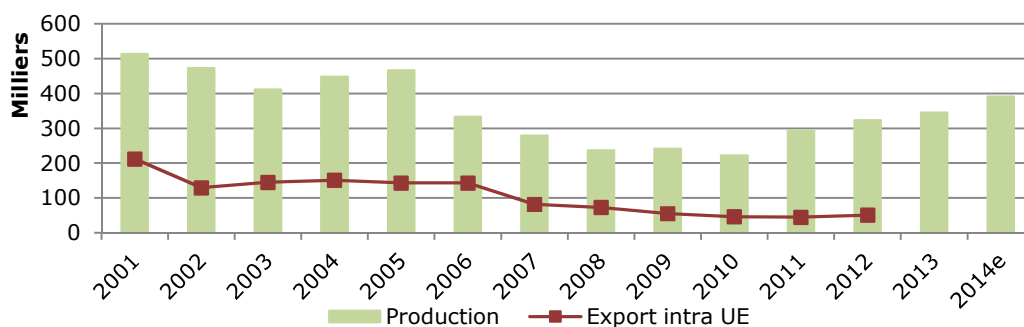
¹² L'accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements (ATV) remplace en 1995 l'Arrangement multifibres et prévoit un processus transitoire de libéralisation visant à augmenter progressivement les contingents existants jusqu'à leur suppression au 1er janvier 2005. Ces accords consistaient en un système complexe de contingentement des exportations des pays en développement vers les pays développés : un quota était fixé pour tel produit pour tel pays fournisseur (Alternatives Economiques. La fin des accords multifibres. Revue n°145, février 1997).

Les exportations espagnoles sont davantage diversifiées que les exportations grecques fortement centrées sur le marché turque. Récemment (moyenne 2012-2012), les pays destinataires sont la Chine (29%), le Maroc (13%), la France (9%), le Portugal (9%), le Royaume-Uni (7%) et le Bangladesh (6%).

3.4.3. Flux intracommunautaires

Les exportations de coton européen égrené au sein de l'Union européenne n'ont cessé de diminuer (diminution de 73%) entre 2000 et 2012, reflétant le déclin de l'industrie textile européen. En 2012, les exportations au sein de l'Union européenne représentaient 16% de la production européenne de coton égrené.

Figure 6 : Evolution de la production, des exportations au sein de l'UE 27 de coton égrené entre 2000 et 2012 (millier de tonnes)



Source : Eurostat, USDA (production), Comext

Concernant les 12% de coton égrené exportés au sein de l'UE27, la Grèce exporte principalement vers l'Italie (41%), l'Allemagne (23%) et la Bulgarie (14%).

3.5. Structure du secteur européen

3.5.1. Structures des exploitations

En 2010, Eurostat dénombre 39 790 exploitations productrices de coton en Grèce et 5 620 en Espagne. La surface de coton des exploitations européennes sont en moyenne de taille réduite. En Andalousie, les surfaces par exploitation sont inférieures à 10 ha dans 80% des exploitations (COAG, 2012). En Grèce, les surfaces par exploitation sont de 4,5 ha et la monoculture est pratiquée sur environ 10% des surfaces (Tsaliki et Kalivas, 2012).

Le coton est cultivé à l'aide de systèmes d'irrigation sur l'ensemble des exploitations grecques et 92% des andalouses (Tsaliki et Kalivas, 2012) (COAG, 2012). Par ailleurs, les exploitations grecques sont connues pour avoir un degré de spécialisation plus élevé, la région de Thessalie étant caractérisée par l'importance de la monoculture du coton (60% des surfaces arables) (Tsaliki et Kalivas, 2012).

3.5.2. Structure du secteur industriel

3.5.2.1. 1ère transformation : égrenage

En raison du coût de transport élevé, les industries d'égrenage sont localisées à proximité des bassins de production.

En **Grèce**, 73 usines d'égrenage étaient recensées lors de la campagne 2005-2006, employant approximativement 3 000 personnes (730 temps plein). En 2012, 66 usines d'égrenage fonctionnent appartenant à 30 groupes industriels. Le secteur est largement privatisé avec seulement six groupes coopératifs : l'UCA de Trikala (2 usines), l'UCA de Lamia (2 usines), l'UCA de Messologgi-Nafpaktia (1 usine) , l'UCA de Giannitsa (1 usine) , l'UCA de Serres (1 usine) et l'UCA de Rodopi (1 usine).

Le secteur est assez concentré puisque cinq groupes (Karayiorgou Bros, Markou Bros, AKKAS Group, Selected Textiles SA et Kafantaris-Papakostas S.A.) représentent environ 60% de la capacité d'égrenage grecque en 2012 et plus de 80% de la production du coton égrené de

Thessalie (USDA, 2012). Les usines sont uniformément réparties entre les trois grandes régions productrices de coton : 24 usines en Macédoine, 21 en Thessalie et 20 en Sterea-Ellada (OPEKEPE) (cf. Tableau 67 à l'Annexe 8 : Effets sur les structures de production).

En **Espagne**, en 2005/2006, vingt-sept usines d'égrenage employaient 1 350 personnes (dont 290 à temps plein) alors que huit usines d'égrenage fonctionnent actuellement (COAG, 2012), l'une d'entre elle, Algonera Blanca Paloma, ayant rouvert en 2013. Le secteur de l'égrenage espagnol est actuellement constitué de six entreprises privées, dont trois restent familiales, et d'une grande coopérative, résultat de la fusion de six structures coopératives. Les usines d'égrenage exercent également des activités de commercialisation de semences (quatre cas) et du conseil technique (deux cas) (cf. Tableau 67 et Tableau 69).

3.5.2.2. 2ème transformation

L'industrie textile et de l'habillement est la partie la plus importante de la production manufacturière européenne qui comprend un groupe très hétérogène d'activités productives : du traitement et de la transformation des matières premières naturelles et artificielles en fils et tissus, à l'habillement technique et aux produits de haute couture. Depuis quelques années, le progrès technologique, l'évolution des coûts de production et la forte concurrence des pays émergents ont déterminé une profonde transformation du secteur (Martin et Poissonnier, 2012).

Grèce

Actuellement, la production de fil de coton représente 75-80% de la production de fil en Grèce (Andersen et Scheffer, 2012).

L'aval de la filière est fortement intégré de manière verticale. En 2012, dans le nord de la Grèce¹³, l'industrie du filage est composée de 4 entreprises. Dans deux d'entre elles, la production est verticalisée de l'égrenage au textile (Hellenic Textiles et Selected Textiles), alors que les entreprises Varvaessos et Nafpaktos sont de entreprises de filage indépendantes.

Historiquement, la Grèce et plus particulièrement le nord jouait un rôle important dans le secteur européen du textile et de l'habillement. Dans les années 1970 et 1980, les entreprises grecques étaient les principaux exportateurs sur les marchés européens. Depuis l'accession de la Grèce à l'UE, l'industrie grecque a été confrontée à une concurrence de plus en plus forte qui a conduit à une érosion de la position grecque (Andersen et Scheffer, 2012) :

- L'accession du Portugal à l'UE, en 1986, entraîne une concurrence par les coûts, défavorable aux industries grecques notamment pour le secteur du filage et du tricotage.
- Suite à la signature de l'accord d'union douanière avec la Turquie en 1995, l'industrie grecque est confrontée à une concurrence accrue.
- Suite à la suppression de l'Accord multifibres en 2005, l'industrie grecque connaît un déclin important avec l'importation massive de produits d'origine asiatique.
- La crise économique a, de plus, frappé ce secteur devenu non compétitif.

L'industrie du textile et de l'habillement grecque n'a pas orienté sa production vers des marchés de niche et de qualité ou vers des stratégies de diversification. Elle est, au contraire, restée positionnée sur le marché le plus vulnérable à la libéralisation, celui de l'habillement prêt à porter. Elle a donc subi de plein fouet la concurrence turque et asiatique (Andersen et Scheffer, 2012) : les volumes de production 2012 ont diminué de 73% par rapport à ceux de la période correspondante en 2005. Il faut ajouter à cela un prix mondial du coton en hausse constante à partir de 2009, qui est difficilement transférable sur le prix de vente aux consommateurs (Pellizari, Scheffer, Rosendo, 2011). En réponse à cela le secteur s'est en partie délocalisé, et recours davantage à la sous-traitance, ce qui a entraîné une diminution importante de l'emploi. En 2008, 46 285 personnes étaient employées dans ce secteur alors qu'elles n'étaient plus que 20 423 en 2011.

¹³ Le Nord de la Grèce ou Voreia Ellada est une division administrative qui englobe 4 régions administratives : Macédoine orientale et Thrace, Macédoine centrale, Macédoine occidentale et Thessalie.

Espagne

Après avoir déjà subi une lourde crise dans les années 1980-1990, la production de fil de coton a nettement ralenti dans les années 2000. De 182 300 tonnes de fils en 2001, seules 55 900 tonnes sont produites en 2012. Le secteur a perdu près de 70% de sa production et 73% de ses emplois entre 2001 et 2012.

En parallèle de la diminution de la production de fil, le secteur du textile a subi une forte diminution de la production, - 67% entre 2001 et 2012. A cette même période, près de trois quart des emplois du tissage ont disparu, avec la fermeture de 419 entreprises¹⁴.

Depuis le début des années 2000, l'origine des importations de fil de coton a changé. L'Espagne importe principalement des pays asiatiques, qui se sont substitués aux pays européens.

Tableau 4 : Importations espagnoles de fil de coton selon pays 2001 et 2012 (tonnes et%)

2001			2012		
Toute provenance	58 990	100%	Toute provenance	28 380	100%
Italie	11 475	19,5%	Turquie	7 792	27,5%
Allemagne	7 927	13,4%	Inde	7 656	27,1%
Turquie	7 207	12,2%	Pakistan	2 452	8,7%
Inde	4 652	7,9%	Italie	2 327	8,2%
Grèce	4 496	7,6%	Indonésie	1 755	6,2%
Ouzbékistan	3 815	6,5%	Grèce	1 692	6,0%
Indonésie	2 501	4,2%	Portugal	1 513	5,4%

Source : Comext

Bulgarie

Le secteur du textile de l'habillement joue un rôle significatif en Bulgarie : en 2010, le secteur employait plus de 113 000 personnes, représentant ainsi presque 20% de l'emploi industriel et 13% des exportations totales bulgares (Pellizari, Scheffer, Rosendo, 2011). La zone de production est située dans le sud-ouest du pays, à la frontière avec le nord de la Grèce. En 2008, le secteur comptait environ 1 670 entreprises dont 1 500 producteurs de vêtements (Pellizari, Scheffer, Rosendo, 2011). 88% de ces entreprises sont des PME de moins de 50 salariés. Ces PME sont extrêmement dépendantes de leurs clients qui fournissent le tissu et toute la passementerie¹⁵. Elles ont donc peu de leviers d'action à leur disposition pour développer une stratégie autre qu'une stratégie de réduction des coûts. De plus, l'économie souterraine représente environ 30% de l'économie totale du secteur (Pellizari, Scheffer, Rosendo, 2011). La quasi-totalité de la production (plus de 90%) est exportée, principalement vers l'Italie, l'Allemagne et la Grèce.

Après une longue période de croissance, le secteur a commencé à décliner à partir de 2007, la production a diminué de 13% en 2008 et de 32% en 2009 (Pellizari, Scheffer, Rosendo, 2011). Dans le sud-ouest de la Bulgarie, la contraction de la demande due à la crise économique n'a globalement pas entraîné de fermeture d'usines mais plutôt une réduction des salaires et du temps de travail. Au début de l'année 2011, de nouveaux acheteurs sont apparus et la demande est repartie à la hausse. Les acheteurs se sont à nouveau tournés vers le secteur du textile et de l'habillement européen, et bulgare notamment, en raison d'une diminution de la demande européen qui les oblige à réduire les quantités de commandes mais à augmenter leur fréquence, et donc à s'approvisionner sur des machines plus proches géographiquement. De plus, ces acheteurs se détournent des productions des pays du sud de la Méditerranée en raison de l'instabilité politique et sociale qui agitent ces pays, en particulier l'Égypte et la Tunisie. La dernière explication à ce retour des commandes est la diminution relative de la concurrence de la Chine en termes de prix et de quantités.

¹⁴ Source : INE, Encuesta Industrial de Productos (varios años)

¹⁵ La passementerie regroupe l'ensemble des divers articles, tissés et façonnés à la main ou à la machine, utilisés comme garniture dans l'ameublement (franges, macarons, câblés, etc.) ou dans l'habillement (soutaches) (définition du dictionnaire Larousse)

3.6. Organisation du secteur européen

En Grèce, il n'existe pas de coordination entre les acteurs du coton depuis le démantèlement du *Cotton Board* en 2002 par le Ministère de l'Agriculture grec.

La disparition de cette organisation qui s'occupait notamment de la collecte de données et d'informations sur le secteur, a conduit à un manque conséquent dans le domaine du support technique, de la recherche et de gestion du secteur du coton (contrôle qualité et volume).

Jusqu'en 2011, les organisations de producteurs (OP) étaient regroupées dans des **Unions de coopératives** : les UCA (Unions de Coopératives Agricoles). Il y avait 54 UCA en activité en 2006. Depuis 2011, la situation a nettement évolué, notamment avec la crise financière de 2009 où de nombreuses coopératives d'égrenage ont éprouvé des difficultés à obtenir des financements bancaires. Un grand nombre d'UCA a été dans l'obligation de cesser son activité d'égrenage et/ou l'ensemble de ses activités (état de liquidation/faillite). L'entrée en vigueur d'un nouveau régime pour les coopératives agricoles et les organisations collectives au secteur agricole (Loi 4015/2011¹⁶), a également conduit le système coopératif à se réorganiser et de nouvelles formes des coopératives sont apparues en Grèce.

Ainsi, les organisations de producteurs ayant un rôle important dans le secteur cotonnier au niveau national sont actuellement l'UCA de Lamia (2 usines), l'UCA de Messologgi-Nafpaktia (1 usine), l'UCA de Giannitsa (1 usine), l'UCA de Serres (1 usine) et l'UCA de Rodopi (1 usine).

Comme nous le développerons par la suite, la seule Organisation Interprofessionnelle (OI) existante ne joue pas un grand rôle dans le secteur du coton.

En Espagne, les trois groupements professionnels, dotés d'un rôle de coordination et de gestion, ont joué un rôle important et ont notamment permis la contestation de la réforme du coton qui a abouti à son amendement en 2008 (Arriaza et Cappellan, 2009) :

- l'ASAJA (Asociación Agraria de Jovenes Agricultores), regroupant les plus gros producteurs de coton comme certains propriétaires des latifundia.
- la COAG (Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos), regroupant petits et moyens producteurs et possédant le plus grands nombres de membres.
- l'UPA (Union de Pequeños Agricultores y Ganaderos), qui regroupe les petits producteurs.

Deux associations représentent le secteur de l'égrenage. Ces structures ont également brièvement revêtues le statut d'organisation interprofessionnelle au sens du règlement européen :

- AEDA (Agrupación Española de Desmotadores de Algodón) qui rassemble toutes les industries espagnoles, à l'exception du groupe Eurosemillas.
- ADESUR qui inclut uniquement les usines du groupe EUROSEMILLAS

3.7. Effets sur l'environnement

Les problèmes importants générés par la culture du coton sont liés aux conditions de production intensives (Alliance environnement 2008) :

- tendance à la monoculture du coton : l'absence de rotation culturale dans certaines zones risque à terme d'épuiser les sols et de favoriser l'érosion dans des régions qui sont déjà fragilisées. Cela augmente aussi les risques phytosanitaires et peut mener à une augmentation de l'utilisation des pesticides.
- irrigation en région sèche : l'irrigation soulève des problèmes de gestion de l'eau, aussi bien en Grèce qu'en Espagne. La technique de goutte à goutte et du semis sous plastique (dont l'utilisation pose à son tour une question de récupération et recyclage des déchets) permet toutefois de limiter les effets néfastes, mais elle ne constitue qu'une solution partielle à ce problème.

¹⁶ Loi n° 4015 Cadre institutionnel pour les coopératives agricoles, les organisations collectives et l'entrepreneuriat du monde agricole – Organisation de la supervision de l'Etat (Journal Gov. – FEK A' 210/21-09-2011).

- consommation d'intrants : engrais et pesticides (notamment les insecticides), dont le coton est réputé très fort consommateur avec certaines molécules problématiques. L'application d'un produit défoliant sur les cultures de coton à maturité, pour faciliter la récolte mécanique, ajoute à la gamme des produits déjà nombreux utilisés sur coton.

En matière d'OGM, le coton représente, au niveau mondial, la troisième culture transgénique en termes de superficies (après le soja et le maïs) et concerne, en 2010, 21 millions d'ha¹⁷, soit environ 2/3 de la superficie totale correspondante de coton. Les principaux pays concernés sont les USA et la Chine où plus de la moitié du coton est issue des biotechnologies. Au sein de l'Union Européenne, ces productions ne sont pas autorisées.

3.8. Enjeux économiques et sociaux

La production de coton est concentrée dans quelques régions spécialisées où elle joue un rôle significatif dans l'économie locale au travers du nombre de personnes qu'elle emploie et du secteur agro-industriel qui y est attaché (approvisionnement, transports, transformation, etc.). En effet, cette culture réclame un niveau important de main d'œuvre, en particulier pendant la période de récolte et d'égrenage. Cette caractéristique permet la création d'emplois directs dans les exploitations agricoles et dans une moindre mesure dans les entreprises d'égrenage. La filière coton génère également des emplois dans les secteurs annexes, à savoir dans l'approvisionnement, les transports, etc.

Dans les principales régions de production **grecques**, les superficies de coton représentent une part significative de la SAU et plus encore de la superficie en terres arables : 35% en Thessalie. En **Espagne**, si à l'échelle de l'Andalousie entière la superficie cotonnière est peu importante, dans les sous-bassins où elle se concentre, plaine de Séville, Sud de Cordoue et zone de Cadix, elle est tout à fait significative : la superficie irriguée dédiée aux cultures à Cordoue, Séville et Cadix est de 269 000 ha¹⁸, et celle du coton de 69 500 ha, soit 25%.

Tableau 5 : Superficie de coton et part dans la SAU totale et dans la superficie en terres arables ,en Grèce et dans les principales régions de production, 2012 (1 000ha et%)

	Superficie coton	SAU totale	Superficie en terres arables	% de la SAU totale	% de la superficie en terres arables
Grèce	296	4 151	1 559	7%	19%
Thessalie	115	734	330	16%	35%
Macédoine centrale	74	894	444	8%	17%
Macédoine-Orientale-et- Thrace	62	511	287	12%	22%
Stereia Ellada	41	305	132	13%	31%
Espagne Andalousie	69,5	4 702	1 776	1,5%	4%

Source : Agrosynergie d'après données Eurostat

¹⁷ DG Agri, 2011

¹⁸ Source : MAGRAMA, données 2011 d'utilisation du sol

4. DESCRIPTION DU CADRE REGLEMENTAIRE

Le régime de soutien commentaire au secteur du coton a été introduit en 1980 suite à l'accession de la Grèce à la CE.

Avant la réforme de 2006, les égreneurs bénéficiaient d'un soutien direct à la production, lié aux quantités, en contrepartie d'un prix minimum versé aux agriculteurs. Le dispositif était encadré par des quantités maximum garanties.

La réforme de 2006, a opéré un découplage partiel des aides. Les quantités maximum garanties sont devenues des limitations de surface, et les paiements sont versés directement aux agriculteurs.

Le détail des instruments de soutien est décrit ci-dessous, ainsi que la mise en œuvre actuelle dans les Etats membres producteurs.

4.1. Objectifs du Protocole 4 de l'acte d'adhésion de la Grèce

Le Protocole 4, annexé à l'acte d'adhésion de la Grèce, reconnaît explicitement le caractère agricole de la production de coton et définit les objectifs au régime de soutien du secteur :

- (1) Soutenir la production de coton dans les régions de l'Union où elle est importante pour l'économie agricole ;
- (2) Permettre un revenu équitable aux producteurs concernés ;
- (3) Stabiliser le marché par l'amélioration des structures au niveau de l'offre et de la mise en marché.

Ainsi, l'ensemble des règlements des politiques agricoles doivent respecter les objectifs inscrits dans le Protocole 4, tout en s'inscrivant dans les objectifs généraux de la PAC.

Le protocole 14, joint à l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal est venu compléter le protocole n°4 de l'acte de d'adhésion de la Grèce. Néanmoins, ce protocole n°14 considère l'existence d'une production de coton uniquement en Espagne, et non au Portugal.

4.2. Régime antérieur à 2006

Le régime réformé en 2006 était celui établi par le règlement n° 1051/2001 du Conseil du 22 mai 2001.

Prix d'orientation / Prix minimum et aide aux égreneurs

Le régime de soutien au secteur du coton antérieur à la réforme de 2006 était basé sur le paiement d'un prix minimum par tonne de coton graine, versé par les égreneurs aux producteurs.

Une aide était allouée aux égreneurs et était égale à la différence entre un **prix d'orientation**, fixé annuellement par le Conseil, et le prix du marché mondial, fixé périodiquement par la Commission. Suite au paiement du **prix minimum aux producteurs**, l'aide était perçue par l'égreneur, au titre de l'aide administrative. Ainsi, de 1995 à 2005, le prix d'orientation est fixé à 1 063 € par tonne de coton non égrené et le prix minimum versé aux producteurs s'élève à 1 009,9 €. L'aide administrative, perçue par les égreneurs, était donc de 53,1€/t par tonne de coton non égrené.

Définition de la qualité

Depuis 1995, le prix minimum aux producteurs était accordé en échange d'une qualité minimum du coton non égrené : de qualité saine, loyale et marchande, avec 10% d'humidité et 3% d'impuretés et ayant les caractéristiques nécessaires pour en obtenir, après l'égrenage, 32% de fibres du grade n°5 (white middling) et d'une longueur de 28 millimètres (1-3/32 »). De manière à inciter les producteurs à améliorer la qualité de leur production, outre la modulation du prix fixé d'un commun accord entre les parties contractantes en fonction de la définition de la

qualité type du coton non égrené, une modulation était ainsi instaurée en fonction du rendement¹⁹ (article 3 du règlement (CE) n°1553/95 du Conseil).

Quantités garanties et mécanisme stabilisateur

Depuis 1995, des Quantités Nationales Garanties (QNG) ont été établies pour le calcul de l'aide. A la veille de la réforme de 2006, les QNG étaient de 782 000 tonnes pour la Grèce, 249 000 pour l'Espagne et 1 500 pour le Portugal et autres Etats membres.

Lorsque le total des productions de la Grèce et de l'Espagne dépassait 1 031 000 tonnes, un mécanisme stabilisateur était mis en place, basé sur une réduction du prix d'orientation et du prix minimum, afin de maîtriser l'offre sur le territoire UE. La réduction du prix d'orientation était alors affectée de façon proportionnelle aux Etats membres responsables du dépassement de leur QNG.

« Fonds minimum investi »

Le montant minimum des dépenses engagées au titre de l'aide aux égreneurs était fixé annuellement à 770 millions d'€.

Protection de l'environnement

La prise en compte de l'environnement est apparue à partir de 2001, avec la mise en œuvre du règlement n° 1051/2001. Dans le cadre de ce règlement, le Conseil a souligné les risques du développement de la culture du coton dans des régions inadaptées, à la fois pour l'environnement et pour l'économie des régions dépendantes de cette culture. Ainsi, depuis 2001, les Etats membres doivent mettre en place des mesures environnementales adaptées au contexte de la culture du coton et les pays producteurs (Grèce et Espagne) doivent transmettre à la Commission une étude de l'impact des mesures environnementales prises dans le cadre de cette filière. En particulier, les Etats membres doivent :

- Déterminer des actions en faveur de l'environnement et notamment de définir des bonnes pratiques culturales susceptibles de réduire les impacts négatifs sur le milieu,
- Développer la recherche en faveur de pratiques culturales favorables à l'environnement,
- Assurer la diffusion des résultats de la recherche auprès des producteurs,
- Rappeler aux producteurs l'obligation de respecter la législation environnementale.

4.3. Réforme de 2006

A la suite de la réforme de la Politique Agricole Commune de 2003, pour la mise en œuvre d'un régime de paiement unique, le Conseil a adopté, en 2004, un nouveau régime d'aide pour le coton, applicable à partir de janvier 2006 (Règlement CE n° 864/2004 du Conseil). Ce nouveau régime d'aide est basé sur deux mesures de soutien, à savoir le paiement unique et une nouvelle aide à la production, accordée sous la forme d'un paiement à la surface. Ces deux mesures permettent ainsi de répondre à l'objectif de soutien de la production de coton dans les régions concernées, inscrit dans les protocoles n°4 et 14, joints aux actes d'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal.

Suite à une plainte espagnole, la réforme a été contestée devant la Cour de justice de l'Union européenne, qui l'a annulée en septembre 2006, en raison, de la violation du principe de proportionnalité. La Cour de Justice conclue que lors de l'élaboration du nouveau régime de soutien, le Conseil et la Commission ne se sont pas donné tous les moyens d'appréciation des effets des nouveaux instruments d'une part sur la rentabilité de la culture du coton et d'autre part sur la viabilité des entreprises d'égrenage. Du moins, les institutions communautaires n'ont pas pu prouver qu'elles disposaient de tous les éléments pour conclure que « la fixation du

¹⁹ L'indicateur utilisé était la quantité de coton égrené produite rapportée à la quantité de coton non égrené livrée. Dans le cas où la quantité de coton égrené était inférieure à 33% de la quantité de coton non égrené livrée, l'aide était calculée selon la quantité de coton égrené (quantité coton égrené x 100/32). Si la quantité est supérieure à 33%, l'aide est calculée sur la base de la quantité initiale de coton livré (quantité coton non égrené x 33/32).

montant de l'aide spécifique au coton à 35% du total des aides existantes dans le régime d'aide antérieur suffit à garantir l'objectif exposé au cinquième considérant du règlement n° 864/2004, étant d'assurer la rentabilité et, donc, la poursuite de cette culture, objectif qui reflète celui prescrit au paragraphe 2 du protocole n° 4 » (2006, Cour de Justice de l'Union). Si la Cour n'a pas remis en question l'approche suivie par la réforme (modification du régime d'aide), elle a cependant estimé que la Commission aurait dû réaliser une étude d'impact incluant les coûts de main-d'œuvre dans le calcul des coûts de production et évaluer les effets de la réforme sur les égreneurs locaux. Cette décision a entraîné l'élaboration d'un nouveau régime d'aide en faveur du coton, entré en vigueur en octobre 2008 (Règlement CE n° 637/2008 du Conseil).

En 2009, le nouveau règlement pour les régimes de soutien direct (règlement CE n°73/2009 du Conseil, qui a abrogé le règlement n°1782/2003) a inclus, sans modification, le régime précédent pour le coton.

Tableau 6 : Caractéristiques principales de la réglementation communautaire

PHASE 1 2006-2007-2008 (n° 864/2004 du Conseil)	PHASE 2 2009-2014 (CE 637/2008 du Conseil)
<ul style="list-style-type: none"> • 65% aide découplée • Aide spécifique coton versée à condition que la culture soit conduite jusqu'au stade de l'ouverture des capsules (pas d'obligation de récolte) • Organisations interprofessionnelles, avec majoration de l'aide pour les membres. 	<ul style="list-style-type: none"> • 65% aide découplée • Hausse des aides spécifiques et baisse des superficies nationales de base • Obligation de récolte • Programme de restructuration • OI : réduction de l'incitation et des critères d'éligibilité

Source : Agrosynergie

4.3.1. Aide découplée

Dans le cadre du nouveau régime, **65% de l'aide sont découplés**. Cette aide découplée est calculée sur la période de référence 2000-2002 et est déterminée par pays :

- **966 euros par hectare pour la Grèce**
- **et 1 509 euros par hectare pour l'Espagne (sur lesquels s'applique une réduction de 10% au titre de l'article 69/69).**

La Bulgarie, en tant que « nouvel » Etat membre (adhésion au 1er janvier 2007), avait, en principe la possibilité de mettre en place le RPU mais s'est prévalu de la possibilité de retarder son application. La Bulgarie applique donc le régime de paiement unique à la surface (RPUS).

Le versement des aides du régime de paiement unique est subordonné au respect des « bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) » et des exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG), qui figurent dans certains articles de 19 directives et règlements dans les domaines de l'environnement, de la santé publique (comportant un volet "productions animales" et un volet "productions végétales"), ainsi que du bien-être des animaux.

Les BCAE, qui sont spécifiées par les autorités nationales de chaque Etat membre, ont pour objectifs la protection de l'érosion des sols, le maintien des niveaux de matières organiques du sol, le maintien de la structure des sols, et l'assurance d'un niveau d'entretien minimal et le maintien des habitats. Il n'existe pas de mesures spécifiques à la culture du coton mais des BCAE générales peuvent intéresser particulièrement la culture du coton (cf. Annexe 2 : Description du cadre réglementaire).

4.3.2. Aide couplée : aide spécifique au coton

35% de l'aide demeurent liés à la production afin de permettre au secteur de s'orienter vers une viabilité à long terme, d'encourager le développement durable des régions productrices de coton et de garantir un revenu équitable aux agriculteurs et aussi d'éviter une désorganisation et l'abandon de la production.

Les bénéficiaires des aides sont les producteurs de coton. Les entreprises d'égrenage, elles, ne reçoivent plus d'aide liées à la production (elles sont toutefois bénéficiaire de l'aide à la restructuration du secteur en Espagne).

La Bulgarie étant soumise au RPUS, l'aide spécifique n'a pas été mise en place dans ce pays.

4.3.2.1. Superficies de base nationales et montants de l'aide

Selon le considérant 9 du règlement (CE) n°637/2008 du Conseil, le montant de ce paiement couplé doit être calculé de telle sorte que les objectifs définis dans le protocole n°4 de l'acte d'adhésion de la Grèce soient atteints.

Une **superficie de base nationale** a été établie pour chaque Etat membre afin de restreindre les surfaces ensemencées en coton, par souci environnemental (considérant 7 du règlement (CE) n°864/2004). Dans le cas d'un dépassement des superficies de base, l'aide est réduite proportionnellement au dépassement. Entre 2006 et 2008, la Grèce bénéficiait d'un régime spécial de calcul de la réduction sur l'aide puisque la réduction était appliquée au montant de l'aide fixée pour la partie de la superficie de base nationale de 70 000 hectares. L'objectif était de respecter le montant global de 202,2 millions d'euros.

Après 2008, le montant de l'aide par hectare admissible est obtenu, en multipliant les **rendements fixés par Etat membre** par des **montants de référence**. Le montant de l'aide par hectare admissible au bénéfice de l'aide a évolué comme suit :

Tableau 7 : Eléments de calcul de l'aide couplée et superficies de base

	2006-2008		2008-2014				Après 2014	
	SBN	Aide couplée par hectare	SBN	Rendements fixes	Montant de référence	Aide couplée par ha	Montant de référence	Aide couplée par hectare
Bulgarie ²⁰		-	3 342 ha	1,2 t/ha	671,33 €/t	805,60 €	584,88 €/t en 2015 Puis 649,45 €/t	701,86 € en 2015 Puis 779,34 €
Espagne	70 000 ha	1 039 €	48 000 ha	3,5 t/ha	400 €/t	1 400 €	362,15 €/t	1 267,53 €
Grèce	370 000 ha	594 € pour 300 000 ha 342,85 € pour 70 000 ha	250 000 ha	3,2 t/ha	251,75 €/t	805,60 €	234,18 €/t	749,38 €
Portugal	360 ha	556 €	360 ha	2,2 t/ha	252,73 €/t	556 €	228 €/ha	501,60 €

Source : règlements (CE) n° 1782/2003 et n° 73/009 du Conseil et n°1307/2013 du Parlement européen et du Conseil

Tableau 8 : Paiement de l'aide spécifique au coton (€/ha)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Espagne	1 039	1 039	1 039	1 190	1 105	1 024	983	1 022(p)
Grèce	534	570	594	806	783	705	720	806

Source : pour l'Espagne MAGRAMA, OPEKEPE pour la Grèce

4.3.2.2. Admissibilité au bénéfice de l'aide

L'aide spécifique au coton est octroyée par hectare de coton admissible. Pour être admissible, la superficie doit se situer sur des terres agricoles bénéficiant d'un agrément de l'Etat-membre pour la production de coton, être ensemencée en variétés agréées.

Comme l'aide spécifique n'a pas été mise en place en Bulgarie, le pays n'a pas établi de règles spécifiques d'admissibilité. Néanmoins, seules les variétés enregistrées dans le catalogue national peuvent être cultivées.

Agrément des terres

Concernant l'agrément des terres par l'Etat membre, les Etats membres doivent établir des critères objectifs qui se fondent sur un ou plusieurs des éléments suivants : (1) l'économie agricole des régions pour lesquelles la production est importante, (2) l'état pédoclimatique des superficies en question, (3) la gestion des eaux d'irrigation, (4) les systèmes de rotation et les modes de cultures susceptibles de respecter l'environnement.

²⁰ Bien l'aide spécifique n'ait pas été mis en place en Bulgarie, le règlement (CE) n°79/2009 du Conseil a néanmoins fixé une SNB, un rendement fixe et un montant de référence pour ce pays.

Mise en œuvre nationale concernant l'agrément des terres

En Grèce, l'ensemble des terres agricoles du pays sont admissibles au bénéfice de l'aide couplée.

En Espagne, l'agrément est attribué aux surfaces ayant été cultivées en coton au moins une fois au cours des campagnes 2000/01, 2001/02 et 2002/03²¹. L'objectif est de permettre le maintien de la production uniquement dans les zones traditionnelles de culture et d'y éviter ainsi la substitution du coton par d'autres cultures. En conséquence, l'ensemble de la sole cotonnière antérieure à la réforme est agréée. Ce choix est donc en grande partie basé sur l'un des objectifs du Protocole 4 (soutenir la production de coton dans les régions de l'Union où elle est importante pour l'économie agricole).

Agrément des variétés et ensemencement

Pour des raisons environnementales et de qualité, il est prévu que les Etats membres approuvent des variétés, enregistrées dans le « catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles », qui soient adaptées aux besoins du marché (article 25 du règlement (CE) n°1121/2009 de la Commission).

De plus, l'ensemencement doit être réalisé par l'obtention d'une densité minimale de plants (article 26 du règlement (CE) n°1121/2009 de la Commission). Cette densité minimale de plants est fixée par l'Etat membre en fonction des conditions pédoclimatiques et, le cas échéant, des spécificités régionales.

Mise en œuvre nationale concernant l'agrément des variétés et ensemencement

En Grèce et en Espagne, l'ensemble des variétés enregistrées dans les catalogues nationaux sont autorisées.

Concernant l'ensemencement, en Espagne, à partir de 2012/2013 inclus, la densité minimale requise est de 100 000 plants/ha en zone irriguée et de 90 000 plant/ha en zone non irriguée. Pour les variétés hybrides interspécifiques est de 75 000 plants/ha. La densité minimale a été ajustée au cours des campagnes, en zone irriguée, elle était ainsi de 120 000 plants/ha cours des campagnes antérieures à 2012/2013. En Grèce, l'ensemencement des terres doit être au minimum de 10 kg/ha de semences certifiées pour garantir une densité minimale de 80 000 plants à l'hectare. Cette densité minimale est relativement basse (correspond environ à un rendement de 2 t/ha) pour ne pas inciter à l'intensification de la culture.

Pratiques agronomiques

Les Etats membres sont autorisés à établir des règles spécifiques, concernant les pratiques agronomiques nécessaires à l'entretien et à la récolte des cultures dans des conditions de croissance normales (article 27 Reg (CE) n°1121/2009 de la Commission)²².

Mise en œuvre nationale concernant les pratiques agronomiques

En Espagne, les producteurs doivent appliquer des techniques culturales concernant la préparation du terrain, la dose de semence, les traitements phytosanitaires, l'irrigation afin d'assurer le développement normal de la plante au moment de sa récolte. De plus, les agriculteurs doivent remplir un cahier de culture pour attester le fait d'avoir appliqué des techniques de culture pour assurer le développement normal de la plante jusqu'au moment de la récolte.

En Grèce, les règles font appel aux Codes de Bonnes Pratiques Agricoles, à la Conditionnalité et dans les zones vulnérables aux règles ad hoc, que tous les producteurs doivent suivre. Aucune règle spécifique n'a été établie.

²¹ ORDEN APA/428/2006 de 16 de febrero, sobre la ayuda específica al cultivo del algodón para la campaña 2006/2007

²² Les opérations de récolte ont été introduites dans le règlement de 2008.

A partir de 2015, d'après le règlement 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, la Commission européenne sera habilitée à :

- adopter des actes délégués²³ en ce qui concerne les modalités et conditions d'agrément des terres et variétés mais aussi concernant les règles relatives aux conditions d'octroi de cette aide, aux exigences en matière d'admissibilité et aux pratiques agronomiques,
- adopter des actes d'exécution fixant des règles relatives à la procédure d'agrément des terres et des variétés mais aussi des actes d'exécution fixant des règles relatives au calcul de la réduction du montant de l'aide spécifique en cas de dépassement de la SNB.

4.3.3. Soutien aux organisations interprofessionnelles

L'objectif d'améliorer la qualité du coton est introduit dans la réforme de 2006 notamment par l'incitation à la création d'organisations interprofessionnelles (OI) agréées par les Etats membres. Cela implique la structuration de la profession en réunissant les producteurs, autour d'au moins un égreneur, et permettre son approvisionnement en coton de qualité et de quantité suffisante.

Les activités de cette OI peuvent consister à :

- aider à mieux coordonner la mise sur le marché du coton (rechercher et études de marché notamment),
- élaborer des contrats types compatibles avec la réglementation communautaire,
- orienter la production vers des produits mieux adaptés aux besoins du marché et à la demande du consommateur (en termes de qualité et de protection des consommateurs notamment),
- actualiser les méthodes et moyens employés pour améliorer la qualité des produits,
- élaborer des stratégies de commercialisation destinées à promouvoir le coton par l'intermédiaire de système de certification de qualité.

Financement des OI

L'OI est financée par ses membres, mais dans le cas du coton, l'Union contribue indirectement par le biais d'une majoration de l'aide aux agriculteurs membres de ces organisations. Ainsi, les agriculteurs qui rejoignent les OI agréées perçoivent une aide par hectare majorées de 10 € de 2006 à 2008 et de 2 € à partir de 2009.

Agrément des OI

Les Etats membres doivent procéder à l'agrément des OI de production de coton qui répondent à un critère de superficie et adoptent certaines règles de fonctionnement. La dimension d'une OI doit être fixée compte tenu de la nécessité pour l'égreneur membre de pouvoir réceptionner des quantités suffisantes de coton non égrené. De 2006 à 2008, l'OI doit regrouper une superficie totale supérieure à une limite d'au moins 10 000 ha (qui doit être elle-même agréée) alors qu'à partir de 2009, cette superficie diminue et passe à 4 000 ha.

Différenciation de l'aide par les OI agréées

Lors de la réforme de 2006, et jusqu'à la modification des textes en 2008, une OI agréée peut décider que la moitié, au plus, du montant total de l'aide à laquelle ses producteurs membres ont droit soit différenciée selon un barème fixé par elle.

²³ Le pouvoir d'adopter des actes délégués est conféré à la Commission pour une période de 7 ans à compter du 1^{er} janvier 2014.

Mise en œuvre nationale des OI

En **Espagne**, deux OI ont été agréées à partir de 2006, comprenant l'une 3 entreprises avec 7 unités d'égrenage et l'autre 7 entreprises avec 12 unités d'égrenage. L'agrément des ces OI a été retiré en 2008 car toutes deux ne regroupaient pas une superficie totale supérieure à 10 000 ha. Malgré la très forte baisse de cette limite à partir de 2009, aucune nouvelle OI n'a été agréée. Selon les entretiens, les producteurs ne souhaitent pas que les OI puissent moduler l'aide spécifique selon des critères de qualité. De plus, l'aide n'était pas été assez incitative. Par ailleurs, il n'y avait pas d'intérêt pour la mise en place des contrats, dans la mesure où la relation entre les agriculteurs et l'industriel est obligatoire et directe. Par ailleurs, les autres aspects de l'OI (promotion, qualité, etc.) ne sont pas à discuter à l'échelle que prévoyait le règlement (un industriel et ses apporteurs), mais à un niveau plus général encore. Enfin, les années 2006-2011 ont été pour le secteur des années de grands changement et incertitudes, durant lesquels les opérateurs n'ont pas pu se concentrer sur ces sujets.

En **Grèce**, une OI a été établie et couvre l'ensemble du pays. Le fait de n'avoir qu'une seule OI est le résultat d'une décision politique faite suite à des discussions avec les principaux représentants des acteurs de la filière. En effet, en 2006, un décret²⁴ a établi à 250 000 hectares la superficie minimum à couvrir par l'OI. Un second décret²⁵ en 2009 a réduit cette obligation de superficies à 200 000 hectares.

Malgré des objectifs²⁶ clairement définis dans le décret de 2006, cette OI n'a jamais eu d'activités, elle a uniquement permis l'obtention des 2€/ha pour les producteurs. Selon les entretiens, la majoration de l'aide a été la seule raison ayant motivé les producteurs à adhérer à l'OI.

En 2006, 61 765 producteurs (pour 84 028 bénéficiaires de l'aide du coton) étaient membres de l'OI grecque. Le budget total de l'aide aux membres de l'OI s'élevait 2 614 213 € (soit 10 €/ha).

En 2010, 49 710 producteurs étaient membres de l'OI. Le budget total s'élevait à 465 336 €.

Le projet actuel du gouvernement est de verser le montant de la majoration (ou une partie) au Centre National de Standardisation de Karditsa pour tester la qualité du coton. L'OI Coton pourrait voir son rôle prendre de l'importance en s'occupant des problèmes institutionnels de la production, c'est-à-dire assurer un produit qui corresponde aux marchés internationaux.

4.3.4. Les programmes nationaux de restructuration

Le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil applicable à compter du début de l'année 2009, précise que, compte-tenu de la surcapacité considérable du secteur de l'égrenage, il est nécessaire de soutenir son processus de restructuration, en vue d'une meilleure orientation vers le marché (considérant 17).

En conséquence, des fonds communautaires ont été octroyés, aux Etats membres, par l'intermédiaire de programmes nationaux de restructuration afin de financer des mesures de restructuration. Les Etats membres ne contribuent pas au coût des mesures financées dans ces programmes, en revanche, ils les élaborent, les soumettent à l'approbation de la Commission et les supervisent. Les programmes de restructuration sont prévus, dans un premier temps, pour une durée de 4 ans et sont renouvelables. Une dérogation introduite en mai 2009 permet à un Etat membre de mettre en place un programme de restructuration unique d'une durée de 8 ans. L'article 5 du règlement (CE) n°637/2008 prévoit l'allocation d'un budget annuel aux programmes nationaux de restructuration, à compter de l'exercice 2010, qui est le suivant :

- Grèce : 4,0 millions d'€
- Espagne : 6,134 millions d'€.

Les objectifs de restructuration et d'adaptation du secteur coton sont des objectifs temporaires ; ces programmes peuvent être arrêtés à la demande des Etats membres, le budget annuel alloué

²⁴ Article 7 du Décret 34395/ 28-02-2006

²⁵ Article 10/2 du Décret 35235/2009

²⁶ Les objectifs définis par le décret 34395/ 28-02-2006 sont en lien avec ceux définis au niveau européen : permettre la mise en valeur du coton non égrené, améliorer la qualité du coton non égrené, permettre l'utilisation de méthodes de production respectueuses de l'environnement

aux programmes de restructuration étant alors ajouté au plafond national pour les paiements découplés. Dans le cas d'un programme de 8 ans, le budget annuel est ajouté au plafond national lors de l'exercice 2018.

Le règlement prévoit le type de mesures qui peuvent être incluses dans les programmes de restructuration et les catégories de bénéficiaires.

Tableau 9 : Récapitulatif des mesures auxquelles peuvent prétendre différentes catégories de bénéficiaires

	Usines d'égrenage	Agriculteurs	OI	Entreprises de machines sous-traitantes
Aide pour le démantèlement intégral et permanent d'installations d'égrenage	X			
Aide pour l'investissement dans le secteur de l'égrenage	X			
Aide aux agriculteurs participant à des régimes de qualité du coton		X		
Aide aux activités d'information et de promotion concernant les régimes de qualité	X	X	X	
Aide accordée aux entreprises de machines sous-traitantes ²⁷ dans la limite des pertes subies				X

Source : règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil

Le choix des mesures est laissé à l'appréciation des Etats Membres pour répondre aux besoins de leurs particularités régionales.

Mise en œuvre nationale concernant les programmes de restructuration

En Grèce

La Grèce a choisi de mettre en place, dans son plan de restructuration de 4 ans (2009-2012) uniquement l'aide aux agriculteurs participant à la certification de production intégrée AGRO.

Le recours uniquement à la mesure d'aide à la production de qualité résulte d'un choix politique afin d'axer la totalité du budget vers les producteurs et non vers les égreneurs, malgré la demande faite par les égreneurs (notamment l'Union des Egreneurs et Exportateurs du coton qui représente les égreneurs privés) de pouvoir bénéficier du plan de restructuration.

Le tableau suivant présente le budget prévisionnel et le budget réalisé pour la mesure.

Tableau 10 : Budgets prévisionnel et réalisé (euros) et bénéficiaires pour le plan de restructuration en Grèce

Mesure d'aide aux agriculteurs participant au programme production intégrée AGRO	2009	2010	2011	2012	2013
Budget prévisionnel		4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000
Budget réalisé	3 833 263	3 840 234	3 979 969	3 965 487	
Nombre de bénéficiaires	16 989	14 855	17 858	18 768	

Source : OPEKEPE, données avec réservation

L'unique mesure du plan de restructuration grec bénéficie aux producteurs, éligibles aux aides couplées, qui participent volontairement au programme de production intégrée répondant au cahier des charges AGRO2. Le cahier des charges d'AGRO2 comprend des volets sur :

- l'utilisation de semences certifiées, adaptées aux conditions climatiques et pédologiques, de variétés à haut degré de qualité de la fibre,
- les techniques culturales avec notamment l'utilisation de défoliant après l'ouverture d'au moins 60% des capsules,
- la gestion et la protection des sites de production avec la mise en place d'un plan de gestion des sols (limitant l'érosion des sols, intégrant un programme de rotation de quatre ans pour le coton, interdisant la désinfection chimique des sols...), le respect du

²⁷ Les entreprises de machines sous-traitantes sont définies comme : (1) des particuliers ou des entreprises qui ont utilisé leurs machines agricoles pour effectuer un travail à façon pour des producteurs ou des égreneurs au cours de la campagne 2005/2006, (2) des entreprises qui ont récolté le coton, qui a été livré aux installations d'égrenage affectés par le démantèlement intégral et permanent d'installations d'égrenage.

code de bonnes pratiques agricoles protégeant la fertilité et la matière organique des sols, la limitation du brûlis...

- l'irrigation avec la mise en place d'un plan d'irrigation adapté à la variété cultivée en concordance avec le Plan d'Action National contre la désertification des zones menacées par la salinité, avec une balance hydrique négative ou avec un haut risque d'érosion. Ce volet prévoit également des analyses chimiques tous les trois ans. Considéré comme plus efficace et limitant les pertes, le goutte-à-goutte est fortement encouragé.
- la récolte, avec l'obligation d'assurer la qualité du coton (humidité inférieure à 12%)
- l'environnement.

Le cahier des charges d'AGRO2 est détaillé en Annexe 2 : Description du cadre réglementaire. L'analyse de ce cahier des charges montre que les mesures obligatoires impliquant des modifications directes des pratiques culturales y sont peu contraignantes.

Le plan de restructuration spécifie des éléments de calcul pour le coût de mise en œuvre du cahier des charges : selon l'université d'Athènes, le surcoût du respect des mesures est estimé à 260 €/ha. Le plan de restructuration indique que le montant de la subvention sera entre 80 et 100 €/ha selon la taille des exploitations et les facteurs économiques et que, sur cette base, 40 000 à 50 000 ha devrait bénéficier du soutien. Au final, en 2011, ceux sont près de 50% des terres cultivées en coton qui participent à ce programme AGRO Pour un montant d'environ 28,8 €/ha (répartis entre les producteurs et les consultants agronomes ou les compagnies privées de certification (10€ à 15€/ha)). Le nombre de bénéficiaires a augmenté de 9,5% entre 2009 et 2012 (cf. Tableau ci-dessous). Pendant les premières années de mise en œuvre, la certification n'était pas clairement dévolue à un seul organisme. Depuis 2011, OPEGEP-AGROCERT et les Directions d'Economie Agricole régionales et locales (DAOK) sont désignés comme les organismes chargés du contrôle de la production intégrée AGRO, les DAOK réalisant plus le contrôle administratif et OPEGEP-AGROCERT contrôlant plus la conformité des organisations privées de certification et celle des producteurs avec le standard AGRO.

En conséquence, le programme ne peut pas avoir d'impacts forts en matière d'évolution de pratiques et de protection de l'environnement.

Tableau 11 : Nombre de bénéficiaires et montant de l'aide Production intégrée AGRO en Grèce

	2009	2010	2011	2012
Nombre de bénéficiaires de l'aide Production intégrée AGRO	16 986	14 855	17 858	18 768
Budget de l'aide totale (€) (A)	3 833 263	3 840 234	3 979 969	3 965 487
Superficies concernées (ha)	116 400	125 000	118 150	137 691*
% superficie totale	50%	48%	39%	48%

* La superficie de coton concernée par l'aide Production intégrée AGRO n'étant pas disponible pour l'année 2012, nous avons divisé le budget de l'aide pour l'année 2012 par 28,8, soit le montant de l'aide perçue par les producteurs par hectare de coton.

Source : OPEKEPE (données de mise en œuvre), OPEGEP-AGOCERT (superficie Production intégrée AGRO), Eurostat et USDA (superficie totale)

En Espagne

Les autorités espagnoles ont porté leur choix sur deux mesures, l'aide pour le démantèlement des installations d'égrenage et l'aide accordée aux entreprises de machines sous-traitantes. Le programme de restructuration a subi plusieurs modifications qui ont donné lieu à trois versions. La première version propose une programmation de 4 ans (2010/2013) avec un budget total de 24,5 millions d'euros. Une seconde version est faite en juillet 2009. Considérant que la période de quatre ans n'était pas suffisante pour disposer d'un budget suffisamment incitatif pour la restructuration du secteur de l'égrenage, le programme de restructuration a été prolongé de 4 ans. Ce programme prévoyait un montant de 2 millions d'euros alloués aux entreprises de machines pour les campagnes 2011 et 2012. Suite à la faible mobilisation de cette aide par les entreprises de machines sous-traitantes, la dernière version du plan de restructuration revoit le montant de cette aide à la baisse et la réalloue à l'aide au démantèlement des entreprises.

Les tableaux suivants présentent le budget prévisionnel et le budget réalisé par mesures du plan de restructuration.

Tableau 12 : Budget prévisionnel par mesure du plan de restructuration (milliers d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Total plan de restructuration	6 134	6 134	6 134	6 134	6 134	6 134	6 134	6 134	49 072
Aide au démantèlement d'installations d'égrenage	6 134	5 768	6 093	6 134	6 134	6 134	6 134	6 134	48 665
Aide aux entreprises de machines sous-traitantes	0	366	41	0	0	0	0	0	407

Source : MAGRAMA, Proyecto de Programa Nacional de Reestructuración del Sector del Algodón del Reino de España, Avril 2011

Tableau 13 : Budget réalisé par mesure du plan de restructuration (milliers d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014-2017
Total plan de restructuration	5 708	5 722	5 710	5 708	A venir
Aide au démantèlement d'installations d'égrenage	5 708	5 368	5 671	5 708	A venir
Aide aux entreprises de machines sous-traitantes	0	354	39	0	A venir

Source : Dirección General de Producción Agraria, Junta de Andalucía

1/ La mesure d'aide pour le démantèlement des installations d'égrenage

Les objectifs sont :

- d'adapter la capacité d'égrenage à la production attendue à partir de 2009-2010
- de réduire l'impact économique, environnemental et social par l'abandon de l'activité d'égrenage.

Cette aide a permis le démantèlement de 19 installations d'égrenage (15 en Andalousie et 4 à Murcia). Pour percevoir l'aide, les entreprises d'égrenage andalouses ont dû cesser totalement et de manière définitive leurs activités au cours de la campagne 2009/2010. L'objectif de cette condition supplémentaire, établie par l'Orden de 14 de Julio de 2009 était de mettre en œuvre le plus rapidement possible le processus de restructuration.

Le budget alloué à cette mesure est de 47,072 millions euros sur les 8 années du programme soit 6,134 millions euros en 2010, et 2013/2017 et 5,134 millions euros en 2011 et 2012. L'aide par installation d'égrenage est calculée²⁸ sur la base des tonnes de coton non égrené transformées par cette installation au cours de la campagne 2005/2006, le montant unitaire de l'aide ne pouvant être supérieur à 190€/t. De fait lorsque le montant demandé dépassait les disponibilités budgétaires du programme, le montant unitaire était réduit, proportionnellement à ce dépassement. Finalement, la quantité payée a donc été de 177,59€/t, cette somme étant répartie sur une durée de 8 ans.

2/La mesure d'aide accordée aux entreprises de machines sous-traitantes

Objectif : Compenser les entreprises de machinisme pour les pertes liées à la restructuration du secteur.

L'autorité qui a décidé de l'utilisation de cette mesure (MAGRAMA avec la participation des régions) a en effet estimé que, sans cette aide, de nombreuses entreprises de matériel auraient fait faillite, suite à la fermeture des installations d'égrenage.

L'aide s'élève à 10€/t de coton brut récolté pour les entreprises de machines sous-traitantes récolté dans le cadre d'un contrat pendant la campagne de commercialisation 2005-06 et qui a été livré (de façon directe ou indirecte) à une usine d'égrenage soumise à un démantèlement, ont bénéficié de cette aide

La mobilisation de l'aide a été relativement faible : environ 400 000 euros (soit 40 000 tonnes, à comparer aux 274 000 tonnes de référence dans les usines démantelées), 61 entreprises bénéficiaires. Selon les représentants des entreprises de machines sous-traitantes, cette faible mobilisation de l'aide s'explique par l'absence de contrats écrits avec les entreprises d'égrenage.

D'après le règlement (CE) n°1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, les plans de restructuration ne sont pas renouvelés. Le budget du plan de restructuration grec est ainsi transféré vers le FEADER tandis que celui du plan espagnol, d'une durée de 8 ans, est maintenu

²⁸ Selon la réglementation espagnole : Real Decreto 169/2010

jusqu'en 2016. A partir du 1^{er} janvier 2017, ce budget sera inclus dans le plafond national espagnol²⁹.

4.3.5. Article 68/Article 69

Selon l'article 69 du Règlement (CE) n°1782/2003, puis l'article 68 dans le règlement (CE) n°73/2009, les Etats Membres peuvent retenir jusqu'à 10% de leur « plafond national » en faveur de mesures couplées bénéficiant à certaines régions, types d'exploitations ou pratiques spécifiques. Avec l'article 68, la redistribution des montants devient plus souple : d'une part, les fonds ne devront plus obligatoirement être utilisés dans le secteur dont ils proviennent, d'autre part, le champ d'application de cet article est élargi. Dans le secteur du coton, l'Espagne a eu recours à cet article.

Mise en œuvre nationale concernant les articles 69/68 en Espagne

Entre 2006 et 2011, l'Espagne a utilisé l'article 69 du règlement (CE) n°1782/2003, réduisant ainsi l'aide découplée de 10% (de 1 509 à 1 358 euros par hectare). La somme dégagée (13,4 millions euros) a été utilisée pour la promotion de fibre de coton de qualité. Depuis 2012, l'Espagne applique l'article 68 du Règlement 73/2009 et, sur la base de cet article, le décret espagnol 202/2012 met en place un programme national d'encouragement à la production de coton de qualité « Programa nacional para el fomento de la calidad del algodón ».

Les conditions pour obtenir cette aide à la qualité sont de livrer à un égreneur un coton de qualité saine, loyale et marchande avec :

- Une humidité inférieure à 12% (puis à 11,5% à partir de la campagne 2012/2013),
- Une quantité d'impuretés inférieure à 5%,
- Un rendement supérieur au minimum local (déterminé à l'échelle de la commune).

Jusqu'en 2010, l'aide est donnée à la surface de coton pour une production de coton qui respecte les conditions définies précédemment. La campagne 2012-2013 est la première pour laquelle se met en place un système d'aide à la tonne, qui remplace l'aide à l'hectare.

Tableau 14 : Montant des aides et bénéficiaires (article 69 et de l'article 68)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Surface payée (ha)	51 817	41 481	23 864	27 956	46 348	59 763	
Production payée (t)							172 909
Montant payé (€/ha)	259,36	323,81	562,80	480,46	289,80	224,75	
Montant payé (€/t)							77,68
Montant payé total (€)	12 525 458	13 432 000	12 553 245	13 356 868	13 997 118	12 919 507	11 735 918
Budget (€)	13 432 000	13 432 000	13 400 000	13 432 000	13 432 000	13 432 000	13 400 000
Bénéficiaires						6 024	6 155
% surface ou production totale	83%	64%	45%	48%	73%	89%	91%

Remarque : Passage d'une aide à l'hectare à une aide à la tonne à partir de la campagne 2012/2013.

Source : Eurostat et MAGRAMA, Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en España (ANUAL)

Avec la réforme de la PAC 2020, l'article 68 du règlement (CE) n°73/2009 relatif à la relocation de 10% des aides directes en aides couplées est repris dans l'article 52 du règlement (CE) n°1307/2013 concernant le soutien couplé facultatif. Le coton ne figure plus parmi les cultures éligibles à ce type d'aide.

²⁹ Le plafond national est le montant, dans le budget de l'UE, qui est alloué à un Etat membre pour les paiements directs

4.3.6. Les aides au développement rural

Le Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil prévoit, à son article 134³⁰, un transfert financier du premier pilier vers le FEADER d'un montant de 22 millions d'€ à partir de 2010 affecté à la mise en œuvre de mesures en faveur des régions productrices de coton.

En Grèce, selon les entretiens auprès du Ministère, les 22 millions € ont été transférés au budget total des certaines Mesures de l'Axe 1 du PDR 2007-2013 en faveur des régions du coton (M111 « Formation » M112 : « Installation des jeunes agriculteurs » et M121a « investissements aux exploitations agricoles » et éventuellement M114 « Utilisation des services des consultants agricoles à l'exploitation et à la provision des services de sylviculture »). Pour ces mesures, les agriculteurs localisés dans des régions cotonnières étaient prioritaires. Les zones géographiques concernées pourraient être : Région Thessalia (Karditsa, Larissa, Magnesia, Trikala), Sterea Ellada (Viotia, Fthiotida, Fokida), Dytiki Ellada (Etolookarnania), Kentriki Makedonia (Thessaloniki, Imathia, Kilkis, Pella, Serres, Halkidiki), Anatoliki Makedonia-Thraki (Drama, Kavala, Evros, Rodopi, Xanthi), Thessalia (Karditsa, Larissa, Trikala, Magnesia). Il est impossible de savoir plus précisément les zones et actions bénéficiaires.

En Andalousie, les montants provenant de la réforme du coton (et du tabac) ont été transférés initialement à la mesure 311 du RDR (Diversification) puis aux mesures 214.03 et 214.04, c'est à dire les soutiens à l'agriculture biologique.

Mise en œuvre nationale des aides au développement rural qui ont bénéficié aux producteurs de coton

En Espagne

En 2006, l'Espagne introduit la mesure agroenvironnementale 214.06 « Production intégrée de coton » dans son Programme de Développement pour la période 2007-2013. Cette démarche volontaire a pour objectif d'orienter la production vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement. Le PDR andalou prévoit, pour que les producteurs mettent en place une production intégrée de coton sur l'ensemble de l'exploitation, un aide de 350 €/Ha. (100% entre 0 et 40 hectares, 60% entre 41 et 81 hectares à 30% à partir de 81hectares). Le budget annuel alloué à cette mesure est de 13,41 millions d'euros.

La mesure d'une durée initiale de cinq ans (2006/2007 à 2010/2011) a été prolongée de deux ans pour les campagnes 2011/2012 et 2012/2013. Les agriculteurs n'ont pu contractualiser cette mesure qu'en 2006. La MAE est arrivée à échéance en 2013.

Tableau 15 : Mise en œuvre de la MAE « Production intégrée de coton » en Espagne

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL 2006-2012
Nombre de bénéficiaires	4 658	4 075	3 607	3 893	3 799	3 591	3 279	
Nombre d'exploitation de coton	6 979	6 548	5 352	6 085	6 207	6 044	6 300	
% d'exploitations bénéficiaires	67%	62%	67%	64%	61%	59%	52%	
Superficie retenue (ha)	46 534	44 868	38 730	40 896	44 858	44 317	42 863	
Superficies totales	62 500	65 200	52 700	58 600	63 200	67 200	69 700	
Part de la SAU coton	74%	69%	73%	70%	71%	66%	61%	
Montant des aides (1000 €)	15 224	14 488	12 592	13 379	14 496	14 081	13 770	98 031
Montant moyen à l'ha (€/ha)	327	323	325	327	323	318	321	

Source : Agrosynergie d'après données Junta de Andalucía (nombre de bénéficiaires MAE, superficie MAE), MAGRAMA (nombre d'exploitation, montant des aides), Eurostat (superficies totales)

Le cahier des charges de la MAE « Production Intégrée » a pour points essentiels :

- l'interdiction de l'utilisation de paillage plastique, considérée comme néfaste pour l'environnement et occasionnant des coûts supplémentaires. Néanmoins, lors de la mise en place de la MAE, le plastique n'est presque déjà plus utilisé ;
- l'interdiction de l'irrigation par inondation avec l'instauration de plans d'irrigation et l'établissement de volumes maximaux en fonction de la profondeur racinaire, du stade hydrique de la plante et des caractéristiques physiques du sol ;

³⁰ Le règlement (CE) n°671/2012 du Parlement Européen et du Conseil supprime ces transferts financiers vers le FEADER puisqu'ils sont liés uniquement au cadre financier pluriannuel 2007/2013.

- la rotation des parcelles ;
- l'obligation de réaliser des analyses de sol et de terrains afin de connaître les apports nutritionnels nécessaires et ainsi respecter les normes quantitatives ;
- l'obligation d'utiliser des méthodes non chimiques, dans la mesure du possible. Ce volet est complété par la mise en place d'une liste des traitements phytosanitaires possibles pour chaque agent pathogène dans des contextes précis.

Pour plus d'informations, voir Annexe, au § 15.2.

En Grèce

La MAE « Réduction de la pollution en nitrates d'origine agricole » constitue le programme environnemental le plus important et s'applique au secteur du coton lorsque les parcelles cotonnières sont situées en zone vulnérable. Cette MAE a pour objectif de :

- réduire les quantités d'engrais d'au moins 30% par rapport aux quantités prévues dans les Programmes d'Actions des ZVN,
- réduire la consommation d'eau d'irrigation de 25%,
- établir des zones de compensation écologique sur au moins 5% de la superficie éligible.

Les restrictions en termes d'engrais et d'irrigation s'appliquent à l'ensemble des cultures mais dans des proportions différentes (par exemple : doses différentes d'azotes entre la culture de coton et celle de maïs).

Pour remplir les objectifs de la MAE, deux méthodologies sont proposées aux producteurs. La méthodologie A est basée sur la combinaison de jachère permanente et de réduction des unités de fertilisation alors que la méthodologie B est basée sur la combinaison de la mise en place de rotation, d'une réduction des unités de fertilisation et de zones de compensations écologiques.

Tableau 16 : Evolution des superficies en MAE Nitrate et de leur part dans la SAU coton grecque et de Thessalie

	2010	2011	2012	2013
Superficies en MAE Nitrates en Grèce	59 000	23 000	28 600	23 000
Superficies en MAE Nitrates en Thessalie	52 900	20 200	25 800	20 600
Part de la SAU coton grecque	23%	8%	10%	9%
Part de la SAU coton en Thessalie	39%	17%	22%	-

Source : OPEKEPE, Eurostat et USDA

Les montants de la MAE sont de 431 €/ha avec la méthodologie A et de 337 €/ha avec la méthodologie B et, d'après les données RICA, le montant s'élève en moyenne sur les années 2006 à 2011 à environ 370 €/ha.

4.4. Allocation du budget

Depuis la réforme de 2006, l'aide destinée au soutien de la production de coton a été établie à 803 millions €, auxquels s'ajoutent, à partir de 2010, les 10 millions € prévus annuellement au titre de l'aide à la restructuration. De ce budget :

- 502 millions € ont été intégrés au régime de paiement unique
- 22 millions servent à abonder les fonds de développement rural dans les régions de production,
- 275 millions sont versés aux agriculteurs au titre de l'aide direct au coton,
- 4 millions sont prévus au titre du soutien aux organisations interprofessionnelles,
- 10 millions pour financer la restructuration du secteur (4 millions pour la Grèce et 6,134 millions pour l'Espagne).

Tableau 17 : Allocations financières au secteur du coton entre 2001 et 2012 (millions €)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Intervention sur les marchés agricoles « Coton »	733,4	804,0	872,6	835,3	952,0	914,6

Source : Rapports financiers CE

Tableau 18 : Evolution des aides directes au coton par Etat Membre depuis 2007 (millions €)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Espagne	60,530	64,475	51,872	62,165	60,308	59,698
Grèce	193,930	183,072	165,007	159,571	186,958	186,114
Total	254,500	247,548	216,879	221,737	247,266	245,812

Source : Rapports financiers, CE

Tableau 19 : Evolution des dépenses allouées aux programmes nationaux de restructuration (millions €)

	2010	2011	2012
Espagne	6,134	6,134	6,133
Grèce	3,833	3,872	3,983
Total	9,967	10,006	10,117

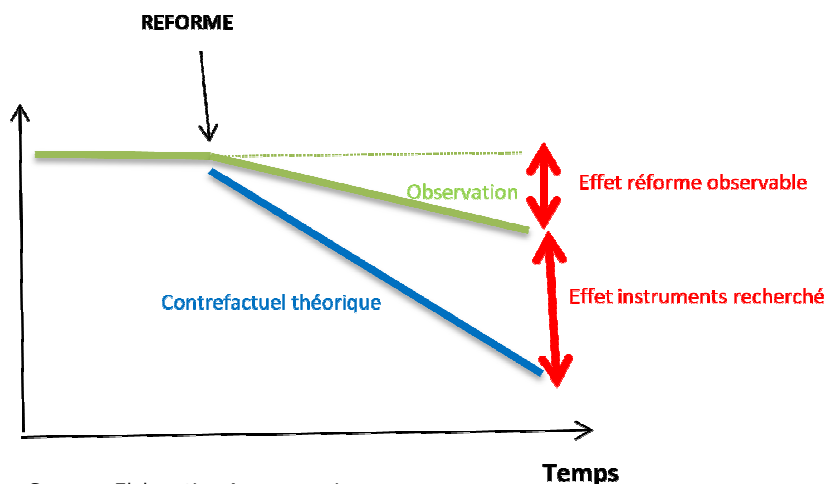
Source : Rapports financiers

5. ANALYSE THEORIQUE ET LOGIQUE D'INTERVENTION

5.1. Contrefactuel

L'objet de l'évaluation est d'analyser les effets des instruments en place en comparaison à une situation contrefactuelle hypothétique, sans soutien au secteur. Une telle situation est théorique, car il n'existe pas de période ou de régions qui soient sans soutien de la PAC au secteur du coton, qui puissent servir de référentiel.

Figure 7 : Situation contrefactuelle et observations dans l'évaluation



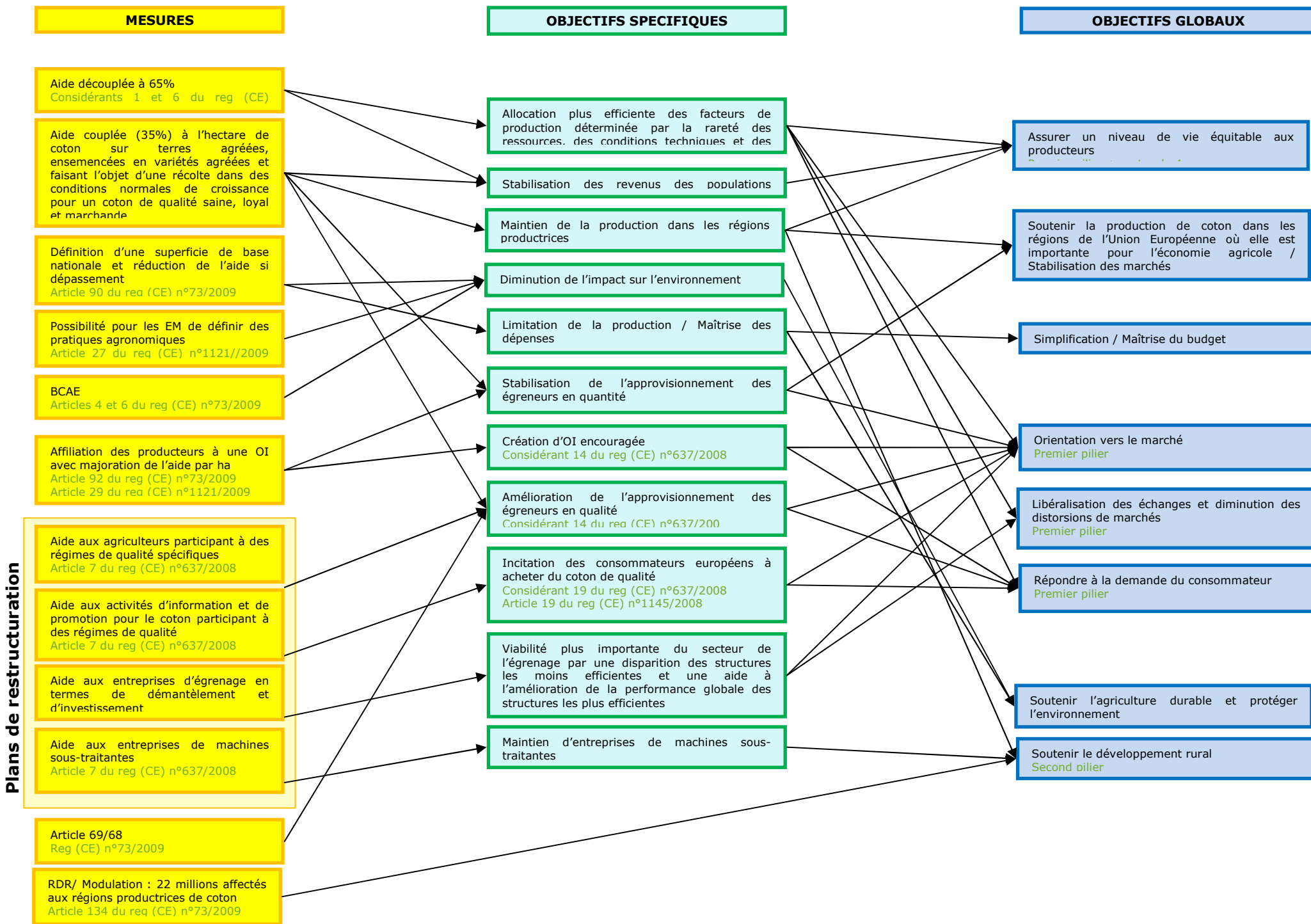
Alors que les observations informent sur la situation du secteur et ses évolutions suite au changement de régime de soutien (et aux évolutions des autres facteurs), l'analyse doit tenter d'identifier et de quantifier les impacts des instruments par rapport au contrefactuel. Dans le cas présent, le contrefactuel le plus intéressant est une situation où les aides coton auraient été totalement découplées.

On peut en partie construire ce contrefactuel théorique (mais avec nécessairement de nombreuses hypothèses) et l'utiliser comme référentiel au cours de l'évaluation (parallèlement à l'analyse des effets de la réforme). La reconstruction du contrefactuel repose sur trois outils principaux : la logique d'intervention des instruments, la description des effets théoriques des instruments, et le calcul de la part des soutiens dans le revenu des agriculteurs. La logique d'intervention et la part des soutiens dans le revenu des agriculteurs sont présentés ci-dessous, alors que l'analyse théorique de l'effet des instruments est présentée en annexe (Annexe 3 : Effets théoriques des instruments).

5.2. Logique d'intervention des instruments

Le schéma de la page suivante présente la logique d'impact des instruments en place actuellement, tels qu'elle peut être élaborée à partir des textes réglementaires. La réforme de 2006 correspond à l'intégration du coton dans la réforme de la PAC de 2003, du découplage des aides, sous contrainte de rester en accord avec le Protocole 4 annexé à l'acte d'adhésion de la Grèce.

Figure 8 : Diagramme de logique d'intervention des instruments de soutiens au secteur du coton



5.3. Synthèse des soutiens et contribution à la rentabilité du coton

Le tableau suivant propose un bilan des soutiens possibles aux producteurs de coton en Espagne et en Grèce.

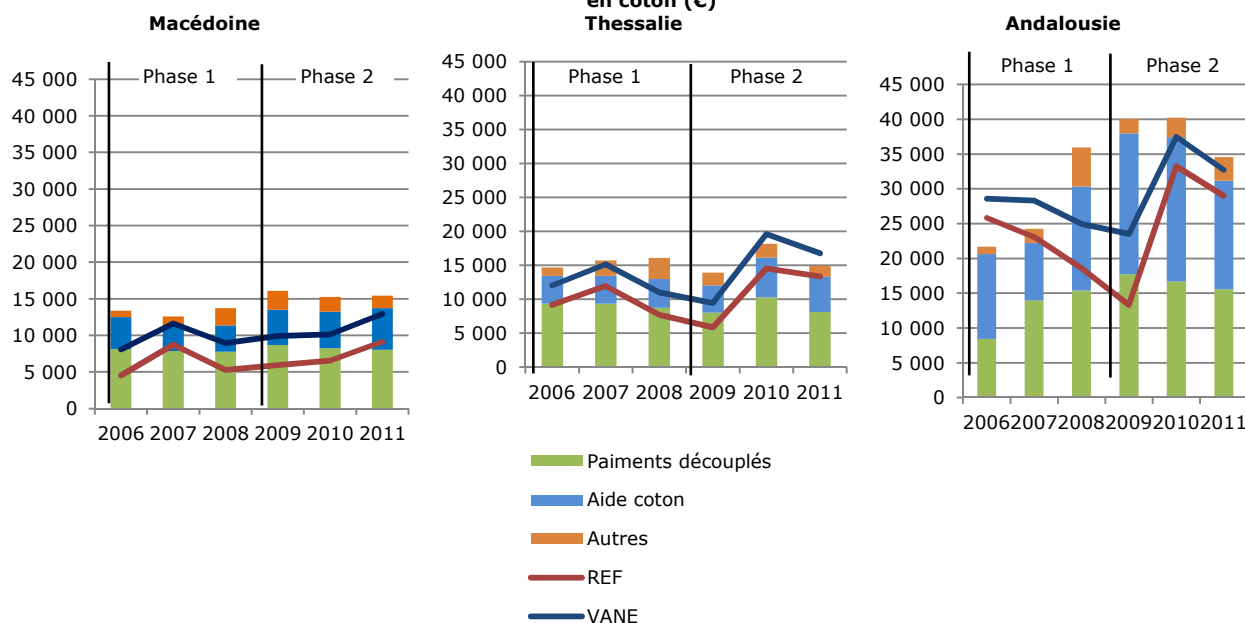
Tableau 20 : Synthèse des soutiens aux exploitations cotonnières

	Grèce		Espagne	
Aide découplée	966 €/ha	100% des surfaces	1 358 €/ha	100% des surfaces
Aide spécifique	De 534 à 806€/ha	100% des surfaces	1190 à 983€/ha	100% des surfaces
Programme de restructuration	Production intégrée AGRO : 15-20€/ha	~50% des surfaces	Aides au démantèlement des industries	
MAE	MAE Nitrates : 370€/ha	~10% des surfaces	Production intégrée : 320€/ha	74 à 61% des surfaces
Article 69/68	-		563€/ha à 224€/ha	45 à 89% des surfaces
Moyenne par ha (source RICA)	~ 1 200 € en Macédoine ~ 1 400 € en Thessalie		~ 2 000 € en Andalousie	

Source : Agrosynergie

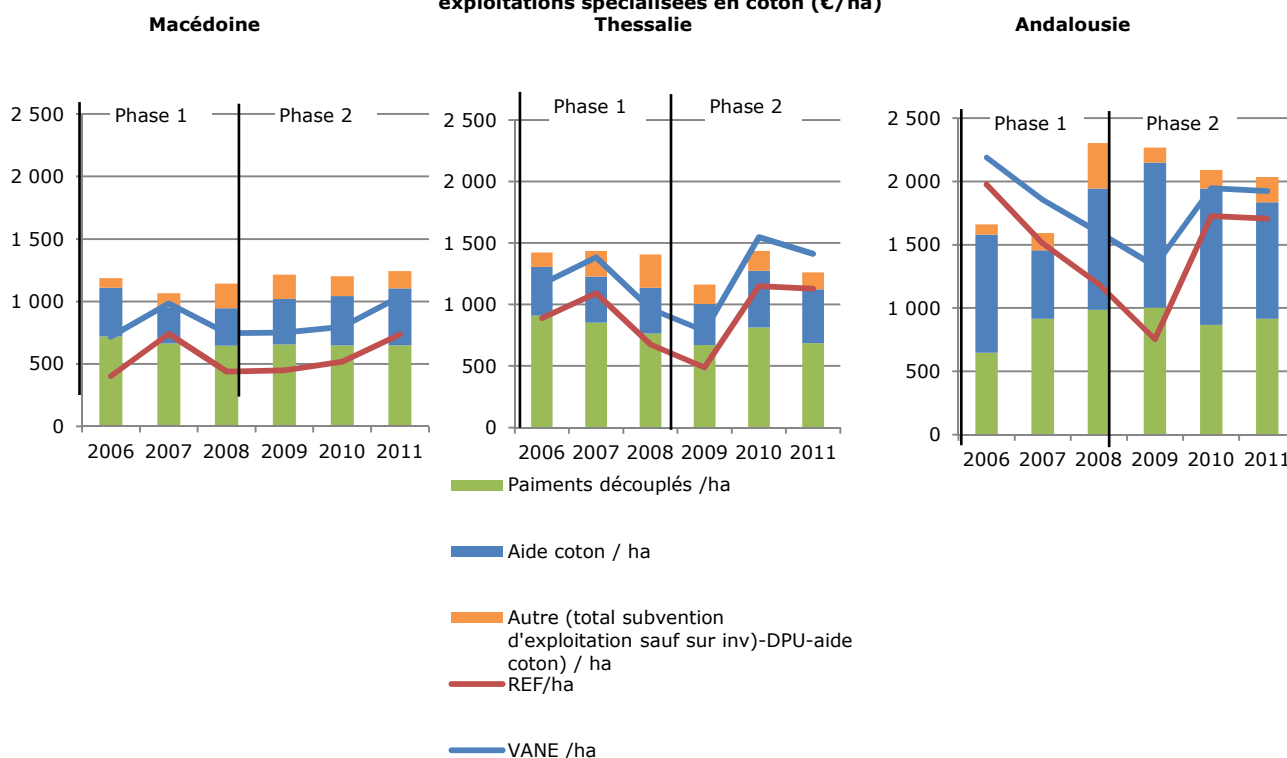
Les niveaux d'aide moyens dans les exploitations spécialisées en coton sont de l'ordre de 15 000 € par exploitation en Grèce et de 35 000 € par exploitation en Espagne (cf. Figure 9). **A l'hectare, les valeurs sont de l'ordre de 1 200€ en Macédoine, 1 400 € en Thessalie, et 2 000 € en Andalousie** (Figure 10).

Figure 9 : Montant moyen par exploitation des aides, du REF et de la VANE, dans les exploitations spécialisées en coton (€)



Source : Elaboration Agrosynergie d'après données RICA

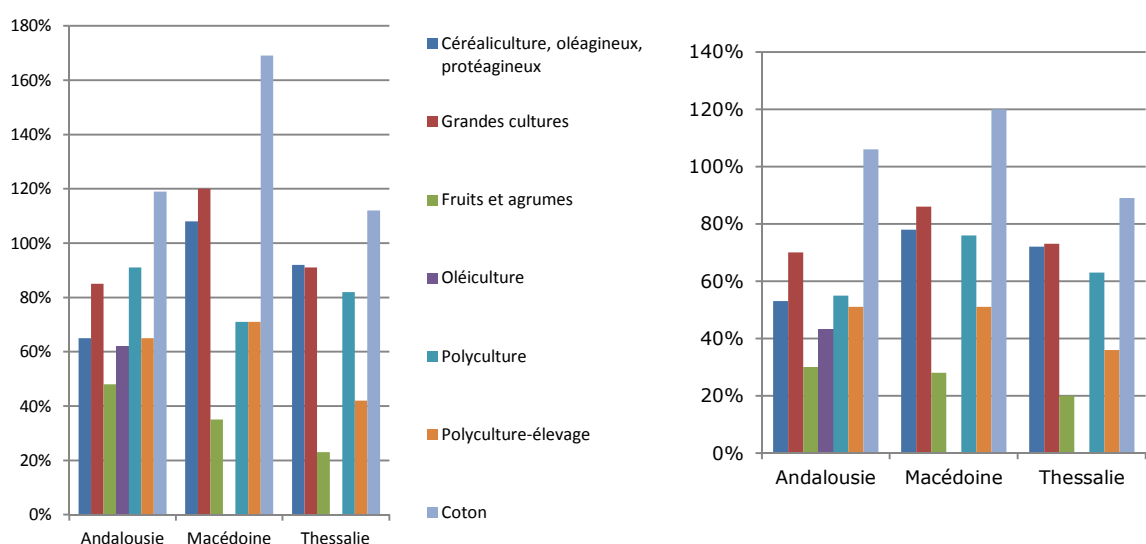
Figure 10 : Montant moyen par hectare des aides, du REF et valeur ajoutée nette de la VANE, dans les exploitations spécialisées en coton (€/ha)



Source : Elaboration Agrosynergie d'après données RICA

Ces niveaux d'aide sont plus importants que dans les autres systèmes de production. La figure suivante compare la part des aides dans la VANE et le REF des exploitations pour les principaux OTEX d'Andalousie, Macédoine et Thessalie, et montre que les taux pour le système coton sont toujours nettement supérieurs que pour les autres systèmes.

Figure 11 : Part des aides totales dans la VANE et dans le REF des principaux OTEX, 2011 (%)



Source : Elaboration Agrosynergie d'après données RICA

6. QUESTION 1.1 : EFFETS SUR LA PRODUCTION

Dans quelle mesure les mesures de la PAC appliquées au secteur du coton ont-elles eu un effet sur la production et les échanges ?

6.1. Compréhension de la question

Il est demandé pour cette question d'examiner successivement les niveaux de surface, production et de qualité coton et leur lien à la politique évaluée.

La production européenne de coton dépend de multiples facteurs, parmi lesquels les aides publiques jouent un rôle central.

Le lien entre aides publiques et production peut être séparé entre d'une part l'effet des instruments à **maintenir, ou non, des surfaces** de culture et d'autre part l'éventuelle l'incitation à **intensifier, plus ou moins, la production**.

Par rapport à une situation contrefactuelle sans mesure de soutien (ou avec un soutien totalement découplé), les aides au secteur du coton devraient contribuer à maintenir des superficies emblavées supérieures. Ce niveau dépend de l'aspect incitatif des aides, en particulier de la différence de profitabilité entre la culture de coton et les cultures alternatives possibles, et des détails nationaux de mise en œuvre (superficies nationales de base, contraintes et aides environnementales).

Les autres facteurs de cette analyse sont donc les politiques de soutien aux productions alternatives, les prix de marché, les contraintes agronomiques ou celles d'écoulement de la production, etc.

L'analyse de l'impact de la réforme est aussi intéressante pour comprendre les évolutions des systèmes de production et de localisation de la production. Il est intéressant pour cela de comparer en quoi les changements qui se sont opérés dans les secteurs grec et espagnol sont liés (ou non) à deux politiques publiques différentes.

La qualité du coton peut être appréhendée en termes de qualité du coton brut, mais aussi de qualité du coton égrené. Pour le coton brut, les principales caractéristiques recherchées sont un faible taux d'humidité et une faible quantité d'impuretés dans le coton brut. Néanmoins, la qualité est principalement définie au niveau du coton égrené. Elle est principalement appréciée par la couleur, la longueur, la force et le micronaire de la fibre de coton. Outre les effets des aides directes sur la qualité, qui sont limités car les liens entre pratiques culturales et qualité finale du produit semblent assez limités, les deux Etats membres producteurs ont mis en place des mesures de soutien en faveur de la qualité (aide à la production intégrée, article 68/69) dont les effets apparemment différents sont étudiés ici.

Le tableau ci-dessous détaille les critères et indicateurs retenus pour l'évaluation.

Tableau 21 : Critères et indicateurs de réponse à la question 1.1

Critères	Indicateurs
Les mesures appliquées au secteur du coton ont engendré (ou non) des modifications de superficies	Evolution des productions Evolution des superficies Evolution du prix du coton brut Analyse de la rentabilité relative du coton et de ses principales cultures alternatives (ratio des VANE/ha et VANE/UTA de l'OTEX coton par rapport à l'OTEX COP) Analyse de la sensibilité au prix : simulation des effets de la variation du prix sur la rentabilité des exploitations Effet des autres instruments Simulation des effets en cas de découplage total : estimation du maintien des superficies permis par l'aide couplée.
Les mesures appliquées au secteur du coton ont engendré (ou non) des modifications de pratiques et rendements	Evolution des rendements agricoles Production laissée au champ et impact Evolution des systèmes de production et des coûts spécifiques Impact de la production intégrée
Les mesures appliquées au secteur du coton ont engendré (ou non) des évolutions de la localisation géographique des superficies de coton	Contribution des régions à la production nationale Niveau d'abandon de la production et facteurs déclencheurs
Les mesures appliquées au secteur du coton ont engendré (ou non) des modifications de la qualité de la production	Evolution de la qualité du coton brut : rôles de l'aide à la qualité de l'article 69/68 et de la MAE Production intégrée en Espagne, et des facteurs extérieurs Evolution de la qualité du coton égrené Adoption de cahiers des charges agriculture biologique et agriculture intégrée

6.2. Sources de données et limites de l'analyse

Pour décrire les évolutions de surfaces, volumes et rendements, les données Eurostat sont privilégiées. Néanmoins, d'autres données ont été utilisées lorsque celles d'Eurostat étaient manquantes ou se révélaient être fausses :

Production

- La donnée Eurostat de production grecque pour l'année 2012 semblait être surévaluée (367 000 tonnes) par rapport à d'autres sources de données (ELSTAT : 250 000 et USDA : 260 000 tonnes). La donnée USDA a donc été utilisée pour l'année 2012 car c'est la donnée la plus récente et ceci permet d'éviter la multiplication des sources de données.
- Les données USDA concernant la production ont été utilisées lorsque les données Eurostat étaient manquantes : production grecque en 2013 et 2014 (USDA^a, 2014), et production espagnole en 2014 (USDA^b, 2014).
- Les données Eurostat de production espagnoles étaient fausses pour les années 2010, 2011 et 2012 : elles correspondent à la production de coton brut et non à la production de coton égrené. La donnée pour le coton égrené a donc été recalculée en prenant un ratio coton égrené/brut de 33%.

Superficie

- les données Eurostat de superficies en Grèce étaient manquantes pour les années 2010, et 2011 : l'information a été complétée par des données du Ministère du développement rural/OPEKEPE (ICAC, 2013).
- Les données USDA ont été utilisées le reste du temps lorsque les données Eurostat étaient manquantes : Grèce en 2012, 2013 et 2014 (USDA^a, 2014) et Espagne en 2014 (USDA^b, 2014).
- Les données de Junta de Andalucía sur les superficies non récoltées pendant la période 2006/2008 (pas d'obligation de récolte) ont été utilisées (notamment pour obtenir des données de rendement plus réalistes).

Les données de **rendement** ont été recalculées à partir des données de production et de superficie et un ratio de 33% a été utilisé pour obtenir le rendement de coton brut, à partir de celui de coton égrené.

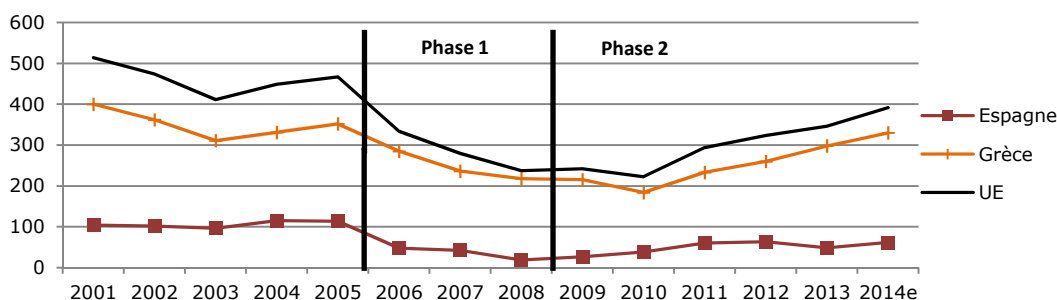
Les données du **RICA** sont largement utilisées dans cette question. La méthodologie est détaillée en annexe (Annexe 4 : Méthodologie du RICA).

6.3. Constats sur les évolutions de la production

Au regard de l'évolution de la production du coton européen, deux phases distinctes sont observées, après la réforme de 2006. Entre 2006 et 2008, lors d'une phase 1, la production européenne de coton a fortement diminué : elle est passée de 467 000 à 237 000 tonnes de fibres de coton, soit une baisse de 49%. A partir de 2009, lors de la phase 2, la production européenne repart à la hausse, à l'exception de la production grecque pour l'année 2009. En 2014, la production européenne augmente de 65% par rapport à 2008, pour atteindre 391 400 tonnes, niveau de production proche mais néanmoins inférieur, à la période avant réforme (463 000 tonnes de fibres de coton en moyenne sur les années 2001 à 2005).

En fait, les deux périodes d'évolution de la production correspondent bien aux deux phases de la réforme, à savoir la phase 1 de la réforme 2006 et la phase 2 suite à la modification du règlement CE n°864/2004 du Conseil par le règlement CE n°637/2008 du Conseil.

Figure 12 : Evolution de la production de coton égrené en Espagne et Grèce ainsi que dans l'ensemble de l'UE (milliers de tonnes de fibres de coton)



Source : Eurostat, USDA et Agrosynergie

Lors de la phase 1, la baisse de la production est due tant à une réduction des surfaces emblavées que des rendements. Ainsi, en 2008, les superficies sont inférieures de 25% à celles de 2005 et les rendements sont inférieurs de 32%. En **Espagne**, la baisse de la production est imputée en majeure partie à une diminution drastique des rendements (-73%) alors qu'en **Grèce**, cette diminution est la conséquence d'une diminution à la fois des surfaces et des rendements.

Comme le montrent les données ci-dessous, la reprise de la production de coton à partir de 2009 est surtout la conséquence d'une augmentation des rendements, et dans une faible part, d'une augmentation des surfaces en Espagne.

Tableau 22 : Evolution des surfaces, rendements et productions (%)

	Evolution 2005-2008			Evolution 2008-2014			Evolution 2005-2014		
	Surface	Rendement	Production	Surface	Rendement	Production	Surface	Rendement	Production
Grèce	-22%	-21%	-38%	+6%	+44%	+52%	-17%	+13%	-6%
Espagne	-39%	-73%	-84%	+39%	+138%	+230%	-15%	-36%	-46%
UE	-25%	-32%	-49%	+10%	+49%	+65%	-17%	+1%	-16%

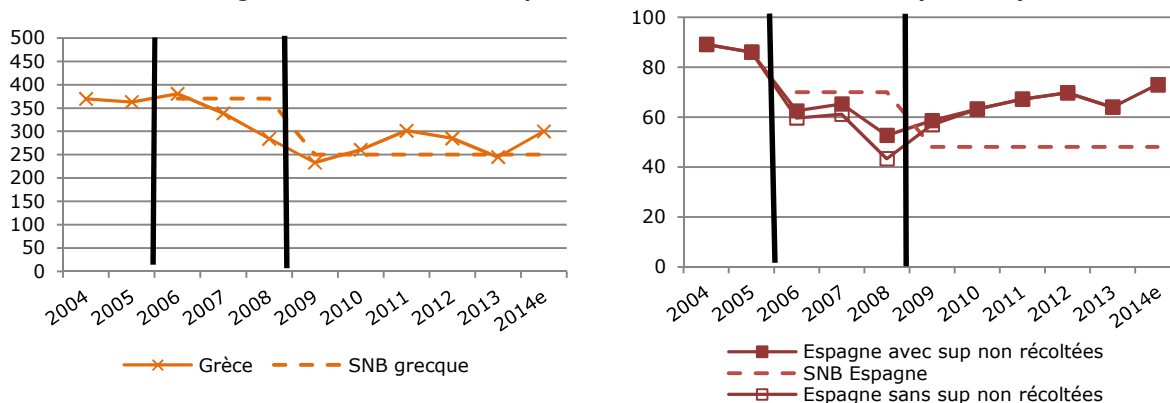
Source : Agrosynergie d'après données Eurostat, USDA, OPEKEPE

6.4. Les mesures appliquées au secteur du coton ont engendré (ou non) les modifications de superficies

Lors de la phase 1, les superficies de coton ont diminué au sein de l'UE. Cette baisse est observée dès 2006 en Espagne alors qu'en Grèce, la superficie augmente par rapport à l'année précédente. Cette augmentation des surfaces en Grèce peut être expliquée par une certaine inertie des producteurs grecs face à la mise en œuvre de la réforme (LMC, 2007), un manque de compréhension du nouveau dispositif de soutien et un temps de réflexion pour changer de cultures.

A partir de 2009, les superficies repartent à la hausse. Sur la période 2008/2014, les superficies grecques augmentent relativement peu alors que les surfaces espagnoles de coton s'accroissent significativement (+39%), et cela, malgré la fermeture de 19 usines d'égrenage - cf. chapitre 8.5.2).

Figure 13 : Evolution de la superficie de coton entre 2001 et 2012 (1 000 ha)



Source : Eurostat, USDA, Junta de Andalucia et Ministère de l'agriculture/ OPEKEPE

En fait, la baisse des superficies emblavées est principalement liée à la réforme par :

- La modification de la rentabilité du coton face aux cultures alternatives et l'augmentation de la sensibilité du secteur vis-à-vis du prix mondial du coton (diminution de la part de l'aide couplée) ;
- La mise en place d'instruments ayant un effet restrictif sur les superficies de coton.

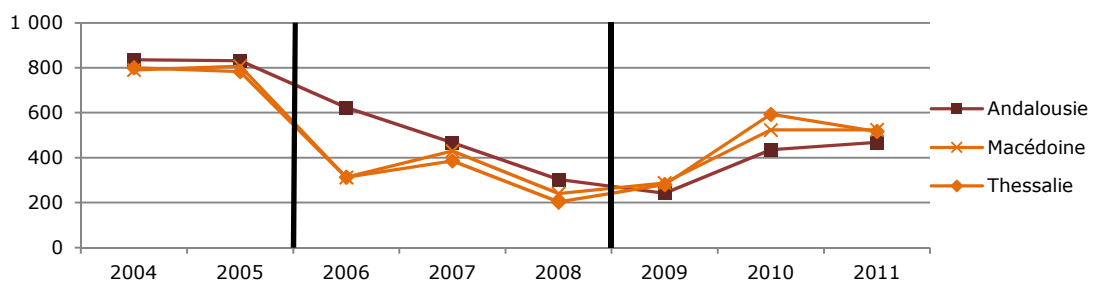
Toutefois certains dispositifs de soutien, et particulièrement les aides couplées, ont contribué à limiter la baisse des superficies.

6.4.1. Une réforme modifiant la rentabilité et la sensibilité aux prix mondiaux et ayant un effet restrictif sur les surfaces

6.4.1.1. Des variations du prix qui via leur effets sur la rentabilité, impactent les surfaces

La mise en œuvre de la réforme en 2006 a un impact direct sur le prix puisque le soutien au producteur ne passe plus par l'assurance d'un prix minimum. Avant 2006, les producteurs vendaient le coton à un prix très favorable et stable, qui, d'après les données RICA, était de **795 €/t en Grèce** et de **834 €/t en Andalousie** (moyenne 2004-2005). A partir de 2006, les producteurs sont confrontés à un prix bien plus bas et fluctuant, qui suit en partie, les fluctuations du prix mondial du coton égrené. Ainsi, pour la période 2006 à 2008, le prix payé aux producteurs est en moyenne de **314€/t en Grèce** et **464€/t en Andalousie** soit une diminution très significative, de 61% et 44% respectivement, qui a impacté le choix des producteurs de planter du coton et peut expliquer la baisse des superficies, sous réserve que les aides couplées ne compensent cet écart. Mais nous confirmons bien l'hypothèse de l'effet baisse des prix, au § comparant la rentabilité relative des cultures alternatives et du coton.

Figure 14 : Evolution du prix du coton brut en Andalousie, Macédoine et Thessalie entre 2004 et 2011 (en €/t)

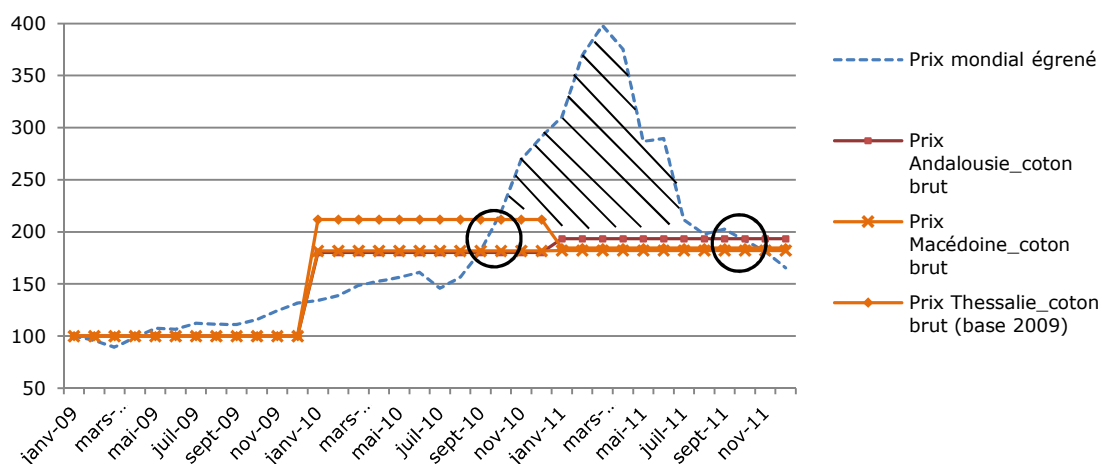


Source : Agrosynergie d'après données RICA

A l'inverse, la hausse des prix du coton brut en 2010 et 2011 (de 250-300 €/t en 2009 à **450 à 560 €/t en 2011**) a permis une augmentation des superficies.

Toutefois la hausse constatée des prix en 2010 et 2011, n'est pas de l'ordre de grandeur de l'envolée des prix mondiaux, observée à cette période, comme le montre la figure ci-dessous qui détaille l'évolution des prix sur une base 100 en 2009 (base janvier 2009 pour le prix mondial du coton égrené et base 2009 pour les prix obtenus à partir du RICA). Ainsi, alors que le prix mondial est multiplié par 4 à son plus haut niveau, le prix européen annuel moyen est en 2010 et 2011 le double du prix 2009. Outre les effets de lissage liés au caractère annuel de la donnée UE, il est possible que les producteurs européens aient peu bénéficié de cette hausse du fait que la principale période de détermination des prix aux producteurs est la période de récolte soit entre septembre et novembre.

Figure 15 : Evolution du prix mondial de coton égrené (base janvier 2009) et des prix de coton brut en Andalousie, Thessalie et Macédoine (base 2009)



Source : RICA (prix de coton brut en Andalousie, Thessalie et Macédoine) et CNUCED, UNCTDstat (prix du coton égrené)

6.4.1.2. Des évolutions des aides qui ne compensent pas la baisse de prix et dont la combinaison aboutit à d'importantes fluctuations de la rentabilité de la culture de coton

Malgré le système d'aide en place, la baisse marquée du prix du coton, suite à la réforme, a eu pour effet de réduire fortement la rentabilité du coton par rapport aux cultures alternatives. Selon les entretiens, les céréales et notamment le maïs sont les principales cultures alternatives au coton et les variations de leur prix influeraient sur les superficies emblavées en coton, depuis la réforme.

Toutefois, l'analyse des données du RICA ne montre pas de lien systématique entre la baisse (ou la hausse) des superficies de coton et celles du maïs ou des céréales, ni entre les niveaux de prix du maïs l'année n et les superficies emblavées en coton l'année n+1 (cf. Annexe 6 : Question 1.1 – Effets sur la production).

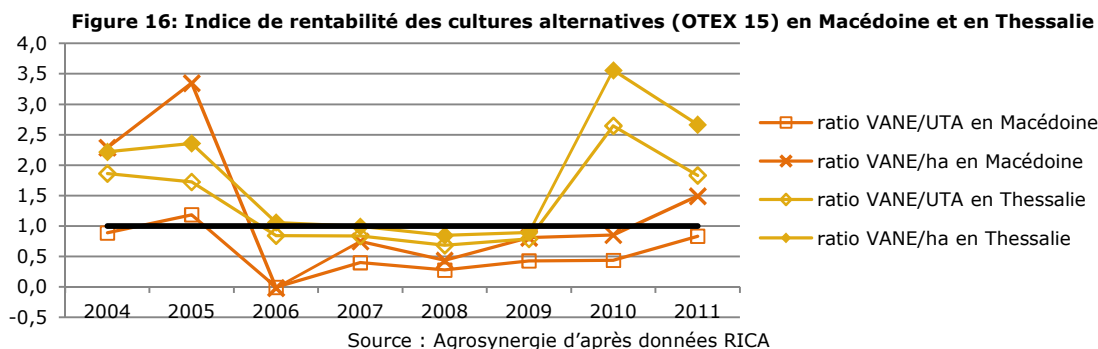
Pour montrer ce lien, la rentabilité des exploitations spécialisées en coton a été comparée à celle des exploitations spécialisées en céréales, oléagineux et protéagineux (COP). La comparaison de la rentabilité est faite grâce aux ratios des Valeurs Ajoutées Nettes d'Exploitation (VANE), calculées à partir des données du RICA : le **ratio des VANE/ha et celui des VANE/UTA** des exploitations spécialisées en coton (OTEX 165) sur celui des exploitations spécialisées COP (OTEX 15). Ces ratios ont été calculés **sans DPU** car ce dernier ne modifie pas la rentabilité d'une culture par rapport à une autre.

Un ratio supérieur à 1 indique que le système coton est plus performant que le système COP.

Les exploitations de coton sont, en grande majorité, des exploitations de petites tailles (surfaces de 4,5 ha en Grèce (ICAC, 2012), et inférieures à 10 ha en Andalousie (COAG, 2012)). A l'heure d'un changement de système, le principal facteur limitant pour un producteur est donc la superficie de son exploitation ; les producteurs vont chercher à rentabiliser au maximum les quelques hectares qu'ils possèdent. Le ratio VANE/ha est donc plus significatif des choix faits par les producteurs en termes de cultures, que l'indicateur par UTA.

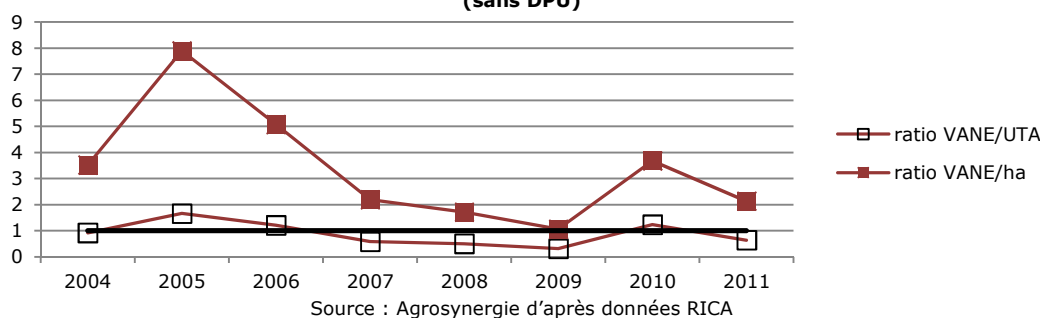
Dans les deux **régions grecques**, les indices de rentabilité relative, globalement « favorables » au coton avant la réforme de 2006, diminuent très fortement et deviennent favorable aux cultures COP sur la période 2006-2009.

La baisse très importante des ratios, notamment en Macédoine en 2006 est le résultat d'une VANE (sans DPU) négative dans le cas du coton alors même que la VANE des cultures COP est relativement basse.



En **Andalousie**, pour les deux ratios, une diminution de la rentabilité du coton au profit des cultures COP est observée entre 2005 et 2009. Les données montrent que la baisse très significative de la rentabilité du coton entre la période avant réforme (2004/2005) et 2006, est expliquée par la baisse du prix payé au producteur. Suite à cet effet de la réforme, la baisse constante de la rentabilité de la culture de coton entre 2007 et 2009 est également liée à la baisse du prix qui dégrade la VANE/ha coton, celle des cultures COP restant stable sur la période.

Figure 17 : Indice de rentabilité des cultures alternatives (OTEX 15) par rapport à l'OTEX coton en Andalousie (sans DPU)



Avec la hausse du prix du coton en 2010 et 2011, les indices de rentabilité (cf. Figure 16, Figure 17) montrent une nette reprise de la VANE coton par rapport à celle des COP.

Ainsi, les analyses faites sur le RICA montrent que ce n'est pas l'écart de rentabilité du coton avec les cultures alternatives qui est la principale cause des évolutions de surface constatées dans le coton.

6.4.1.3. Sensibilité du secteur au prix : simulation de variation des prix

Suite à l'abandon d'un soutien par un prix minimum, le secteur cotonnier s'est trouvé beaucoup plus dépendant et sensible aux évolutions, fluctuantes, du prix mondial. L'objectif est donc ici, au travers d'une simulation simple, de quantifier la vulnérabilité du secteur vis-à-vis du niveau de prix. Nous cherchons pour cela à modéliser l'impact de la variation du prix sur la rentabilité des exploitations : estimations, pour différents niveaux de prix, du nombre d'exploitations et des superficies correspondantes qui ne dégageraient plus de profit à l'hectare.

Méthode

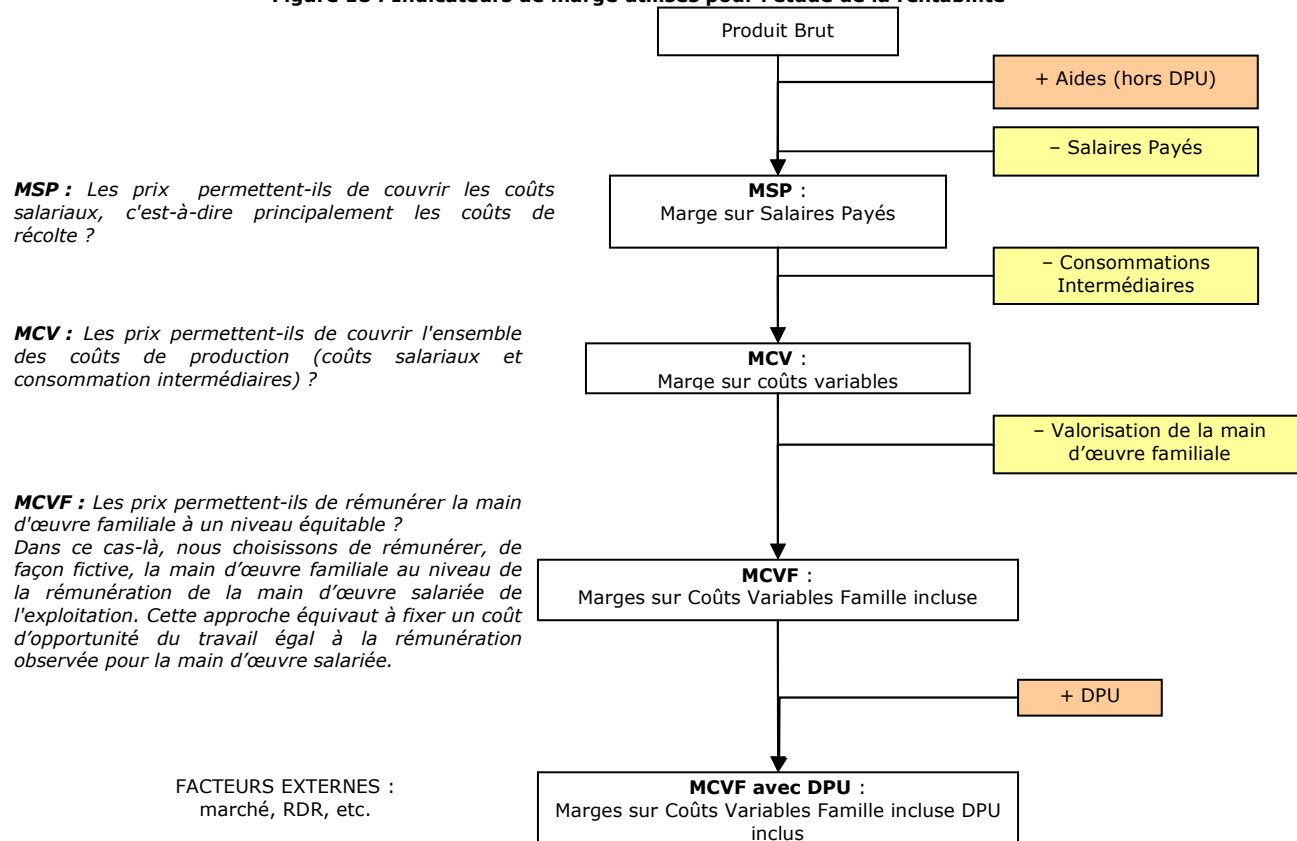
L'analyse est menée à partir des données du RICA dans les régions principales : Andalousie, Macédoine et Thessalie. La rentabilité des exploitations est représentée par différents indicateurs de marge permettant d'analyser la rentabilité à différents niveaux : la marge sur coûts variables (MCV), la marge sur coûts variables famille incluse (MCVF) et la MCVF avec DPU. La méthode utilisée ainsi que les indicateurs sont décrits en annexe (cf. Annexe 4 : Méthodologie du RICA). Les données traitées sont celles de 2006, 2009 et 2011, en Grèce, et, 2007, 2009 et 2011 en Espagne (du fait de la mise en place sur deux années du RPU, cf. Figure 9).

Le principe est, pour chaque campagne, de faire baisser le prix, et d'estimer, à mesure que le prix diminue, l'augmentation du nombre d'exploitations (et des surfaces correspondantes) dont la marge devient négative. A partir des trois courbes ainsi établies, dans la mesure où elles se sont avérées montrer des résultats relativement homogènes, on construit une courbe moyenne (test statistique probant). Cette courbe moyenne donne un ordre de grandeur de la sensibilité du secteur au prix.

Cette approche présente plusieurs limites et les résultats doivent être considérés comme des ordres de grandeur issus d'un modèle imparfait :

- Par l'utilisation du RICA, l'analyse est limitée aux exploitations professionnelles. Les conclusions ne sont donc pas applicables à l'ensemble du secteur.
- Les résultats sont présentés en pourcentage de superficies et de nombre d'exploitations, or les superficies et le nombre d'exploitation ont évolué au cours du temps, et donc 10% d'exploitations en 2006 ne représente pas le même nombre qu'en 2011.
- Enfin, le modèle n'est pas à échantillon constant, et donc certains artefacts peuvent être dus à des changements de l'échantillon d'une année à l'autre.

Figure 18 : Indicateurs de marge utilisés pour l'étude de la rentabilité



Source : Elaboration Agrosynergie

La prise en compte de plusieurs années avec des niveaux de prix différents permet d'intégrer (en partie) les évolutions des systèmes de cultures en fonction des niveaux de prix, en particulier les changements de pratiques entre les phases 1 et 2 de la réforme et d'améliorer la robustesse du résultat, toutefois les pourcentages restent des ordres de grandeur.

Lecture des résultats

Les résultats sont présentés sous forme de graphiques avec, en abscisses, le prix, et, en ordonnées, l'un des indicateurs étudiés, soit le pourcentage de surfaces coton non rentables, soit le pourcentage de nombre d'exploitations mises en péril.

Dans les graphiques, les nuages de points représentent les points issus des courbes annuelles, et la courbe est l'extrapolation à partir de ces nuages de points, représentant la courbe de sensibilité au prix : % d'exploitations ou de surface dont la MCV (ou MCVF...) est nulle à un prix donné.

Ainsi, à titre d'exemple, sur la Figure 19, lorsque le prix de marché est à 500€/t, on estime que près de 0% des exploitations de Thessalie et moins de 10% des exploitations de Macédoine et d'Andalousie ne seraient plus rentables (au sens d'une MCV négative). A ces pourcentages correspondent moins de 5% de superficies non rentables dans les deux régions grecques et 10% en Andalousie (Figure 20).

Prix moyens

Dans le modèle, la baisse du prix est appliquée au prix de chaque individu, à chaque campagne. Chaque année, les prix sont homogènes dans une région donnée, et leur valeur moyenne est indiquée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 23 : Prix moyen aux producteurs par région (€/tonne de coton brut)

	2006	2007	2009	2011
Andalousie	/	511	246	470
Macédoine	318	/	286	528
Thessalie	312	/	280	517

Source : Agrosynergie d'après données RICA

Résultats

La MCV (Figure 20) représente la capacité des entreprises à couvrir l'ensemble des coûts de production. A MCV nulle, l'exploitation couvre, grâce au prix et aux aides couplées, les coûts de production mais ne dégage pas de bénéfice permettant de rémunérer le travail familial. La MCV ne prend pas en compte les DPU.

Les exploitations de **Macédoine** sont les plus sensibles aux prix : elles sont les premières à présenter des MCV négatives à mesure que les prix diminuent. En effet, avec le niveau de prix de la campagne 2009, alors que les prix étaient particulièrement bas, entre 250 et 280€/t, dans 15% des exploitations d'Andalousie, 10% des exploitations de Thessalie, et 30% des exploitations de Macédoine, la marge dégagée n'a pas permis de rémunérer la main d'œuvre familiale.

Figure 19 : Evolution, en fonction de la baisse des prix (en abscisse), de la proportion d'exploitations présentant une MCV négative (en ordonnée)

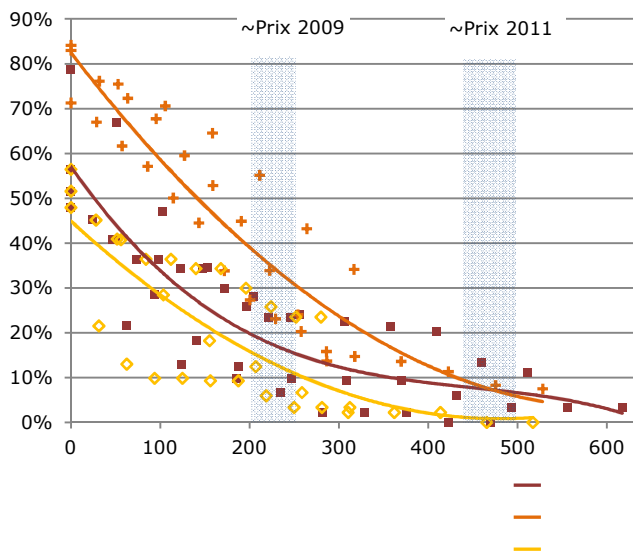
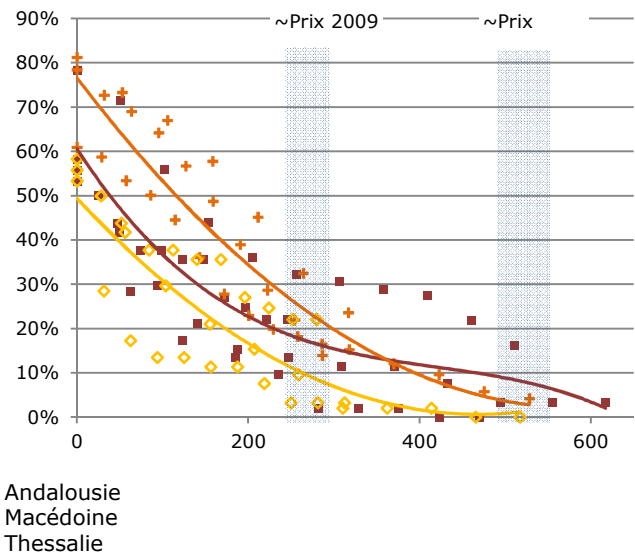


Figure 20 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion de surfaces présentant une MCV négative



Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

La MCVF (Figure 21) permet, en comparaison avec la MCV, de proposer un exemple de niveau de rémunération de la main d'œuvre familiale. A MCVF nulle, l'exploitation dégage suffisamment de bénéfices (par la vente et les aides couplées) pour couvrir les coûts de production et rémunérer cette main d'œuvre non salariée à un niveau équivalent à celui des salariés de l'exploitation.

Dans les figures ci-dessous, les courbes en trait plein sont celles représentant la MCVF nulle selon les niveaux de prix, celles en pointillées seront commentées plus loin.

Le nombre d'exploitations et la proportion de surfaces non rentables sont, dans ce cas-ci, importants dans les trois régions. Ceci veut dire que, même dans une situation de prix élevés, une part non négligeable des exploitations spécialisées en coton, ne sont pas en mesure de dégager, pour la main d'œuvre familiale, un revenu qui soit de l'ordre d'un salaire d'ouvrier agricole : à 500€/t, cela concerne 30% des exploitations andalouses, et 40% des exploitations grecques, et de l'ordre de 30% des superficies dans les deux pays. Avec des prix du niveau de ceux de 2009, ceux sont plus de 70% des exploitations du secteur dont la rentabilité est insuffisante pour rémunérer la main d'œuvre familiale.

Figure 21 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion d'exploitations présentant une MCVF négative et une MCVF avec DPU négative

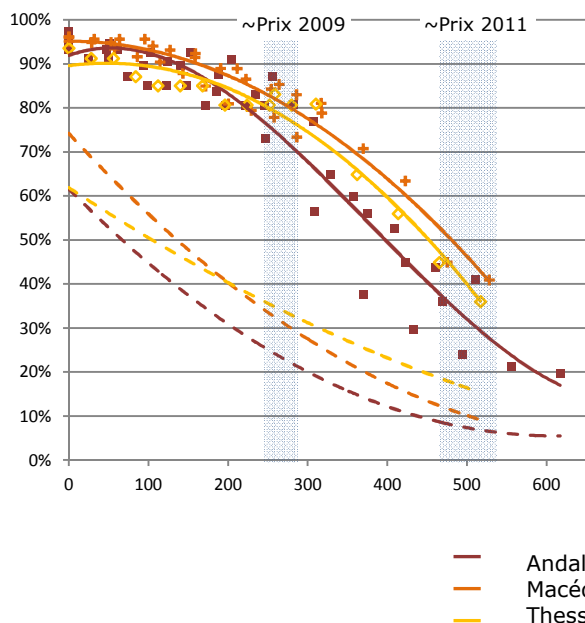
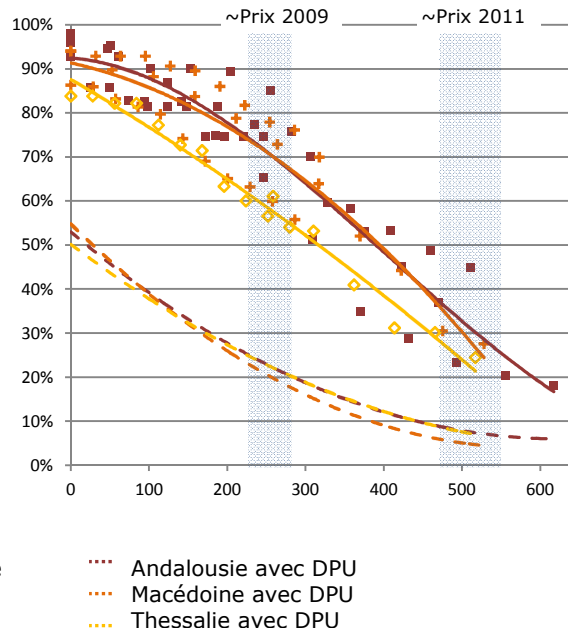


Figure 22 : Evolution, en fonction de la baisse des prix, de la proportion de surfaces présentant une MCVF négative et une MCVF avec DPU négative



Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Avec la prise en compte des DPU (courbes en pointillées dans les figures ci-dessus), les résultats sont fortement atténués ; la part des exploitations dans lesquelles le revenu « moyen » pour la main d'œuvre familiale est supérieur ou égal à celle du salarié agricole est augmenté de plus de 30% grâce aux DPU (30% pour des niveaux de prix élevés, plus de 40% pour des niveaux de prix faibles).

Ainsi à un niveau de prix faible (exemple de 2009), seulement 25% des exploitations espagnoles et 35% des exploitations grecques n'étaient pas en mesure d'avoir une MCVF avec DPU positive, alors qu'en contexte de prix élevé (par exemple, 500€/t), ce pourcentage est de l'ordre de 10% (15% en Thessalie).

Les DPU permettent donc une rémunération des producteurs à des niveaux « moyens », dans des contextes de prix élevés. Dans des contextes de prix faibles, il reste environ 1/3 des exploitations pour lesquelles la marge est insuffisante pour rémunérer la main d'œuvre familiale à un niveau minimal.

Cette simulation montre que, malgré les forts niveaux de soutien au secteur, les producteurs européens de coton sont sensibles aux variations des prix mondiaux, et qu'à des niveaux de prix faibles, comme ceux de 2009, environ 1/3 d'entre eux ne peuvent rémunérer la main d'œuvre familiale, malgré les DPU. Or ces prix connaissent des fluctuations importantes. L'annonce de la fin de la politique de stockage de la Chine de plus laisse présager un effondrement des prix mondiaux qui pourrait avoir, au regard de cette simulation, des conséquences importantes sur le secteur cotonnier européen.

6.4.1.4. Effet restrictif des autres instruments relatifs au coton

L'établissement de superficies nationales de base (SNB) en 2006 avait pour objectif de limiter les surfaces ensemencées en coton, par souci environnemental. Entre 2006 et 2008, ces SNB n'ont pas eu d'impact car elles étaient supérieures aux superficies cultivées, à l'exception de l'année 2006 en Grèce.

Suite à la revalorisation du montant de l'aide spécifique et à la baisse des SNB, ces derniers ont été dépassés en 2010 en Grèce et dès 2009 en Espagne (Figure 13). En Grèce, les autorités estiment que la définition de la SNB a permis, ces dernières années, une stabilisation graduelle des superficies ensemencées en coton. En Espagne, le dépassement de la SNB a entraîné une baisse du montant de l'aide spécifique, ramenant ce montant à un niveau proche de celui d'avant 2009 (cf. Tableau 23). La Junta de Andalucía et le MAGRAMA estiment que la SNB et la réduction de l'aide liée au dépassement de cette SNB ont un impact et permettent de limiter les superficies en coton, en réduisant la rentabilité de la culture de coton.

A l'inverse, les critères d'admissibilité de l'aide spécifique en **termes d'agrément des terres** ont eu un effet extrêmement limité sur la limitation des superficies cultivées puisque que globalement l'ensemble des terres agricoles sont éligibles au bénéfice de l'aide couplée. En effet, selon les entretiens avec les autorités, la limitation de la production à certaines aires géographiques, plus restreintes que les zones de production passées, ne se justifiait pas. En Espagne, ne sont éligibles que les surfaces qui ont été cultivées en coton au moins une fois au cours des campagnes 200/01, 2001/02 et 2002/03. Ce critère est néanmoins peu restrictif et n'a été cité qu'une fois comme un critère de restriction de la culture du coton, lors des entretiens avec les agriculteurs.

6.4.2. *Autres facteurs ayant un effet sur les superficies*

Selon nos entretiens, le maintien de la culture de coton est aussi expliqué par des **contraintes agronomiques**. En Andalousie, dans certaines zones de production dont notamment le sud de Séville, il existe peu de cultures alternatives à celle de coton, à l'exception de la betterave qui est, avec le coton, une culture résistant à la salinité des sols de ces zones (contrairement à d'autres cultures telles le maïs ou le blé). Avec des réformes à la fois sur la production de betterave et sur celle de coton, les producteurs de ces zones ont été confrontés à une baisse de la rentabilité des deux cultures à la fois. Il n'y a donc pas eu de report net de surfaces du coton vers celles en betterave.

Par ailleurs, la **disponibilité en eau** conditionne aussi le maintien de la culture de coton. Certains producteurs ne cultivent pas de maïs pendant les années de sécheresse, notamment en Thessalie, car c'est une culture qui réclame une plus grande quantité d'eau que la culture de coton. De la même manière, lorsque les réserves en eau sont limitées, les agriculteurs s'orientent vers des cultures avec des coûts de production plus faibles, moins risquées économiquement que le coton.

Il faut ajouter qu'en Grèce, les **problèmes phytosanitaires** sont cités à plusieurs reprises comme un facteur important de la diminution des surfaces par les producteurs grecques (cf. 6.4.3).

Bien entendu l'évolution du secteur de l'égrenage, avec la **restructuration du secteur**, a causé la baisse de superficies dans certaines zones d'Andalousie, même si l'impact final n'est pas très important.

On voit ainsi que ces facteurs (contraintes agronomiques, disponibilité en eau, problèmes phytosanitaires, etc.) ont joué sur l'évolution des surfaces, mais ceux-ci n'ont pas été déterminants.

6.4.3. *Des mesures ayant des effets sur le maintien des superficies*

Effet des mesures sur la baisse des surfaces

Il est fait l'hypothèse ici que les **aides couplées ont largement contribué à maintenir les superficies de production**. Ainsi, malgré la diminution du montant de l'aide, avec le dépassement des SNB, la revalorisation du montant de l'**aide spécifique au coton** permise par les modifications du régime du coton par Règlement CE n°637/2008 du Conseil, a joué un rôle important dans la décision des producteurs de cultiver ou non le coton.

En Grèce, au regard des faibles montants attribués aux producteurs pour la **production intégrée AGRO** (28,8 €/ha), l'aide pour la promotion à la qualité du plan de restructuration, a eu un effet extrêmement limité sur le maintien des superficies et n'a en aucun cas été un facteur déterminant dans leur augmentation.

Le même exercice que celui sur la sensibilité aux prix fait précédemment, a été réalisé ici, pour connaître les impacts de la variation du niveau des aides couplées sur la rentabilité des exploitations cotonnières, avec cette fois, un prix fixe. A cette occasion, le rôle de la MAE « Production intégrée » et de l'article 68 dans le maintien des superficies en Espagne est étudié.

Niveau moyen d'aides

Dans le modèle, la baisse du niveau d'aide est appliquée au niveau de l'aide couplée de chaque individu, calculé en 2011. Ces aides couplées correspondent à l'ensemble des aides que perçoivent les agriculteurs (aide spécifique au coton, MAE « Production Intégrée coton », article 69, etc.). En moyenne, selon les données du tableau ci-dessous, sur les trois régions, **un découplage total de l'aide spécifique au coton correspond à une baisse de 80% des aides couplées**, ce qui montre sa part prépondérante dans l'ensemble des aides couplées.

Tableau 24 : Aides totales, couplées et aide spécifique et part de l'aide spécifique en 2011

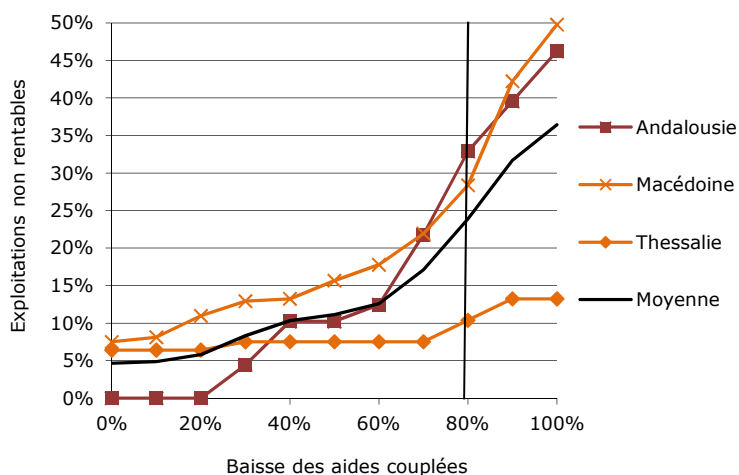
	Aide totales 2011	Aides couplées ³¹	Aide spécifique au coton	Aide spécifique /aides totales	Aide spécifique /aides couplées	Autres aides /aides couplées
Andalousie	34 590 €	19 028 €	15 615 €	45%	82%	18%
Macédoine	15 440 €	7 384 €	5 683 €	37%	77%	23%
Thessalie	14 936 €	6 810 €	5 183 €	35%	76%	24%

Source : Agrosynergie sur données RICA

Dans la situation initiale de 2011, dans laquelle les producteurs perçoivent l'aide spécifique et d'autres aides, l'ensemble des exploitations sont rentables en Andalousie, au regard de la MCV des exploitations, alors qu'en Macédoine et en Thessalie, entre 6% et 7% des exploitations sont non rentables.

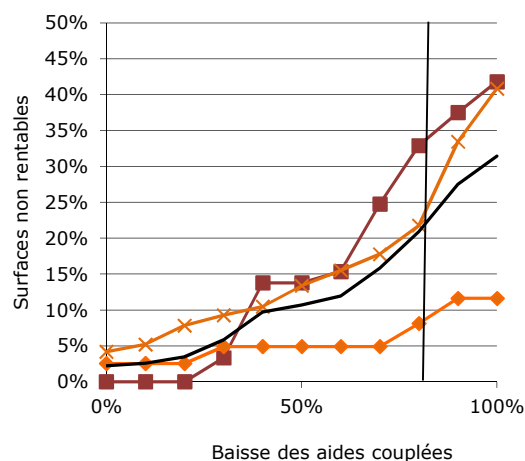
La baisse du niveau d'aides couplées impacte de manière négative la MCV des exploitations en Andalousie et Macédoine mais relativement peu en Thessalie. En effet, en cas de découplage total de l'aide spécifique (soit une diminution de 80% de l'ensemble des aides couplées), 33% des exploitations seraient non rentables en Andalousie (soit 33% de surfaces non rentables) et 28% en Macédoine (soit 22% en surfaces). En Thessalie, seules 10% des exploitations seraient non rentables (et 8% en surfaces), soit seulement une variation de 4% par rapport à la situation initiale de 2011.

Figure 23 : Evolution, en fonction de la baisse des aides couplées, de la proportion d'exploitations présentant une MCV négative



Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Figure 24 : Evolution, en fonction de la baisse des aides couplées, de la proportion de surfaces présentant une MCV négative



L'analyse de la **MCVF sans DPU** montre que, dans le cas d'une valorisation de la main d'œuvre familiale, le nombre d'exploitations et la proportion des surfaces non rentables sont très importants. Les DPU n'étant pas pris en compte par les producteurs dans le choix de l'assolement. Cette analyse de la MCVF sans DPU illustre bien une situation hypothétique de découplage de l'aide spécifique. Dans cette situation, 79% des exploitations seraient en moyenne non rentables dans les trois régions, ce qui correspond à 65% de superficies. Ainsi, le découplage de l'aide spécifique provoquerait, globalement, la disparition de la production de coton en Europe. Cette information a été confirmée par l'ensemble de la filière en Grèce, comme en Espagne, lors des entretiens.

Avec la prise en compte des DPU, les conséquences sur la viabilité des exploitations sont moins importantes. Néanmoins, cette simulation d'un découplage total avec prise en compte du DPU ne reflète pas une situation possible de découplage de l'aide spécifique. En effet, on suppose ici que le montant du DPU reste constant. En, réalité, le découplage de l'aide spécifique aurait entraîné une revalorisation du montant des DPU (voire même un transfert du montant de l'aide spécifique vers les DPU).

Cette simulation est néanmoins intéressante pour analyser la situation actuelle de disparition des autres aides (article 68, MAE) qui correspond à une diminution d'environ 20% des aides couplées par rapport à la situation 2011. En 2011, 11% des exploitations n'étaient pas rentables (soit 5% des surfaces). La simulation de suppression des autres aides couplées amène ce pourcentage, en moyenne, à 15%. La suppression de ces autres aides n'a pas d'impact sur la rentabilité des

³¹ Les aides couplées sont calculées de la manière suivant : total subventions d'exploitation sauf sur investissement (SE 605) - paiements découplés (SE630).

exploitations grecques car seules 2% en plus des exploitations deviennent non rentables en Macédoine.

A l'inverse, en Andalousie, la disparition des autres aides (article 68 et MAE) pourrait entraîner la disparition de 8% des exploitations (et 11% de superficies) puisque la diminution de 20% du montant de l'ensemble des aides couplées fait augmenter la part des exploitations non rentables de 4% à 12%.

Figure 25 : Evolution, en fonction de la baisse des aides couplées, de la proportion d'exploitations présentant une MCVF négative et une MCVF avec DPU négative

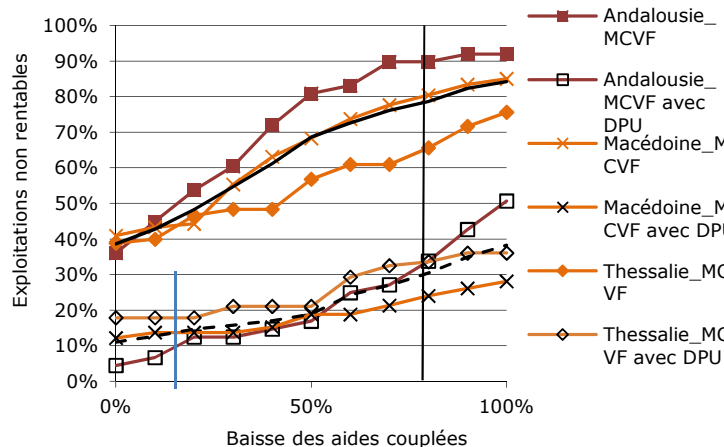
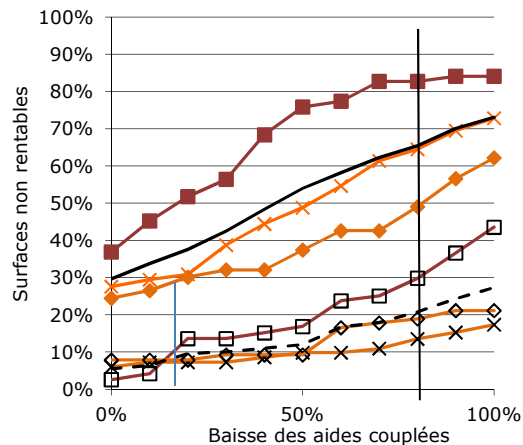


Figure 26 : Evolution, en fonction de la baisse des aides couplées, de la proportion de superficies présentant une MCVF négative et une MCVF avec DPU négative

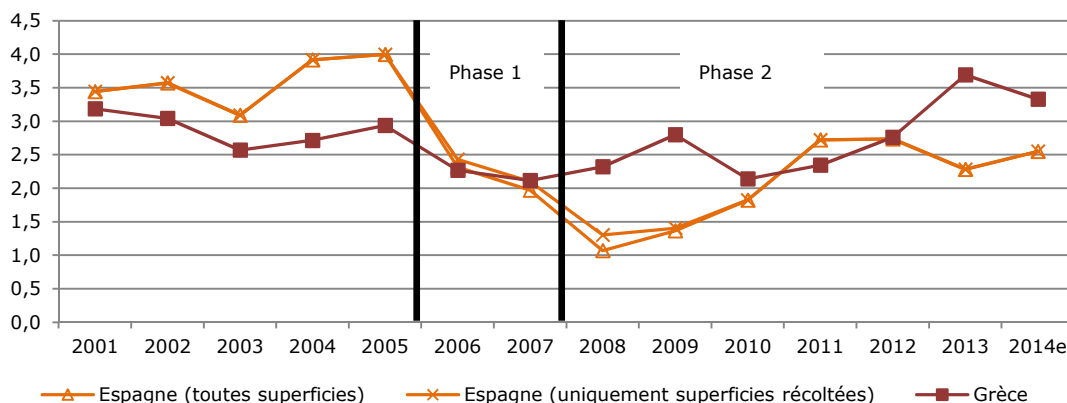


Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

6.5. Les mesures appliquées au secteur du coton ont engendré (ou non) des modifications de pratiques et rendements

En Grèce, les rendements ont relativement peu varié entre 2006 et 2012 (entre 2 110 kg/ha et 2 800 kg/ha). Les rendements 2013 et 2014 sont considérés comme exceptionnels. A l'inverse on observe en Espagne de grandes variations des rendements, avec une reprise importante après des niveaux particulièrement bas en 2008 et 2009.

Figure 27 : Rendements de coton brut en Espagne et en Grèce (en t/ha)



Source : Eurostat, Ministère de l'agriculture/OPEKEPE, Agrosynergie Junta de Andalucia et USDA

En Grèce comme en Espagne, la mise en œuvre de règles pour l'obtention d'une densité minimale de plants n'a pas eu d'impacts sur l'évolution des rendements. En Espagne, la densité minimale introduite en 2006 a été ajustée au cours des campagnes selon l'évolution des rendements. Ainsi, la densité minimale en zone irriguée a été diminuée à partir de la campagne 2012/2013 en passant de 120 000 plants/ha à 100 000 plants/ha en zone irriguée et à 90 000 plants/ha en zone non irriguée. En Grèce, la densité minimum de 80 000 plants/ha n'est pas contraignante. Une obligation d'utilisation minimum de semences certifiées de 10 kg/ha a été introduite en 2009 (Déc.

42525/2009) mais cet ensemencement minimum de 10 kg/ha n'a pas d'impact réel sur l'intensification de la culture car il correspond à un rendement moyen de 2 000 kg/ha, soit un rendement relativement extensif.

De la même manière, l'**agrément des variétés** n'est pas restrictif car l'ensemble des variétés enregistrées dans le « catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles » sont autorisées.

6.5.1. Phase 1 : baisse des rendements

La baisse de la production entre 2006 et 2008 est expliquée en partie par une baisse des rendements : -32% dans l'UE. En effet, en Grèce comme en Espagne, on assiste à **une extensification de la culture de coton**.

Néanmoins, ce phénomène ne se fait pas dans les mêmes proportions dans les deux pays : en Espagne, cette extensification de la culture du coton s'accompagne d'un véritable changement de système de culture alors qu'en Grèce, la baisse des rendements est plus modérée, transitoire et ne résulte pas d'un changement profond du mode de production.

En parallèle des changements de pratiques, **un phénomène de non récolte de la production est observé entre 2006 et 2008 qui impacte également les rendements à la baisse**. Pendant cette période, le versement de l'aide couplée n'étant pas conditionnée à une obligation de récolte, mais uniquement à la conduite de la culture jusqu'au stade de l'ouverture des capsules de coton. Ainsi, certains producteurs ont choisi de ne pas récolter la production, du fait que le rendement attendu ne permettrait pas de couvrir les coûts de récolte.

Production laissée au champ entre 2006 et 2008

En **Andalousie**, les superficies de coton non récoltées représentent entre 5 et 6% des superficies totales de coton en 2006 et 2007, et 18% en 2008 (d'après les données de la Junta de Andalucía). En prenant en compte ces superficies non récoltées, le rendement passe, en 2008, de 1 070 kg/ha (rendement sans la prise en compte des superficies non récoltées) à 1 300 kg/ha (cf. Figure 27).

En Grèce, il n'a pas été possible d'évaluer la part de la production restée au champ. L'autorité de contrôle OPEKEPE estime qu'en 2011, 2 290 producteurs, sur un total de 57 108 producteurs, n'avaient pas livré le coton aux usines d'égrenage, soit environ 4% des exploitants. D'après les entretiens menés auprès des différents opérateurs, la part des parcelles non récoltées serait restée faible.

Extensification en Espagne : un changement de système de culture

En Espagne, la réforme a été l'occasion d'un changement important du système de la culture. Avant la mise en œuvre de la réforme, les rendements de coton brut figuraient parmi les plus élevés du monde, de l'ordre de 3 100-4 000 kg/ha, (2001/2005). En 2004 et 2005, ce rendement avait connu un maximum de 4 000kg/ha.

Entre 2006 et 2008, le rendement de coton brut a fortement diminué, il est en moyenne de 1 940 kg/ha sur les trois années et a atteint une limite très basse de 1 300 kg/ha en 2008 (cf. Figure 27). Entre 2005 et 2008, le rendement a ainsi diminué de 67% (rendement uniquement sur les superficies récoltées). Différents éléments expliquent cette baisse de rendement et ce changement du système de culture.

Le déclencheur de ce changement, selon les entretiens, **est principalement la baisse du prix d'achat au producteur** du fait de la réforme de 2006. Les producteurs se sont adaptés à cette baisse, en diminuant l'ensemble des coûts de production. D'après les données du RICA, les coûts spécifiques dédiés à la culture du coton sont passés de 768 €/t en 2004/2005 à 449 €/t entre 2006 et 2008, soit une diminution de 42%. Les économies ont surtout été réalisées sur les activités de protection des cultures (-57% par rapport à 2004/2005), mais également sur les fertilisants et l'irrigation.

Figure 28 : Evolution des coûts spécifiques relatifs à la culture du coton en Andalousie par ha (€/ha)

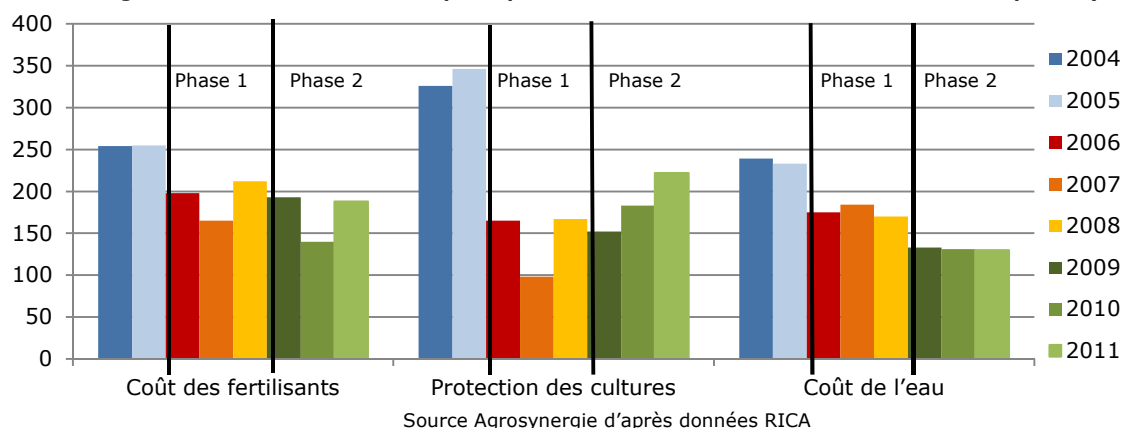


Tableau 25 : Comparaison des systèmes de production avant et après réforme en Espagne

Modèle 2001-2005	Modèle 2006-2012
INTENSITE D'INTRANTS	
<i>Intensification de la production.</i> L'objectif de l'agriculteur était la maximisation de la production et des rendements	<i>Extensification.</i> L'agriculteur s'oriente vers la réduction des coûts et la maximisation des aides (couplées, découplées, à la qualité, Production intégrée)
Raisons : PAC- système d'aides à la quantité de production. Haute rentabilité du coton par ha.	Raisons : PAC-aides à la surface. Autres aides au coton. Législation environnementale plus stricte. Déclaration des Zones Vulnérables au Nitrate. Augmentation des coûts des intrants. Optimisation de la rentabilité économique avec les nouveaux prix (du coton et des intrants)
Paquet technologique hauts rendements. Utilisation élevée de fertilisants, pesticides et herbicides Pesticides : 7,75 litres insecticides Herbicides : 2 litres herbicide avant semis 8 kg désinfection des sols 2 litres herbicide semis 0,3 Kg défoliant	Production intégrée Pesticides : 6 litres insecticides Herbicides : 1 litre herbicide avant semis 2 litres herbicide semis 0,4 Kg défoliant
Raisons : Prix bas des intrants, longue liste de produits autorisés, PAC –système d'aides à la quantité	Raisons : Mesures agro-environnementales du PDR. Compatibilité facile avec l'extensification, meilleure connaissance des produits, réduction du nombre des traitements et produits disponibles.
DIVERSIFICATION DES CULTURES	
Monoproduction de coton.	Rotation
Raisons : PAC- système d'aides à la quantité de production. Nouvelles parcelles en production (colonisation des marais orientés vers la production de coton et de la betterave à sucre), production très appropriée pour les petites exploitations (haute rentabilité par ha. et occupation de la main d'œuvre familiale).	Raisons : Épuisement des sols, coût élevé des fertilisants, obligation pour les exploitations de plus de 10 ha de coton et obligation de rotation dans la Production intégrée
SEMIS	
Semis sous plastique et semences de cycle long	Disparition du système de semis sous plastique
Raisons : Précocité de la production avec réduction du risque des pluies et perte de production et qualité. Législation tolérante face aux plastiques. Coût moins élevée du système grâce à un manque de réassemblage du plastique.	Raisons : Haut coût (avec l'inclusion des coûts de retirer le plastique). Exigence de la Production intégrée.
IRRIGATION	
Haute consommation d'eau Les systèmes d'irrigation étaient très peu performants. Ils utilisent principalement le système de surface. Irrigation : 6.000-6.500 m ³	Diminution de la consommation d'eau Importance du système d'irrigation localisée. Amélioration de la performance du système de surface. Irrigation : 4.000-4.500 m ³
Raison : prix bas de l'eau et de l'énergie	Raison : prix haut de l'eau et de l'énergie, exigence de la Production intégrée
COÛTS UNITAIRES, RECETTES ET MARGE	
Système intensif Coût unitaire de production entre 2 100 et 2 400 €/ha pour un rendement de 3 660 kg/ha Recettes totales de 3 600 €/ha et une marge moyenne de 1 300 €/ha	Système extensif Coûts unitaires plus proches de 1 300 €/ha à 2 000 €/ha pour un rendement moyen de 2 000 kg/ha et 3 000 kg/ha respectivement pour une marge brute de 1 059 €/ha à 1 200 €/ha
Source : (Arriaza et al, 2005) ; (Arriaza et al, 2006) ; (Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura y Pesca, 2005)	Source : (Junta de Andalucía, 2008) ; (ICAC, 2013)

Source : Agrosynergie et Junta de Andalucía, Análisis de la eficiencia energética del cultivo del algodón en Andalucía, 2009

Les entretiens menés auprès des producteurs andalous ont montré que la plupart des **changements de système de culture ont été matérialisés par l'adoption du cahier des charges de la production intégrée**. La mise en place de la MAE « production intégrée », qui a connu une adhésion massive des producteurs (75% des agriculteurs en 2007), est en effet venue

appuyer l'évolution des pratiques en soutenant un système de production moins intensif que celui qui dominait avant la réforme. Le montant de la MAE Production intégrée était suffisamment incitatif pour intéresser la majorité des producteurs, qui se trouvaient face à l'obligation de réduire leurs coûts de production du fait de la baisse des prix attendu avec la réforme. De plus le cahier des charges est relativement peu contraignant en dehors de l'interdiction de la culture sous plastique, la rotation obligatoire tous les deux ans et l'interdiction de l'irrigation par inondation (cf.

Tableau 51).

D'un système intensif, avec des variétés à cycle long, les producteurs sont passés, avec l'abandon du plastique et une recherche de baisse des coûts de production, à des variétés à cycle plus court, des rendements plus faibles, des plants plus rustiques et résistants aux attaques de ravageurs, et donc moins gourmands en fertilisants et produits de protection des cultures. Les principaux éléments de différenciation entre les deux systèmes sont présentés au Tableau 25

Pas de changement de système de culture mais extensification transitoire en Grèce

On observe en Grèce une extensification transitoire de la production durant la phase 1 de la réforme qui est résorbée dès l'obligation de récolte en 2009, puis avec la hausse des prix en fin de période.

Ainsi, les rendements grecs sont passés de 2 830 kg/ha en 2004/2005 à 2 230 kg/ha sur la période 2006 à 2008. La baisse des rendements pour certaines années est majoritairement due à des facteurs extérieurs, comme de mauvaises conditions météorologiques au moment de la récolte en 2006.

D'après les données du RICA, les coûts spécifiques ont diminué de 10% à 11% entre 2004/2005 et 2006/2008 en passant de 428 €/t à 387 €/t en Macédoine et de 464 €/t à 414 €/t en Thessalie. Les économies ont été réalisées sur le coût de l'eau, les activités de protection des cultures et la fertilisation.

Figure 29 : Evolution des coûts spécifiques relatifs à la culture du coton en Macédoine par ha (€/ha)

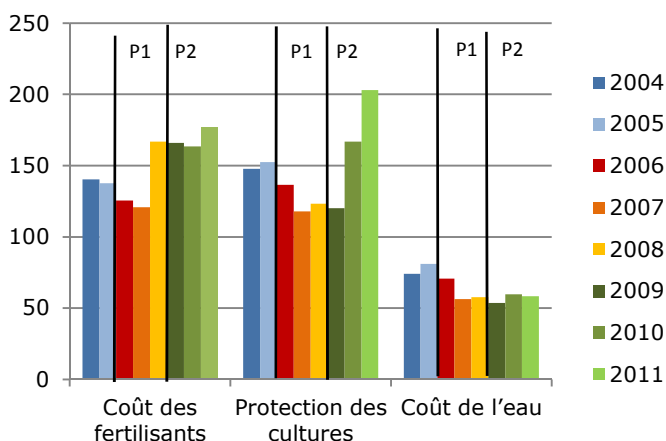
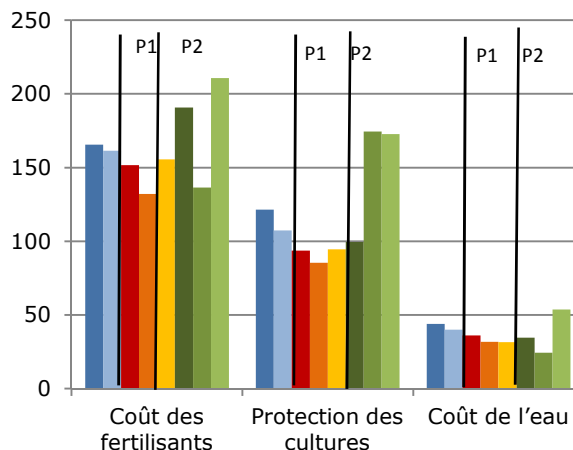


Figure 30 : Evolution des coûts spécifiques relatifs à la culture du coton en Thessalie par ha (€/ha)



Source : Elaboration Agrosynergie d'après données RICA

Différentes raisons expliquent pourquoi le secteur grec s'est peu modifié avec la réforme :

- La production grecque était, avant réforme, moins intensive que l'espagnole : les coûts spécifiques et les rendements étaient bien moins élevés en Grèce qu'en Espagne (respectivement -42% et -29%).
- La production grecque n'utilisait pas de bâches plastiques tel que pratiqué en Espagne.
- Le secteur de l'égrenage n'a pas connu de restructuration, la production agricole n'avait donc aucune raison de diminuer de manière durable.
- Les incitations à l'évolution des pratiques, en faveur d'une moindre utilisation des intrants, étaient peu nombreuses et peu efficaces : l'aide à la production intégrée n'a pas été efficace pour une évolution forte des pratiques, en revanche la zone vulnérable nitrate et la MAE nitrates a pu davantage contribuer à limiter les apports azotés sur le coton.

6.5.2. Phase 2 : reprise des rendements

6.5.2.1. Reprise des rendements en Espagne, la résultante de plusieurs facteurs

La reprise des rendements est majoritairement observée en Espagne (+138%). Avec la révision de la réforme, les rendements ont de nouveau augmenté, pour atteindre, selon les estimations de l'USDA, 2 550 kg/ha, en 2014. Plusieurs facteurs expliquent cette hausse des rendements.

Tout d'abord, l'accroissement de la superficie et des rendements est motivée par **l'augmentation, entre 2010 et 2011, des prix mondiaux**. De plus, **l'obligation de récolte** comme exigence pour le paiement de l'aide spécifique coton introduite, à partir de 2009 dans la réglementation, a contribué à modifier les comportements des producteurs.

La hausse des rendements est aussi la conséquence d'une **meilleure maîtrise de la production intégrée**, après trois ans de mise en œuvre. Ainsi, l'utilisation de pesticides a été plus efficace dans la lutte contre les insectes (COAG, 2012). L'obligation de rotation, a généralisé cette pratique et a amélioré la qualité des sols. Le système de culture extensif mis en place en 2006 a été maintenu en Andalousie par les producteurs, qui n'ont pas cherché à intensifier la production. En conséquence, malgré une hausse des prix en 2010 et 2011, les coûts spécifiques à la culture de coton ont peu augmenté en 2009/2012 par rapport à la période 2006/2008 (+6%) (cf. Figure 28).

Selon les entretiens, le choix de maintenir une culture relativement extensive est aussi la conséquence d'une hausse du prix des intrants (engrais, pesticides). Les **coûts de ces intrants** ont aussi joué un rôle très important pour favoriser leur diminution avec une utilisation plus efficace, par une meilleure technicité et un meilleur contrôle des parasites (CTA, 2013), (USDA, 2012). De la même manière, l'augmentation des **coûts énergétiques** et du **prix de l'eau**, associés aux obligations de la MAE Production intégrée, sont aussi des éléments qui ont provoqué une amélioration de la performance des systèmes d'irrigation.

6.5.2.2. Des rendements grecs dépendants des attaques de ravageurs mais aucune évolution en lien avec l'aide pour la production intégrée AGRO

En Grèce, les rendements 2012, 2013 et 2014 sont à des niveaux équivalents ou supérieurs à ceux d'avant la réforme (cf. Figure 27). De même les coûts des fertilisants et des produits de protection des cultures sont, en phase 2, à des niveaux équivalents ou supérieurs à ceux précédents la réforme (cf. Figure 29, Figure 30).

Ces données montrent que l'extensification de la production a été transitoire, et que les pratiques actuelles sont proches de celles antérieures à la réforme.

Néanmoins, d'après les entretiens, une certaine extensification de la production serait durable en raison notamment de la hausse du coût des intrants, celle du coût de l'énergie et de l'eau, la diffusion de pratiques plus rationnelles grâce aux groupes techniques de la mesure Production intégrée AGRO, et à la MAE « Mesure de Réduction des Nitrates d'origine végétale », et enfin une augmentation des rotations. Malgré cette extensification relative, le maintien des rendements s'expliquerait, selon nos entretiens, par la bonne connaissance des producteurs de leur outil de production, qui est certaine vue le niveau de spécialisation des producteurs par exemple en Thessalie.

6.6. Les mesures appliquées au secteur du coton ont engendré (ou non) des évolutions de la localisation géographique des superficies de coton

Sans règles spécifiques sur l'agrément des terres, l'abandon d'un soutien par les prix, entraînant une diminution de la rentabilité de la culture de coton peut créer une concentration de la production dans les bassins bénéficiant des meilleurs avantages, ou de moindre alternatives de culture.

D'après les entretiens, en Thessalie, la baisse de la production a été généralisée sans modification significative de la distribution géographique de la production. Néanmoins, les données régionales (voir tableau ci-après) montrent une évolution des surfaces au profit d'Anatoliki Makedonia.

Tableau 26 : Evolution des superficies en Voreia Ellada et dans ces provinces et part des superficies dans les superficies totales grecques (ha)

	GRECE	Voreia Ellada ³²	Thessalie	Kentriki Makedonia	Anatoliki Makedonia
Moyenne 2011/2012	300 000	254000	116 000	76 000	63000
Moyenne 2000/2003	396 000	320 000	156 000	103 000	63 000
(a)% en 2011/2012		84,7%	38,7%	25,3%	21,0%
(b)% en 2000/2003		80,8%	39,4%	26,0%	15,9%
Différence (a-b)		3,9%	-0,7%	-0,7%	5,1%

Source : Eurostat

En Espagne, suite à la réforme et à la baisse des quantités, la production s'est davantage concentrée dans les régions les plus spécialisées : les zones traditionnelles de production sont la plaine du Guadalquivir, la campiña de Cádiz et la campiña sevillana. (cf. carte à l'Annexe 6 : Question 1.1 – Effets sur la production). L'abandon de la culture du coton a été plus important dans des zones dans lesquelles des cultures alternatives (maïs, olivier, etc.) étaient plus faciles ou avec des disponibilités d'eau de qualité (eau moins salée). Cela correspond aux zones autour de Jaen (Campiña Sur), de Cordoba (Campiña Baja et coteaux) et au nord et au centre de Sevilla (La Campiña).

Le Tableau 27 montre une concentration de la production dans la province de Cadix au détriment de celle de Cordoba. A l'échelle provinciale, Séville ne montre pas d'évolution particulière, mais il est probable que la partie sud ait vu ses superficies moins réduites que le nord. En effet, les zones avec moins de cultures alternatives sont au sud de Séville (Marismas qui est un ancien marais desséché) et dans la province de Cadix, dans laquelle la seule culture alternative est la betterave à sucre.

Tableau 27 : Evolution des superficies dans les provinces andalouses et part des superficies dans les superficies totales andalouses (ha)

	ANDALO USIE	Sevilla	Cadiz	Cordoba	Huelva	Jaen
Moyenne 2013	64 252	39 650	13 650	5 625	567	4760
Moyenne 2002/2005	87 131	53 811	13 715	11 605	1 139	6817
(a)% en 2013		61,7%	21,2%	8,8%	0,9%	7,4%
(b)% en 2002/2005		61,8%	15,7%	13,3%	1,3%	7,8%
Différence (a-b)		0,0%	5,5%	-4,6%	-0,4%	-0,4%

Source : Junta de Andalucia

La province de Séville concentrait avant la réforme le plus grand nombre d'usines (14 sur les 22 andalouses), et concentre encore plus depuis la restructuration du secteur : 6 usines sur 8, et plus de 90% des capacités d'égrenage (cf. Annexe 8 : Effets sur les structures de production). Le facteur localisation géographique a été important dans la restructuration du secteur, avec le maintien des installations dans les zones les plus spécialisées en coton, et notamment le bas Guadalquivir. Ainsi, l'abandon de la culture du coton a été plus important dans les zones éloignées des usines d'égrenage.

6.7. Les mesures appliquées au secteur du coton ont engendré (ou non) des modifications de la qualité de la production

6.7.1. Evolution de la qualité du coton brut

La qualité du coton brut est caractérisée par le taux d'humidité et la quantité d'impuretés. Ces critères varient énormément selon les années et il n'est pas facile de dégager une tendance précise de l'évolution de la qualité entre 2006 et 2013. Les facteurs externes influent très fortement sur la qualité de la production, en particulier le choix des variétés, les conditions climatiques et les conditions de récolte. Les politiques publiques ne peuvent qu'avoir un impact limité et indirect.

Pas d'incitation à la qualité du coton brut

En Grèce comme en Espagne, d'après les entretiens, malgré l'existence de grilles de prix basés sur la qualité, **aucune stratégie de majoration du prix** n'est véritablement mise en œuvre par les entreprises d'égrenage. Les producteurs n'ont donc pas d'intérêt économique à une amélioration de la qualité du coton brut. Il faut tout de même noter qu'en Espagne, un prix plus élevé est parfois proposé aux apporteurs avec d'importants volumes et qu'un malus est appliqué parfois par les égreneurs en cas de récolte par une machine de type *stripper* qui laisse davantage d'impuretés. En

³² Voreia Ellada est composée de la Thessalie, Kentriki Makedonia et Anatoliki Makedonia.

Grèce, le prix du coton de 1^{ère} main (première récolte) est plus important que celui de 2^{ème} main (seconde récolte).

La réforme a un impact extrêmement limité sur la qualité du coton brut : En Grèce, aucune aide n'est apportée à l'amélioration de la qualité technique du coton et en Espagne, l'aide à la qualité a été mise en place au travers de l'article 68/69. Les deux critères de qualité pour l'obtention de cette **aide à la qualité de l'article 68/69 sont peu discriminants** et sont des critères sur lesquels les producteurs ont peu de marge de manœuvre :

- Le premier critère (obtenir une humidité inférieure à 12% (puis à 11,5% à partir de la campagne 2012/2013)) est extrêmement lié aux conditions climatiques, ainsi qu'aux conditions de stockage avant égrenage.
- De la même manière, le deuxième critère (quantité d'impuretés inférieure à 5%) est aussi le résultat de divers facteurs que l'agriculteur ne maîtrise pas toujours : disponibilité en défoliants appropriés, type et ancienneté des récolteuses de coton, proximité avec d'autres cultures utilisant des plastiques, etc.

De plus, ces critères **sont moins restrictifs que les critères de qualité** minimum, mis en place de 1995 à 2005, pour l'obtention du prix minimum :

- En termes d'humidité, 11,5%-12% pour l'article 69/68 contre 10% pour le prix minimum entre 1995/2005 ;
- En termes d'impuretés, 5% pour l'article 69/68 contre 3% pour le prix minimum avant réforme ;
- Il n'existe pas de critère en termes de rendement de coton brut/égrené pour l'obtention de l'article 69 alors qu'il était existant pour la définition d'une qualité minimum entre 1995 et 2005 (obtention après égrenage de 32% de fibres du grade n°5 (white middling) avec une longueur de 28 mm). Il existe néanmoins une obligation de rendement de coton brut (supérieur au minimum local) dans le cas de l'article 69/68. Ce critère n'est néanmoins pas considéré comme un critère de qualité.

On en déduit que les critères de l'article 68/69 sont des critères de qualité « à minima ». **Ainsi, cette mesure a eu un effet extrêmement limité sur l'amélioration de la qualité.**

De facteurs externes importants

La qualité du coton brut est **extrêmement dépendante des conditions climatiques**. Ainsi le taux d'humidité est fortement dégradé en présence de pluie au moment de la récolte. Cette sensibilité aux conditions climatiques peut être, dans une faible part, réduite par **l'utilisation de variétés culturales à cycle plus court** (afin de permettre une récolte précoce avant la période des pluies) mais la possibilité de restreindre le nombre de variétés agréées, pour l'obtention de l'aide spécifique, n'a toutefois pas été utilisée.

Un **changement variétal** a néanmoins été opéré en **Espagne** au travers de la mise en œuvre de la production intégrée (MAE), associée à un changement de système de culture, basé sur l'utilisation de variétés à cycle plus court (cf. chapitre 6.5). En **Grèce**, une diminution du nombre de variétés est également observée depuis 2009. D'après les entretiens et les données OPEKEPE issues des déclarations producteurs, une dizaine des variétés sont majoritairement cultivées par les agriculteurs (Celia, Fantom, Lider, Campo, etc.). Cette diminution du nombre est peut être expliquée par la mise en place de la production intégrée AGRO, puisque le cahier des charges d'AGRO2 comprend un volet sur l'utilisation de semences certifiées, adaptées aux conditions climatiques et pédologiques, mais cet effet n'a pas été démontré. D'après les entretiens, afin d'améliorer la rentabilité de la culture, certaines variétés de coton « hyper-précoces » ont bénéficié d'un programme de promotion mis en place par des entreprises de semences, permettant ainsi le développement de ces variétés (programme FiberMax du groupe BayerCropScience SA, programme Spyrou SA, programme Bios Agrosystems SA).

En Grèce comme en Espagne, l'évolution de **l'utilisation des machines pour la récolte**, facteur externe à la réforme, a des conséquences importantes sur la qualité du coton brut. En effet, les machines *stripper* sont plus régulièrement utilisées qu'auparavant au détriment des machines *picker*. La machine *stripper* permet un meilleur rendement que la machine *picker*, en particulier quand les plants sont courts (ce qui est davantage le cas dans des systèmes extensif), elle est mieux adaptée à la récolte sur sols humides (idéale après les pluies) mais son utilisation entraîne une augmentation de la quantité d'impuretés dans le coton, puisqu'elle arrache tout ce qui est le long de la tige de la plante (contrairement à la machine *picker*, qui récupère principalement l'intérieur de la capsule de coton). Les égreneurs sont donc défavorables à cette machine puisqu'ils

doivent alors mieux nettoyer la fibre, ce qui la détériore (LMC, 2007; Andersen, 2012 et entretiens en Grèce et en Espagne).

Malgré l'introduction de stripper, les résultats de l'enquête réalisée auprès des égreneurs grecs ne fait pas état d'une évolution de la quantité d'impuretés (en moyenne 3,5% d'impuretés en 2005/2006 et 3,3% en 2012/2013).

En Espagne, selon Arriaza (2008), la quantité d'impureté a doublé en 2006/2007 car l'utilisation de *stripper* a augmenté avec un passage de 13% à 27% de surface récoltée. Certains égreneurs et représentants des égreneurs et de l'industrie en aval, signalent l'ancienneté des machines de récolte comme une raison de la faible qualité. Il faut en effet souligner que le plan de restructuration n'a pas favorisé la modernisation du secteur.

En revanche, dans le même temps, la mise en œuvre de la **MAE « Production intégrée »** a permis la disparition du système de semis sous plastique, ce qui selon les études de cas, réduit **la quantité de résidus plastiques** dans le coton brut et les produits textiles qui seront faits avec ce coton. Enfin, en 2013, la quantité d'impuretés aurait augmenté (pas de données disponibles) du fait de **l'indisponibilité d'un défoliant approprié**. Ce défoliant très efficace (*Drop*, Tiazuron 50%), n'est plus disponible car la licence de production n'a pas été renouvelée en Europe. Deux autres produits sont utilisés mais, selon les enquêtés, la défoliation n'est pas aussi efficace (les feuilles ne tombent pas au sol) et entraîne une augmentation de la quantité de petites impuretés dans la récolte, difficiles à nettoyer par l'industrie de filature. Ce facteur de détérioration de la qualité n'est pas relevé en Grèce, les producteurs grecs gérant de manière différente le défoliage, en particulier un contrôle par l'irrigation et la sélection de variétés précoces, qui leur a permis, selon l'étude de cas de réduire de 30% l'usage des défoliants par rapport à la période précédente la réforme.

6.7.2. Evolution de la qualité du coton égrené

La qualité du coton égrené est principalement définie par la couleur, la longueur, la force et le micronaire de la fibre de coton.

Que ce soit en Grèce ou en Espagne, il n'existe pas de suivi national de la qualité de la production³³. Les industriels grecs sont équipés, pour certain³⁴, d'appareil de mesure de la qualité du coton égrené de type HVI³⁵, et le pays s'est équipé récemment d'un centre de standardisation, qui devrait améliorer la calibration des équipements et la qualité des mesures faites. En Espagne, les industriels ne disposent pas de ce type d'équipement. Les analyses de qualité (micronaire, longueur, couleur) sont faites à la main, et ou externalisées auprès du seul centre équipé d'une HVI ou dans des laboratoires étrangers.

Selon les entretiens, les égreneurs n'ayant **aucune difficulté à vendre le coton égrené** européen sur le marché mondial, il n'existe pas de réelle motivation à améliorer la qualité du coton.

Les **égreneurs grecs** se disent satisfaits de la qualité du coton, qu'ils arrivent très facilement à vendre, le plus régulièrement vers la Turquie. Le coton grec est considéré par les égreneurs comme un coton de qualité moyenne à supérieure :

- plusieurs caractéristiques du coton sont relativement bonnes, voir assez élevés : la valeur du micronaire ainsi que celle de la longueur,
- la couleur est le critère le plus changeant car il est fonction de l'humidité de la fibre de coton. C'est aussi le critère qui détermine la qualité du coton, puisque lorsque ce critère est faible (en raison de mauvaises conditions climatiques comme ce fut le cas en 2006), le coton n'est pas perçu comme un coton de qualité, alors même que l'ensemble des autres caractéristiques techniques sont bonnes.

³³ Les données transmises par les égreneurs grecs ne concernent que les quantités (brut, égrené), et en Espagne, du fait de l'article 68, les informations sur les taux d'impuretés et d'humidité sont connues.

³⁴ La part des égreneurs équipés n'est pas connue.

³⁵ Appareil de mesure des paramètres standard de la qualité du coton égrené (micronaire, longueur, couleur, résistance, humidité)

En **Andalousie**, le changement de système de culture, avec l'utilisation de variétés à cycle plus court, a entraîné un raccourcissement des fibres. Aucune donnée statistique n'a toutefois pu être rassemblée pour valider cette affirmation. De l'avis général, il ne semble pas que cela ait eu un impact significatif en matière de qualité. En revanche, selon les entretiens avec des acteurs de la filière, une augmentation du micronaire est observée. Ce dernier est, selon certains, aujourd'hui trop élevé (très souvent entre 4,5 et 4,9).

6.7.3. Adoption de cahiers des charges types agriculture biologique et agriculture intégrée

Agriculture biologique

La production de coton biologique en Grèce reste très limitée. Elle n'existait pas avant 2007 en Thessalie. En 2006, elle a commencé à être soutenue par la mesure 214.03 du règlement (CE) 1698/2005 (Mesure Agro-environnementale du Programme de Développement Rural) avec une aide de 534€/ha lorsqu'une période de conversion est nécessaire et de 525 €/ha lorsqu'aucune conversion n'est nécessaire. Il existe au moins trois entreprises de filage produisant du fil de coton biologique en Grèce.

Le coton biologique ne représente qu'une infime part de la production espagnole avec seulement trois agriculteurs bénéficiaire de l'aide coton, couvrant une surface de 26 ha. La culture de coton biologique reste peu développée du fait de sa complexité technique, et serait non rentable.

Production intégrée

A partir de 2003, la perspective de la réforme de 2006 avait mobilisé certains acteurs du secteur en Grèce, au travers du projet CANVAS, afin d'étudier les impacts des pratiques d'extensification de la culture du coton. Ce projet reposait sur la comparaison de trois systèmes de production (conventionnel, intégré et intégré avec légumineuses dans le cycle). Finalement, le projet a montré qu'il n'existait pas de différences entre ces trois systèmes en termes de qualité technique de la fibre. Cette conclusion a été observée en Grèce et en Espagne puisqu'aucune différence significative en termes de qualité n'ont été mises en évidence concernant la production intégrée.

Malgré l'absence d'effet de la production intégrée sur la qualité technique de la fibre, il a été souligné que la mise en place la **MAE « Production Intégrée »** en Andalousie a entraîné l'abandon de la culture sous plastique, obligeant ainsi à l'utilisation de semences à cycles courts, avec des longueurs de fibre moins importantes, mais permettant l'élimination de résidus plastiques des produits finaux.

Plusieurs éléments laissent penser que la **production intégrée AGRO** en Grèce ne répond pas totalement aux critères auxquels doivent répondre les régimes de qualité de l'aide aux agriculteurs participant à des régimes de qualité du plan de restructuration³⁶ :

- le produit final n'est pas spécifique car l'amélioration de la qualité technique de la fibre n'a pas été démontrée ;
- l'aide pour la production intégrée AGRO en Grèce n'a permis aucun changement réel des pratiques culturales, puisque selon l'étude de cas, seules les mesures obligatoires, faciles et peu contraignantes, ont été mises en œuvre par les producteurs ;
- le programme AGRO n'a pas été mis en place, afin de répondre à une demande actuelle car la production intégrée du programme AGRO est reconnue uniquement en Grèce.

³⁶ D'après l'article 6 du règlement (CE) n°1145/2008 de la Commission, les critères sont les suivants :

-la spécificité du produit final procède d'un cahier des charges précis définissant des méthodes d'exploitation et de transformation qui garantissent des caractéristiques spécifiques ou l'obtention d'un produit final dont la qualité va largement au-delà des normes commerciales des produits de grande consommation en termes phytosanitaires ou de protection de l'environnement,
-les produits relevant des régimes concernés répondent à un cahier des charges contraignant dont le respect est vérifié par un organisme d'inspection indépendant,
-les régimes ouverts à tous les producteurs,
-les régimes sont transparents et assurent une traçabilité complète des produits,
-les régimes sont ciblés sur des débouchés commerciaux actuels ou prévisibles.

6.8. Conclusion sur les effets sur la production

Le Protocole 4, annexé à l'acte d'adhésion de la Grèce, complété lors de l'adhésion de l'Espagne, définit comme objectif au régime de soutien du secteur, le soutien de la production de coton « dans les régions de l'Union où elle est importante pour l'économie agricole ».

Les instruments de soutien après la réforme de 2006 sont principalement : l'aide spécifique au coton, l'aide découplée, l'aide à la production intégrée (mesures de restructuration en Grèce, MAE en Espagne), et une aide à la qualité via l'article 69/68 en Espagne.

En matière de superficie, en 2014, les superficies européennes de coton sont inférieures de 17% au niveau de 2005. Avant la réforme, elles étaient supérieures 450 000 ha, le niveau le plus bas fut atteint en 2010 avec 210 000 ha, et on estime à près de 400 000 les superficies en 2014 (cf. Figure 13). Il y a donc eu une réduction significative des assolements, mais la reprise, en fin de période, atténue fortement cet impact. Egalement, la variabilité des surfaces, devenues à présent plus sensibles aux fluctuations des cours mondiaux du coton, est depuis la réforme plus importante qu'auparavant.

Avec le découplage de l'aide au coton, **la réforme a eu pour effet de réduire fortement la rentabilité de la culture de coton par rapport aux cultures alternatives.** La comparaison de la VANE des systèmes spécialisés en coton, à celle des systèmes spécialisés en COP, montre nettement cette perte de rentabilité entre 2006 et 2009, principalement en Grèce (meilleure rentabilité des céréales-oléagineux-protéagineux sur cette période). **Avec la reprise des prix mondiaux du coton en 2010 et 2011, le coton est revalorisé par rapport au système COP et sole cotonnière augmente.**

A partir d'une simulation sur les données du RICA, il est possible de montrer la grande dépendance de la production de coton vis-à-vis des aides, et notamment de l'aide spécifique au coton : on estime en effet que 79% des exploitations et 65% des superficies seraient en moyenne non rentables, si l'aide spécifique au coton était intégrée au RPU. Ainsi, **le découplage de l'aide spécifique provoquerait, globalement, la disparition de la production de coton en Europe. Les autres aides couplées (MAE, Production intégrée, article 68) qui représentent 20% des aides couplées perçues, contribueraient, d'après la simulation, au maintien de 11% des superficies en Andalousie mais leur effet est négligeable en Grèce.**

Vue l'importance des aides dans le maintien de la culture, les superficies nationales de base et l'ajustement des montants d'aide en fonction du dépassement des superficies de base, contribuent à la régulation des superficies en coton. Ceci est confirmé par les entretiens avec les autorités nationales. En revanche, les règles d'agrément des terres et de pratiques agronomiques ont été établies de manière très peu contraignante par les Etats membres, car selon les autorités, davantage de restriction n'était pas justifiée. Ainsi, en Grèce, l'ensemble des terres agricoles sont admissibles, et en Espagne, l'agrément est attribué aux surfaces ayant été cultivées en coton au moins une fois au cours des campagnes 2000/01, 2001/02 et 2002/03. En matière de pratiques agronomiques, aucune règle spécifique n'a été établie. En conséquence de ces choix nationaux, ces éléments n'ont pas eu d'impact.

En matière de rendement et de système de production, les rendements actuels à l'échelle européenne sont équivalents à ceux d'avant réforme : 3,4 tonnes /ha. Mais cette moyenne dissimule une situation différente entre les deux pays producteurs : en Grèce les rendements 2014 sont supérieurs de 13% à ceux de 2005, alors que ceux de l'Espagne ont baissé de 36%.

En Espagne, la réforme de 2006, associée à la baisse des prix, a été l'occasion d'un changement important de système de culture. D'un système très intensif caractérisé par un fort usage d'intrants et un semis sous plastique qui permettait d'utiliser des variétés à cycle long, tout le secteur est passé à un système sans semis sous plastique et donc des variétés à cycle plus court, avec un usage moins intensif des intrants, se traduisant par des rendements nettement inférieurs. Ce changement de système ne peut être dissocié de l'adoption massive de **la MAE production intégrée qui a encadré les nouvelles pratiques culturales et compensé, en partie, les surcoûts et manque à gagner.**

En Grèce en revanche, en l'absence de politique véritablement incitative pour la rationalisation de l'usage des intrants, et avec un système initial de production moins intensif à l'origine que le système espagnol, les producteurs ont extensifié de manière transitoire la production durant les premières années de réforme, avant de revenir à des niveaux de productivité équivalents, voire supérieurs à ceux précédents la réforme.

A niveau de la localisation géographique, en Grèce, aucune évolution n'a pu être notée, principalement parce la majorité des égreneurs se sont maintenus. En revanche, en Espagne, il y a eu concentration de la production dans les bassins les plus traditionnels de production (Bas

Guadalquivir, zone basse de Cordoue, sud de Séville et Cadiz), et/ou les zones où les alternatives de production étaient moins importantes. C'est également dans ces zones que les usines d'égrenages se sont maintenues.

Qualité

L'analyse de la qualité du coton est difficile, notamment du fait de **l'absence de données** exhaustives, tant sur la qualité du coton brut que sur celle du coton égrené. De plus, la matière première et le coton égrené ne sont pas caractérisés par les mêmes indicateurs de qualité (taux humidité, d'impuretés et couleur, pour le coton brut, micronaire, couleur, longueur des fibres, etc. pour le coton égrené). Il est également **difficile d'établir un lien entre pratiques agricoles et qualité** du produit final. Il semble, d'après les entretiens que les facteurs affectant la qualité finale sont principalement la variété, la localisation géographique et le soin à la récolte.

A l'achat du coton brut par les égreneurs la qualité du produit final n'est pas ou peu prise en compte au niveau du prix. Néanmoins les entretiens sont unanimes sur le fait que les productions tant grecques qu'espagnoles, s'écoulent facilement sur les marchés visés, sans difficulté de qualité. **L'amélioration de la qualité n'est donc pas une préoccupation centrale pour la filière.** Le changement de système de culture en Espagne a nécessité un changement de variétés, pour des variétés à cycle plus court et donc fibre plus courtes. D'une autre côté, l'abandon du plastique a permis d'éliminer les micro-résidus de plastique dans les textiles. Enfin, l'évolution des machines de récolte et les évolutions sur les produits défoliants disponibles en Espagne ont des impacts négatifs sur la qualité de la production, mais ceci a finalement peu d'effet sur la vente des produits.

Par ailleurs, les autorités espagnoles ont mis en place une aide couplée au secteur basée sur des critères de qualité, dans le cadre de l'article 69 du règlement (CE) 1782/2003 du Conseil. Toutefois, l'analyse a montré que les critères établis pour cette aide (humidité inférieure à 12% puis 11,5%, et quantité d'impuretés inférieure à 5%) sont des critères de qualité « à minima » et cette mesure relève davantage d'un soutien au secteur que d'une véritable incitation à améliorer la qualité.

En conclusion, les instruments de soutien au secteur du coton ont incontestablement permis le maintien de la culture du coton dans les bassins traditionnels de l'UE, soit la Grèce et la zone ouest de l'Andalousie. Ainsi, dans un contexte de forte variation du prix mondial, les instruments de soutien, en particulier l'aide spécifique au coton, et en Espagne, dans une moindre mesure, les autres aides couplées (article 68/69 et MAE Production intégrée) ont clairement permis de soutenir la production de coton dans les régions traditionnelles de production. Les effets des instruments sont néanmoins différents entre la Grèce et l'Espagne, notamment car les systèmes de production avant réforme, mais surtout les choix des Etats membres en matière de politiques de soutien au secteur ont été très différents et ont conduit à des évolutions significatives du secteur en Espagne et limitées en Grèce. Enfin, le contexte de prix mondiaux élevés, en fin de période (qui pourrait n'être que temporaire) est aussi un élément d'explication du maintien de la production.

7. QUESTION 1.2 : EFFETS SUR LE REVENU ET L'ÉCONOMIE RÉGIONALE

Dans quelle mesure les mesures de la PAC appliquées au secteur du coton ont-elles contribué à soutenir le revenu des producteurs de coton et l'économie agricole ?

7.1. Compréhension de la question

Analyse sur le revenu des producteurs

En termes de revenu, l'objectif principal du RPU est celui défini par le Traité de Rome qui consiste à « assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ».

Avant la réforme de 2006, des prix minimum garantissaient la stabilité des revenus des producteurs, dont le revenu était maximisé par des rendements élevés, résultat de pratiques agricoles intensives. Avec les aides à l'hectare et découplées mises en place en 2006, le revenu des agriculteurs est alors plus fortement soumis au prix mondial et à ses variations (cf. chapitre 6.4).

Par ailleurs, la question de l'équité appelle à comparer le revenu des producteurs de coton à celui du reste de la population agricole dans les régions productrices.

Nous détaillons ci-dessous l'analyse par région, afin de considérer la disparité des modes de production et des niveaux de vie. Nous prenons également en compte les autres instruments qui s'appliquent dans ces régions, notamment les mesures agro-environnementales. En revanche, le rôle des accords interprofessionnels n'est pas abordé car les OI n'ont joué aucun rôle actif qui aurait pu avoir un effet sur les relations commerciales et donc sur le revenu.

Analyse sur l'économie agricole

Du fait des objectifs originels de la politique agricole du secteur du coton, on entend par économie agricole, **l'activité régionale et l'emploi générés par le secteur de production de coton**. En effet, dans les régions spécialisées, le secteur du coton est suffisamment significatif dans l'économie régionale, pour être visible. Plusieurs éléments de la réforme ont ainsi possiblement eu un impact direct sur l'emploi et l'activité régionale du secteur du coton :

- Une réduction de la production (cf. chapitre 6.3), impactant directement l'emploi régional, tant agricole qu'industriel ;
- En Espagne, l'aide au démantèlement qui a entraîné la fermeture de 19 usines d'égrenage, impactant également l'emploi industriel ;
- Enfin, par rapport à une situation théorique sans soutien, les mesures relatives au coton, à travers leurs effets directs sur le maintien et le développement des activités agricoles et agro-industrielles, ont pu avoir un impact positif sur le niveau de l'emploi.

Afin d'analyser dans quelle mesure les instruments de soutien au secteur ont permis de soutenir (ou non) l'activité économique régionale, nous regardons, dans les régions spécialisées, la part du secteur (agricole et industriel) dans l'activité économique et l'emploi régional, son évolution dans le temps et quantifions les impacts liés à un découplage total des aides.

Tableau 28 : Critères et indicateurs de réponse à la question 1.2

Critères	Indicateurs
Le système de soutien au secteur du coton a permis (ou non) de soutenir le revenu des producteurs	Evolution du revenu familial avec et sans aides Variabilité après réforme du REF et causes Evolution de la part des aides (directes, découplées et autres, notamment RDR) dans le revenu Effet redistributif des aides entre les exploitations cotonnières Comparaison des REF/UTF de différents OTEX
Le régime d'appui au secteur du coton a permis (ou non) le soutien de l'économie agricole des régions concernées	Evolution du nombre d'emplois dans les exploitations cotonnières, le secteur de l'égrenage, et la sous-traitance Evolution de la valeur ajoutée du secteur cotonnier dans les régions spécialisées Estimation de la perte d'emploi et de valeur ajoutée en l'absence d'aide partiellement découplée

Source : Agrosynergie

7.2. Sources de données et limites de l'analyse

Analyse sur le revenu des producteurs

Les données utilisées sont les mêmes que dans la question 1.1 : l'analyse est basée sur des données, provenant du RICA, dans trois régions (Thessalie, Macédoine et Andalousie). Cette base est représentative de l'ensemble des exploitations agricoles professionnelles de l'UE, avec les limites déjà évoquées sur la taille des échantillons, le caractère professionnel des exploitations représentées, etc. (cf. Question 1.1 pour la méthode d'échantillonnage et les limites et Annexe 4 : Méthodologie du RICA). L'étude des données RICA porte sur les indicateurs économiques suivants : REF, REF/ha, REF/UTF, SAU et UTF de chacune des OTEX étudiées.

Pour être représentatif, les données sont pondérées, afin d'extrapoler les résultats dans chacune des régions.

Analyse sur l'économie agricole

L'analyse est basée sur des données RICA, Eurostat et des données nationales. L'objectif de cette partie a été d'étudier l'évolution de la perte d'emploi nette dans le secteur agricole et industriel avant et après 2006, puis de l'estimer pour un découplage partiel et total des aides. Des hypothèses concernant le caractère constant de certaines variables ont dû être posées, et les données en matière d'emploi industriel en Grèce ont été estimées.

7.3. Le système de soutien au secteur du coton a permis (ou non) de soutenir le revenu des producteurs

7.3.1. Evolution du revenu familial des exploitations

Niveau de revenu

En moyenne, pour la période 2004-2005, le revenu familial, par UTE, des exploitations spécialisées en coton est de 9 824€ en Macédoine, 14 759€ en Thessalie et 23 102€ en Andalousie. Il atteint, pour 2006-2011, 10 486€ en Macédoine, 13 195€ en Thessalie et 28 273€ en Andalousie. **Les revenus ont donc légèrement baissé en Thessalie, et augmenté en Andalousie. Toutefois ces tendances moyennes, masquent les variations importantes des revenus selon les périodes (phases 1 et 2)**

Figure 31 : Evolution du REF en Andalousie, Macédoine et Thessalie (€)

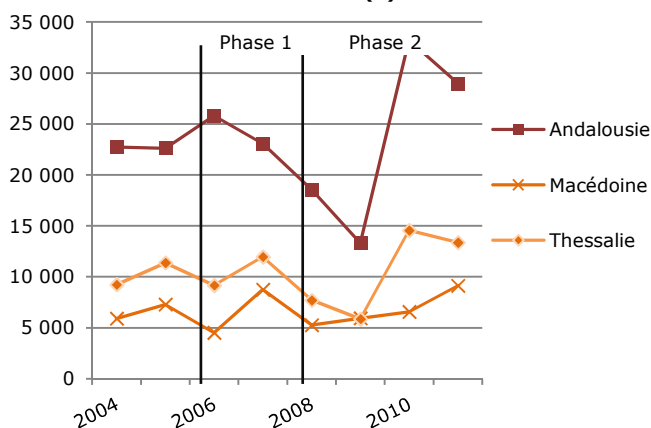
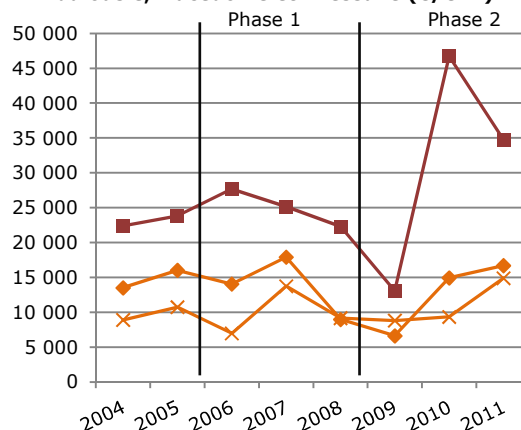


Figure 32 : Evolution du REF/UTF en Andalousie, Macédoine et Thessalie (€/UTF)



Source : Elaboration Agrosynergie d'après données RICA

Variabilité du revenu

L'analyse de la variabilité du revenu est limitée du fait du faible pas de temps disponible (avant et après la réforme). **Les données présentées sont issues du RICA. Elles montrent des résultats difficiles à interpréter de façon globale**, la variation des niveaux de revenu étant, selon les années et les régions, liée à des variations de prix, de rendements, de niveau de subvention, voire de facteurs extérieurs et d'amortissement (voir tableaux ci-dessous). Certaines variations peuvent également être liées à des évolutions de l'échantillon RICA.

Dans les régions grecques, le REF/UTF (qui inclut les DPU) reste relativement stable entre 2004 et 2006. Après une **augmentation entre 2006 et 2007 (de 97% en Macédoine et de 27% en Thessalie)** due à une hausse des prix, **le REF/UTF diminue jusqu'en 2009** de 36% en Macédoine et de 63% en Thessalie. Cette diminution peut être expliquée par une diminution des prix entre 2007 et 2008 et des aides en Thessalie entre 2008 et 2009 (cf. Tableau 29).

Le REF/UTF augmente en 2010 en Thessalie, de 6 621 euros en 2009 à 14 946 euros en 2010, soit une augmentation de 126%. Ce pic est fortement corrélé à une hausse du prix (+112% entre 2009 et 2010) et à une augmentation des aides (+30%).

Le revenu familial varie plus fortement encore en Andalousie, ainsi, **le REF/UTF des producteurs andalous, qui avoisinait les 23 100 euros avant la réforme, diminue de 53% entre 2006 et 2009** (cf. Tableau). Cette diminution coïncide avec une diminution du prix du coton brut (- 61%) et des rendements en baisse (- 41%), résultat de l'extensification de la production. Dans un même temps, les facteurs extérieurs croissent de 277%, avec notamment une hausse des salaires et du fermage payés.

Le phénomène d'accroissement du REF/UTF observé en Thessalie est plus important encore en Andalousie. Le REF/UTF passe de 13 084 euros à 46 727 euros, soit une augmentation de 257%, entre 2009 et 2012. Ce pic s'explique à la fois par un effet prix (une hausse du prix payé aux producteurs de +80% entre 2009 et 2010), résultat des fluctuations des prix mondiaux entre 2010 et 2011 et à la fois par des rendements croissants (+40% entre 2009 et 2010). Enfin, en parallèle à la hausse du REF, associée à des prix et des rendements en coton brut croissants, il est également possible d'observer une diminution du nombre d'UTF entre 2009 et 2010 de 30% qui amplifie le phénomène.

Tableau 29 : Variations du prix, des rendements, des subventions des facteurs extérieurs et des amortissements, expliquant les variations du REF/UTF

Macédoine	REF/UTF	Prix	Rendement	Total subventions d'exploitation	Facteurs extérieurs	Amortissement
Entre 2006 et 2007	97%	38%	13%	-6%	-1%	3%
Entre 2007 et 2008	-33%	-44%	3%	9%	4%	6%
Entre 2008 et 2009	-4%	20%	-2%	17%	8%	3%
Entre 2009 et 2010	6%	82%	-28%	-5%	-11%	-3%
Entre 2010 et 2011	59%	0%	42%	1%	7%	-8%

Thessalie	REF/UTF	Prix	Rendement	Total subventions d'exploitation	Facteurs extérieurs	Amortissement
Entre 2006 et 2007	27%	23%	6%	7%	10%	10%
Entre 2007 et 2008	-50%	-47%	-3%	2%	4%	-7%
Entre 2008 et 2009	-26%	38%	11%	-13%	8%	13%
Entre 2009 et 2010	126%	112%	-20%	30%	41%	5%
Entre 2010 et 2011	12%	-13%	17%	-18%	-33%	-9%

Andalousie	REF/UTF	Prix	Rendement	Total subventions d'exploitation	Facteurs extérieurs	Amortissement
Entre 2006 et 2007	-9%	-25%	11%	12%	91%	25%
Entre 2007 et 2008	-11%	-35%	-33%	48%	21%	-9%
Entre 2008 et 2009	-41%	-20%	-20%	11%	63%	-14%
Entre 2009 et 2010	257%	80%	40%	0%	-60%	30%
Entre 2010 et 2011	-26%	7%	29%	-14%	-8%	-9%

Légende

Cases jaunes : variations dans le sens d'une diminution du REF/UTF.

Cases vertes : variations dans le sens d'une augmentation du REF/UTF.

Cases blanches : variations inférieures à |10|%.

Source : Elaboration Agrosynergie d'après données RICA

Contribution des aides au revenu

Les aides perçues (découplées, aide spécifique coton, MAE, et article 68) sont versées indépendamment du niveau de production ; elles ont donc un effet stabilisateur des revenus, qui dépend de leur importance par rapport au revenu de l'exploitation. Or, la part des aides dans le REF est largement supérieure à 100% (cf. Tableau 30) : de 84 à 301% en Andalousie, de 144 à 296% en Macédoine et de 112 à 238% en Thessalie. Les instruments de soutien sont donc fondamentaux dans le maintien du revenu des producteurs.

Tableau 30 : Part des aides³⁷ totales dans le REF en Andalousie, Macédoine et Thessalie

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Andalousie	84%	105%	194%	301%	121%	119%
Macédoine	296%	144%	261%	271%	232%	169%
Thessalie	160%	132%	209%	238%	125%	112%

Source : Elaboration Agrosynergie d'après données RICA

Malgré le niveau très élevé des aides dans le revenu des agriculteurs, les variations interannuelles du REF sont importantes à partir de 2006, du fait d'une grande variabilité des prix et des rendements. Depuis 2006, les prix du coton brut sont corrélés directement au prix mondial du coton égrené. Les agriculteurs ont modifié les niveaux d'intensification pour réduire les coûts de production et optimiser leur marge. De plus, les règles d'attribution de l'aide spécifique et en particulier le versement de l'aide conditionné à la conduite de la culture jusqu'au stade de l'ouverture des capsules entre 2006 et 2008, modifié par une obligation de récolte à partir de 2009, ont fortement joué sur la productivité agricole. Enfin, en Espagne, entre 2006 et 2009, la hausse des facteurs extérieurs (salaires fermage et intérêts) ont fortement contribué à la baisse des revenus. Néanmoins l'effet des aides reste prépondérant dans le revenu des exploitations cotonnières.

Effet redistributif des aides entre les exploitations cotonnières

La mise en place des aides directes (couplées ou découplées) aurait pu permettre de redistribuer les soutiens en faveur de certaines catégories d'exploitations, ou au profit d'objectifs identifiés, comme la qualité.

En Espagne et en Grèce, les **DPU** ont été attribués sur des références historiques, dépendant ainsi des soutiens individuels perçus lors de la période de référence. Dans ce contexte, la réforme de 2003 ne pouvait pas permettre une redistribution des soutiens et une diminution des hétérogénéités.

En Espagne, l'éligibilité à l'aide de l'article 69/68 dépend de critères sur les caractéristiques du coton brut : humidité inférieure à 12% (puis à 11,5% à partir de la campagne 2012/2013), quantité d'impuretés inférieure à 5% et rendement supérieur au minimum local. Les aides de l'article 69/68 ont été perçues, en moyenne sur les années 2006 à 2011, sur 67% des superficies de coton (71% de la production). Comme le montre le

Tableau 14, en 2012, la part de la production éligible au soutien atteint un niveau particulièrement

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Surface payée (ha)	51 817	41 481	23 864	27 956	46 348	59 763	
Production payée (t)							172 909
Montant payé (€/ha)	259,36	323,81	562,80	480,46	289,80	224,75	
Montant payé (€/t)							77,68
Montant payé total (€)	12 525 458	13 432 000	12 553 245	13 356 868	13 997 118	12 919 507	11 735 918
Budget (€)	13 432 000	13 432 000	13 400 000	13 432 000	13 432 000	13 432 000	13 400 000
Bénéficiaires						6 024	6 155
% surface ou production totale	83%	64%	45%	48%	73%	89%	91%

élevé : 91% de la production totale. Globalement, une part importante des superficies et de la production brute espagnole bénéficie alors de l'aide, annulant ainsi tout effet redistributif et confirmant que les critères sont peu exigeants (cf. chapitre 6.7.1 de la Question 1.1).

On voit donc bien que les aides n'ont eu qu'un effet redistributif mineur, du fait de leur conception.

7.3.2. Niveau de vie équitable aux producteurs de coton

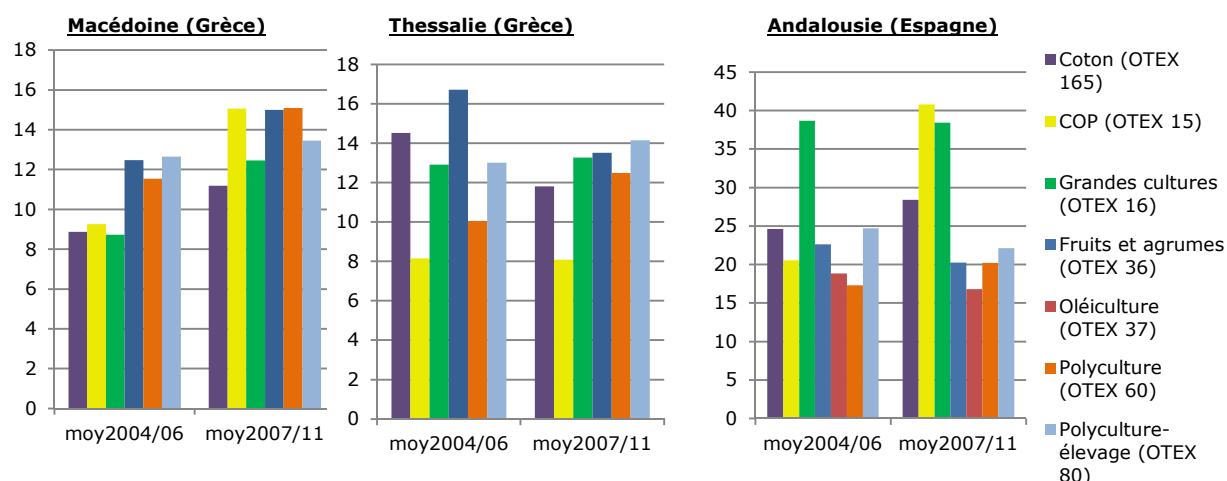
La figure ci-dessous présente le revenu moyen par actif familial dans les principaux systèmes de production de Thessalie, Macédoine et Andalousie.

³⁷ SE 605 : Total subventions d'exploitation sauf sur investissement

En **Macédoine**, le coton figure parmi les cultures avec les plus faibles REF/UTF avant et après réforme. Si en **Thessalie**, le coton possède, entre 2004 et 2006, un REF/UTF moyen supérieur à l'ensemble des autres systèmes, excepté celui spécialisé en fruits et agrumes (OTEX 36), sa moyenne 2007-2011 diminue, le situant en dessous de la plupart des autres systèmes sauf les COP (OTEX 15).

Dans le cas de l'**Andalousie**, avant la réforme, le système spécialisé en coton figure avec les grandes cultures (OTEX 16), la polyculture-élevage (OTEX 80) et la polyculture élevage (OTEX 80) parmi les systèmes avec les plus forts REF/UTF. Le REF/UTF moyen du coton de la période 2007-2011 (28 396 euros/UTF) augmente par rapport à la moyenne 2004-2006 (24 620 euros/UTF). La différence entre les systèmes grandes cultures (COP et grandes cultures) s'accroît, et les systèmes coton se maintiennent parmi les plus rentables.

Figure 33 : REF/UTF moyen par OTEX et par région (milliers €/UTF)



Source : Elaboration Agrosynergie d'après données RICA

On voit ainsi que les situations sont très contrastées entre régions et périodes et que l'Otex coton peut être parmi celles avec les meilleurs ratios REF/UTF (Thessalie et Andalousie), ou au contraire les plus faibles (Macédoine). Dans tous les cas, les aides aux producteurs participent à l'amélioration du niveau de vie des producteurs et à le rendre plus équitable ainsi en termes de REF/UTF, l'Otex coton n'est jamais ni la mieux placée, ni la moins bien classée.

7.4. Le régime d'appui au secteur du coton a permis (ou non) le soutien de l'économie agricole des régions concernées

7.4.1. Evolution du niveau d'emploi

7.4.1.1. A l'échelle de la production

La production de coton est fortement utilisatrice de main d'œuvre, avec en moyenne 18 journées/ha³⁸, soit 5,7 millions de journées pour la Grèce et 1,2 millions pour l'Espagne entre 2004 et 2011. Malgré une forte mécanisation, la culture de coton nécessite une main d'œuvre importante pour réaliser de nombreuses interventions : installation du réseau d'irrigation (goutte à goutte), traitements, récolte, chargement, etc.

A partir de 2006, l'emploi dédié à la production de coton subit une baisse importante du fait de la diminution des superficies et des rendements. Cette tendance se poursuit jusqu'en 2010 puis s'inverse. Néanmoins, la perte d'emploi agricole réelle doit prendre en compte la mise en place des cultures alternatives qui a pu mobiliser une partie de la main d'œuvre auparavant occupée à la culture du coton. D'autre part, d'après les études de cas, il semblerait que la perte d'emploi ait affecté plus particulièrement les saisonniers agricoles pour lesquels il existe peu de possibilité alternative sur le marché local.

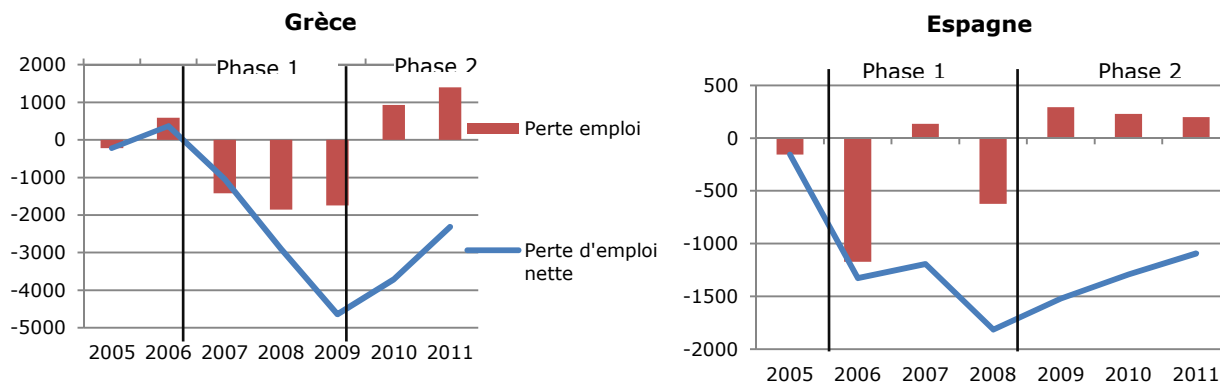
D'après les données du RICA, on estime que la main d'œuvre à l'hectare du coton est de 0,068 UTA et celle des systèmes COP de 0,034 UTA en Grèce et de 0,018 UTA en Espagne³⁹. En appliquant

³⁸ Calcul d'après données RICA

³⁹ Note : les UTA/ha restent stables dans les deux pays sur la période 2004-2011

ces données aux superficies de coton dans les régions et à leur diminution, **la perte d'emploi agricole nette en 2009 est de 19% par rapport à 2006, en Grèce. Avec la reprise des surfaces à partir de 2010, on peut estimer que la perte d'emploi nette entre 2004 et 2011 est de 8%. En Espagne, ces valeurs sont respectivement de 23% et 16%.**

Figure 34 : Evolution de l'emploi dans la production du coton en Espagne et en Grèce (UTA)



Source : Elaboration Agrosynergie à partir des données Eurostat (Superficies régionales), OPEKEPE (Superficies régionales coton 2010-2011) et RICA (UTA et SAU des exploitations)

On voit donc bien que la réforme a conduit à une baisse de l'emploi dans les régions concernées, mais que le maintien des aides au coton a diminué cet effet, par rapport à un découplage total.

7.4.1.2. A l'échelle du secteur de l'égrenage

Espagne

En proportion à la baisse des volumes, l'emploi dans les usines d'égrenage a diminué de 481 ETP en 2004 à 238 en 2012, étant entendu que la main d'œuvre est majoritairement de la main d'œuvre temporaire embauchée pour la durée de la campagne.

Toutefois, alors qu'il est de 4 avant et après, le nombre d'ETP pour produire 1 000 tonnes de coton égrené a augmenté en Espagne, entre 2006 et 2008, du fait de la diminution de la production. En moyenne sur 2004-2012, le nombre d'ETP/1000 tonnes est de 7,1 (cf. Tableau 31).

Tableau 31 : Evolution du nombre d'ETP/tonne en Espagne, entre 2004 et 2012

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ETP *	481	501	464	410	283	231	193	205	238
Production (1000t) **	115	113	48	42	19	26	38	60	63
ETP/1000t	4,2	4,4	9,7	9,7	15,2	8,8	5,1	3,4	3,8

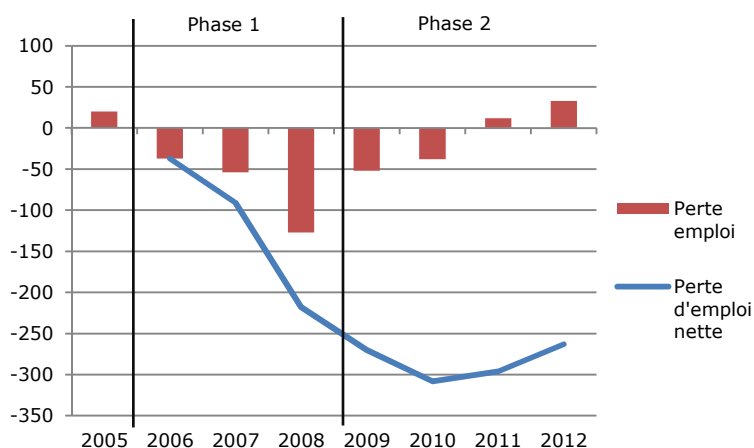
Source : *Junta de Andalucía, Encuesta Industrial Annual de Empresas. Resultados de Andalucía / **Eurostat et Agrosynergie

Dans les faits, cette baisse de la production s'est traduite par une diminution de la durée de la campagne de récolte et des heures de travail journalier, remettant en question la viabilité économique de ces usines. La baisse a été très importante lors de la phase 1, mais les quantités reprennent à partir de 2009 (cf. chapitre 6.3).

En 2010, l'Espagne fait le choix de mettre en place, dans son Plan de restructuration, l'aide au démantèlement des usines d'égrenage. L'objectif d'une telle mesure était d'adapter les capacités d'égrenage à la production. Dans ce contexte, dix-neuf usines ont fermé. Le plan de restructuration a fait disparaître 170 emplois permanents et 600 emplois occasionnels (Junta de Andalucía), ce qui correspond à 250 ETP.

La perte d'emploi dans le secteur de l'égrenage est à replacer dans le contexte de la crise économique en Espagne, où une reconversion pour les travailleurs a pu s'avérer très difficile.

Figure 35 : Evolution de l'emploi dans les industries d'égrenage, en Espagne, entre 2005 et 2012 (ETP)



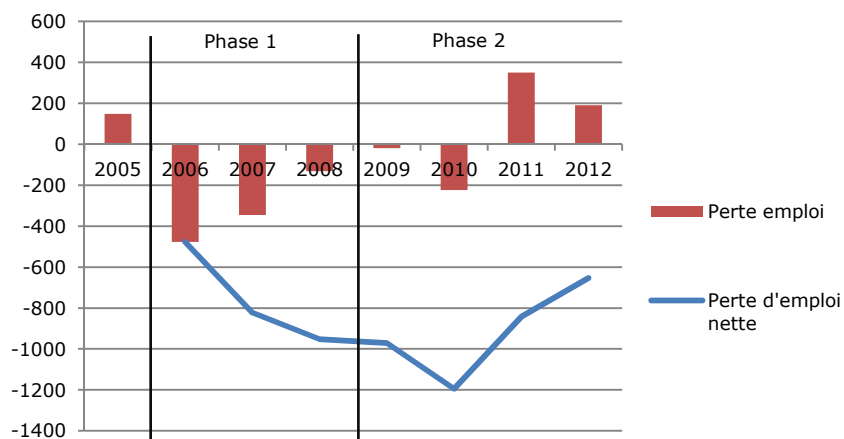
Source : Elaboration Agrosynergie d'après les données de la Junta de Andalucía (Encuesta Industrial Anual de Empresas)

Grèce

A défaut de disposer de données sur l'emploi industriel, nous appliquons la valeur de 7,1 ETP⁴⁰ par tonne à la production grecque, entre 2005 et 2011, pour estimer la perte d'emploi dans le secteur de l'égrenage (c'est une hypothèse incertaine, car les données espagnoles Tableau 31, montrent que ce ratio est variable, entre 4 et 15 ETP par 1 000 tonnes, mais que corrobore les résultats de l'enquête auprès des industriels grecs). Les résultats sont présentés dans la figure ci-dessous.

Sur cette base la perte d'emploi maximum est atteinte en 2010, avec 1 200 ETP de moins qu'en 2005 (la moitié de l'emploi de 2005), mais la reprise des quantités dans les dernières années, a du permettre de recouvrer le même taux d'emploi qu'avant la réforme ou un niveau proche. Ceci reste toutefois très incertain, du fait du manque de données réelles sur ce point.

Figure 36 : Evolution de l'emploi dans les industries d'égrenage, en Grèce, entre 2005 et 2012 (ETP)



Source : Elaboration Agrosynergie d'après les données Eurostat et Agrosynergie

⁴⁰ Valeur issue des données d'Espagne

7.4.1.3. Evolution du niveau d'emploi dans les entreprises de machines sous-traitantes

Espagne

Dans leur Programme National de Restructuration, les autorités espagnoles ont prévu de compenser la baisse de travail dans les entreprises de machines sous-traitantes.

En établissant un budget initial de 2 millions d'euros pour l'aide aux entreprises de machine sous-traitantes, l'Espagne avait prévu que ce montant couvre 200 000 tonnes (soit 73% des 274 030 tonnes de coton couvertes par l'aide au démantèlement).

Dans les faits, cette mesure a été très peu mobilisée par les entreprises éligibles et le budget a été revu fortement à la baisse dès la deuxième année de mise en œuvre. Avec un niveau de dépense final de 393 000 €, moins de 40 000 tonnes de coton « démantelé » ont bénéficié de l'aide aux entreprises de machines sous-traitantes, soit 15% seulement du potentiel de soutien au secteur. 61 entreprises ont bénéficié de l'aide, avec en moyenne 6 500 € par entreprise.

Tableau 32 : Estimation du tonnage de coton démantelé avec l'aide aux entreprises de machine sous-traitantes et avec l'aide pour le démantèlement des usines d'égrenage

	Montant de l'aide	Budget	Tonnage de coton démantelé
Aide pour le démantèlement des usines d'égrenage	177,59 €/t	48 665 000 €	274 030 t
Aide aux entreprises de machine sous-traitante initialement prévue	10 €/t	2 000 000 €	200 000 t (73%)
Aide aux entreprises de machine sous-traitantes effective	10 €/t	393 000 €	40 000 t (15%)

Source : Agrosynergie d'après données de mise en œuvre

Selon les entretiens avec l'Association Nationale des Entreprises de Services Agricoles et Moissonneuse Batteuse, la cause principale à cette faible mobilisation de l'aide est l'impossibilité pour les entreprises d'apporter les justificatifs demandés prouvant qu'ils avaient effectué un travail à façon au cours de la campagne 2005/2006 et le manque de justificatif d'achat des machines.

L'effet du ralentissement post-réforme de la production de coton est difficile à estimer dans le cas des entreprises de machines sous-traitantes, mais il est certain que le matériel de récolte, spécifique au coton, a été sous-utilisé, causant des difficultés économiques. Néanmoins, nous pouvons supposer que la hausse de la production à partir de 2009 a permis de reprendre des niveaux d'activités plus importants.

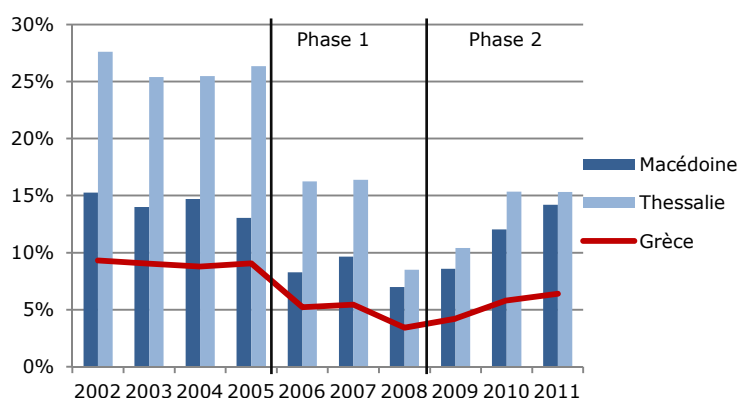
7.4.2. Evolution de la valeur ajoutée du secteur cotonnier

Grèce

La part de la production de coton dans la production agricole grecque est relativement stable entre 2002 et 2005. Elle diminue par la suite jusqu'à 2009 (-53% en 2009 par rapport à 2005), pour reprendre dès 2009. Cette tendance est également visible dans les régions et s'explique par la diminution des surfaces et des rendements après la réforme.

On notera également dans le graphe ci-dessous, l'importance de la production de coton dans l'ensemble de la production agricole en particulier en Thessalie (19% en moyenne entre 2002 et 2012).

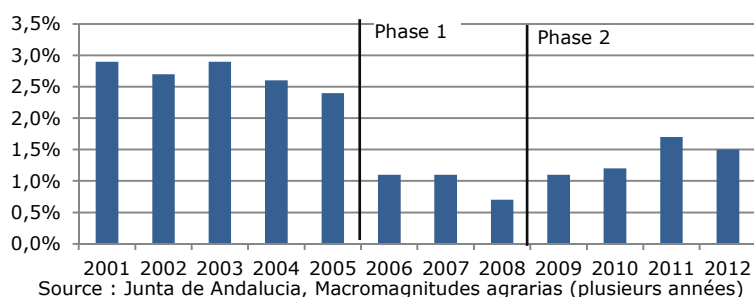
Figure 37 : Part de la production de coton dans la production totale agricole nationale et régionale (%)



Source: EL.STAT. (Economic Accounts for Agriculture by Nuts I, II)

En Andalousie, la part de la valeur ajoutée de la culture de coton dans la valeur ajoutée agraire s'effondre entre 2005 et 2006. Elle s'explique principalement par une diminution de la valeur ajoutée du coton de 60% entre ces deux années. La valeur ajoutée du secteur cotonnier reprend en 2009 (+27%) et permet au coton de reprendre de l'importance dans la valeur ajoutée régionale, avec une moyenne 2001-2012 voisine de 2%.

Figure 38 : Part de la valeur ajoutée du coton dans la valeur ajoutée agraire en Andalousie (%)



Source : Junta de Andalucía, Macromagnitudes agrarias (plusieurs années)

7.4.3. Estimation de la perte d'emploi et de valeur ajoutée en l'absence d'aide partiellement découplée

Cette partie a pour objectif de simuler l'effet d'un découplage total de l'aide spécifique sur l'emploi agricole et industriel en 2011. En moyenne, sur les trois régions, un découplage total de l'aide spécifique au coton correspond à une baisse de 80% des aides couplées (cf. chapitre 6.4). Nous prendrons la moyenne des régions grecques Thessalie et Macédoine pour représenter la Grèce.

Tableau 33 : Simulation de la perte de production avec découplage total de l'aide spécifique, 2011

MCVF	Exploitations non rentables	Superficies non rentables	Volumes non rentables
Grèce	73%	57%	56%
Espagne	90%	83%	80%

Source : Agrosynergie (cf. Question 1.1)

A partir des hypothèses de diminution présentées au tableau ci-dessus basées sur une simulation de découplage total, et des données sur l'emploi agricole et industriel en 2011⁴¹, nous avons estimé à 11 011 UTA perdus en cas de découplage total de l'aide spécifique en Grèce et 3 029 en Espagne (voir tableau ci-dessous). Dans le secteur industriel, la perte serait de 944 ETP en Grèce et 170 ETP en Espagne. Ce calcul permet d'estimer le nombre d'emplois qui sont maintenus par le système actuel des aides au secteur.

⁴¹ Données Eurostat et RICA (emploi agricole) / Junta de Andalucía et Agrosynergie reconstitué (emploi industriel)

Tableau 34 : Estimation du nombre d'emplois perdus en cas de découplage totale des aides (ETP)

	Grèce		Espagne	
	Emplois agricoles	Emplois industriels	Emplois agricoles	Emplois industriels
Situation initiale 2011 (ETP)	19 318	1 656	3 649	205
Situation de découplage totale de l'aide spécifique, par rapport à 2011 (ETP)	11 011	944	3029	170

Source : Elaboration Agrosynergie d'après données RICA

7.5. Conclusion des effets sur le revenu et l'économie régionale

Par rapport aux deux années précédents la réforme, en dépit de la baisse de la production de coton, le revenu familial par UTF des exploitations a augmenté en Macédoine et en Andalousie du fait du cumul des DPU, des aides couplées et de la marge de la culture et un peu régressé en Thessalie et ce en dépit de la baisse de la production de coton. Au-delà de ces tendances moyennes, le revenu montre une importante variabilité. Ainsi, en 2010 par exemple, le REF/UTF augmente de manière exponentielle en Thessalie (+126%) et en Andalousie (+257%). Les principaux facteurs expliquant la variabilité du REF/UTF sur la période post-réforme sont :

- le **prix** qui est à présent connecté au prix mondial,
- les **rendements** qui ont beaucoup varié en fonction du choix des producteurs et des pays,
- le **niveau des aides, car les subventions contribuent au revenu de manière essentielle**. En moyenne, après la réforme de 2006, l'ensemble des aides perçues par les exploitations spécialisées en coton est de l'ordre de 1 400 € par hectare et par an en Thessalie, 1 200 € en Macédoine et 2 000 € en Andalousie. Elles représentent ainsi une part essentielle du revenu des producteurs, largement supérieure à 100%, variant, sur la période, de 84 à 301% selon les zones et les années (source RICA).

Les aides ont donc largement participé au maintien des revenus des producteurs. Néanmoins, le revenu montre une importante variabilité qui s'explique par les variations des rendements et celles du prix producteur qui est, depuis la réforme, directement établi selon le cours mondial. Les données RICA montrent une variabilité plus importante en Espagne qu'en Grèce, possiblement du fait de plus grandes variations de rendements. En revanche, l'effet redistributif des systèmes de soutien mis en place entre les producteurs de coton, est assez limité en Espagne et nul en Grèce du fait de l'adaptation d'un découplage sur base individuelle (« modèle historique du RPU »).

Par ailleurs, les aides aux producteurs ont participé à l'amélioration du niveau de vie des producteurs et à le rendre plus équitable ainsi en termes de REF/UTF, l'Otex coton n'est jamais ni la mieux placée, ni la moins bien classée dans les régions étudiées.

A l'échelle régionale, **le coton représente une part significative de la production agricole en Thessalie (19%) et en Macédoine (12%)**. En Espagne, si elle représente 2/3 de la main d'œuvre agricole totale employée dans les cultures arables irriguées de la zone principale de culture, la culture de coton n'occupe en revanche qu'une part mineure de la valeur ajoutée régionale avec 1,8% en moyenne entre 2001 et 2012.

Les impacts en matière **d'emploi** sont corrélés directement aux variations des volumes de production. Au moment où ces volumes étaient les plus faibles, on estime à **plus de 6 000 UTA**, la perte nette d'emploi agricole en supposant une reconversion des terres en COP, et **près de 1 500 ETP** celles dans le secteur de l'égrenage. Avec la reprise des volumes, ces pertes ont été en grande partie annulées.

En contrepartie, les aides ont permis le maintien d'un nombre important d'emplois : une simulation, conduite sur des données RICA, montre que près de 15 000 ETP dans le secteur agricole et plus de 1100, dans le secteur industriel, sont maintenus par le système actuel des aides au secteur. L'ensemble de ces emplois reste lourdement dépendant du maintien des aides européennes.

Les effets du régime de soutien sur les revenus et l'économie régionale sont des critères importants pour juger de la cohérence de cette politique dans le cadre des objectifs EU2020 en matière de développement durable qui sera abordé dans la question 6.

8. QUESTION 2 : EFFETS SUR LES STRUCTURES DE PRODUCTION

Dans quelle mesure les mesures de la PAC appliquées au secteur du coton ont-elles induit des améliorations structurelles dans le secteur du coton, en particulier concernant la productivité, l'approvisionnement et la commercialisation ?

8.1. Compréhension de la question

Les structures de production déterminent la capacité du secteur agro industriel (synergie entre la production agricole, l'égrenage et la première mise en marché) à produire du coton égrené et à le commercialiser. Elles impactent la productivité du secteur au travers de la maîtrise des coûts de production (coûts variables et coûts fixes) ; elles affectent l'approvisionnement du secteur de l'égrenage⁴², via la structure des bassins de production et l'organisation du transport. Les évolutions structurelles des entreprises peuvent également avoir un impact sur la commercialisation des produits, en particulier en modifiant l'offre de biens et services.

L'amélioration des structures de production est au cœur des objectifs de la réforme de 2006 et des modifications du régime, faites en 2009, dans une perspective de réduire les surcapacités de l'égrenage, et d'améliorer la compétitivité du secteur, pour qu'il se maintienne dans les régions spécialisées.

Ainsi nous analysons les effets structurels des instruments de soutien au secteur à quatre niveaux :

- Changements structurels au stade de la production
- Changements structurels sur l'approvisionnement de l'industrie de l'égrenage. Ce point est déjà vu en Question 1.1, en matière de géographie des approvisionnements
- Changements structurels au stade de l'égrenage et évolution des facteurs de productivité de ce secteur
- Changement en matière de diversification de la production, intégration verticale et de la commercialisation

Prévu dans le règlement communautaire, les organisations interprofessionnelles n'ont pas eu le rôle attendu en matière d'appui à la coordination de la mise sur le marché du coton, d'orientation de la production vers des produits mieux adaptés aux besoins, d'élaboration des stratégies de commercialisation, etc. Nous n'en parlons donc pas dans cette question. Le tableau ci-dessous fournit la liste des critères et indicateurs d'évaluation retenus.

Tableau 35: Critères et indicateurs de réponse à la question 2

Critères	Indicateurs
Les mesures appliquées ont affecté (ou non) la structure et les facteurs de productivité du secteur agricole.	Evolution de la surface moyenne. Etudes des caractéristiques des exploitations agricoles ayant réduit leur production (recherche de corrélation entre les groupes - données RICA)
Les mesures appliquées ont affecté (ou non) la structure du secteur cotonnier et l'approvisionnement de l'industrie de l'égrenage.	Etude de la concentration des bassins de production et la concurrence entre les usines (données issues des entretiens). Evolution du prix du coton et de son effet (données RICA)
Les mesures appliquées ont affecté (ou non) la structure et les facteurs de productivité du secteur de l'égrenage.	Localisation et distribution des usines d'égrenage dans les régions productrices de coton. Etude du taux d'utilisation et de la capacité.
Les mesures appliquées ont affecté (ou non) les facteurs de compétitivité de l'égrenage en matière de commercialisation	Etude des facteurs de compétitivité : marketing, valorisation de la production... (données issues des études de cas)

8.2. Source de données et limites de l'analyse

Structure du secteur agricole

En plus des données précédemment utilisées pour les superficies, l'évolution de la structure du secteur agricole est analysée à partir des données RICA. L'objectif est d'observer un lien possible entre la taille des exploitations et l'abandon de la culture de coton.

Dans un second temps, les caractéristiques des exploitations ayant le plus réduit leur production de coton, sont mises en évidence par une analyse statistique des données RICA. Il s'agit de

⁴² Les relations avec l'aval de la filière sont étudiées dans la question d'évaluation 3 et ne seront pas traitées ici.

rechercher une corrélation entre l'évolution des surfaces de coton durant la phase 1 de la réforme et les caractéristiques structurelles des exploitations en 2005.

Approvisionnement

L'étude des effets de la réforme sur la concentration des bassins de production et sur la concurrence entre les industries d'égrenage repose essentiellement sur les entretiens, et l'enquête auprès des industriels grecs. Ces sources ont notamment permis d'obtenir des données relatives aux caractéristiques des bassins de production, à la distance d'approvisionnement et aux stratégies adoptées par les entreprises pour favoriser une fidélisation de l'approvisionnement.

Structure de l'égrenage

L'étude de l'évolution structurelle du secteur de l'égrenage repose sur les entretiens, mais également sur des données issues de LMC (2007), USDA, et Eurostat.

Dans tous les cas, le caractère privé de certaines informations issues des industries d'égrenage a limité la disponibilité des données concernant la productivité.

8.3. Les mesures appliquées au secteur du coton ont affecté (ou non) la structure et les facteurs de productivité du secteur agricole

Evolution de la structure du secteur entre 2005 et 2013

Pour analyser la productivité agricole, il faut distinguer les deux phases de la réforme.

Lors de la première phase, le découplage des aides a conduit à une baisse très importante de la production de coton, correspondant à une **diminution simultanée des rendements et des surfaces** (cf. Question 1.1). Le nombre d'exploitations a lui aussi fortement diminué : - 44% en Grèce, et - 29% en Espagne.

En Grèce, la superficie moyenne cultivée en coton a augmenté de 28% entre 2005 et 2010, ce qui permet de dire que les exploitations ayant de faibles superficies en coton ont davantage abandonné cette production que les autres. **En revanche, la superficie moyenne par exploitation a peu varié en Espagne**, montrant que la sortie du secteur n'est pas particulièrement le fait des exploitations de plus petites dimensions. Ceci est confirmé par les entretiens qui ont indiqué que l'arrêt de la production, était avant tout lié à la localisation par rapport aux usines d'égrenage et aux possibilités de productions alternatives :

- A Cordoba, les latifundia et les grandes exploitations ont souvent abandonné la culture de coton et se sont tournées vers l'olivier et le vignoble
- Les petits exploitants ont substitué la production du coton par les légumes et spécialement par la tomate industrielle.
- Les exploitations moyennes ont choisi de se diversifier, sans abandonner complètement le coton.

Dans **la deuxième phase**, à partir de la campagne 2009/2010, il y a eu un accroissement de la superficie et une augmentation spectaculaire de la production et des rendements, mais sans arriver aux niveaux antérieurs à la réforme. Dans cette deuxième étape, la reprise a été motivée par l'augmentation des prix mondiaux, par la maîtrise du nouveau système de production et par l'obligation de récolte.

La culture est aujourd'hui moins productive qu'avant 2006. La production et les rendements ont diminué du fait de l'extensification. La réforme a provoqué une forte réduction des coûts unitaires (cf. chapitre 6.5), permettant de considérer la culture du coton comme étant plus compétitive : les coûts de production ayant été réduits et permettant de vendre à l'égrenage à un prix bien inférieur à celui antérieur à la réforme (Figure 14).

Tableau 36 : Evolution des surfaces, du nombre d'exploitation et de la superficie moyenne de coton

	Grèce			Espagne		
	2005	2010	Variation	2005	2010	Variation
Surfaces (ha)	363 000	260 400	-28%	86 000	63 200	-27%
Nombre d'exploitations	70 760	39 790	-44%	8 689	6 207	-29%
Superficie de coton moyenne /exploitations (ha)	5,1	6,5	28%	9,9	10,2	3%

Source : Eurostat (superficie grecque 2005, superficies espagnoles, nombre d'exploitations grecques), Ministère de l'agriculture/OPEKEPE (superficie grecque 2010) et MAGRAMA (nombre d'exploitations espagnoles)

Les données du RICA ont été analysées pour rechercher une corrélation entre l'évolution des surfaces de coton durant la phase 1 de la réforme et les caractéristiques structurelles des exploitations en 2005. L'objectif était de vérifier les hypothèses suivantes : les exploitations qui ont abandonné ou fortement réduit leurs superficies en coton entre 2005 et 2008 sont celles qui en 2005 :

- avaient les plus petites dimensions
- étaient les plus spécialisées
- avaient les rendements les plus faibles
- avaient les coûts de production à l'ha les plus élevés
- avaient la part de fermage la plus importante
- avaient la marge brute à l'ha la plus faible
- avaient la valeur ajoutée nette d'exploitation (et VANE/ha) la plus faible.

Le détail de la méthodologie est présenté en annexe (cf. Annexe 4 : Méthodologie du RICA). Malgré des échantillons significatifs, l'analyse montre peu de corrélation, sauf :

- En **Grèce**, les exploitations dont la superficie de coton 2008 est nulle (groupe d'individus ayant abandonné la production de coton) et les autres exploitations présentent probablement des différences en matière de coût de production à l'ha et de part de la SAU en fermage dans la SAU totale. En effet, les exploitations qui ont totalement abandonné la culture de coton en 2008, avaient, en 2005, des coûts de production supérieurs (en moyenne 1154€/ha contre 919€/ha) et une part de fermage inférieure (57% contre 63%), bien que ce dernier point soit peu discriminant.

En **Espagne**, les exploitations qui ont augmenté significativement leur surface en coton (superficie 2008 supérieure de plus de 25% à celle de 2005) sont probablement différentes des autres en matière de part de la SAU en fermage dans la SAU totale : elles ont des parts de fermage très faibles par rapport aux autres exploitations (5% par rapport à 23 et 26%).

Tableau 37 : Résultats des tests d'indépendance selon le ratio e la surface coton 2008 sur 2005

	Echantillon RICA					Test d'échantillons indépendants	
	Ratio superficie coton 2008/2005	Taille échantillon	Moyenne	Ecart-type	Erreur standard moyenne	Test de Levene sur égalité des variances ⁴³	Test-t d'égalité des moyennes (Hypothèse de v. inégales) ⁴⁴
Grèce	Coûts de production par ha en 2005 =0%	90	1154€/ha	525	55	0,003	0,000
	>0%	321	919€/ha	354	20		
Grèce	Part du fermage dans la SAU en 2005 =0%	90	57%	0,2999	0,0316	0,010	0,052
	>0%	321	63%	0,2577	0,0144		
Espagne	Part du fermage dans la SAU en 2005 >125%	69	23%	0,4108	0,0495	0,000	0,017
	>125%	19	5%	0,2294	0,0526		
Espagne	Part du fermage dans la SAU en 2005 <50%	19	26%	0,4200	0,0964	0,001	0,074
	>125%	19	5%	0,2294	0,0526		

Source : Elaboration Agrosynergie d'après données RICA

Ainsi, les analyses ci-dessus montrent qu'il n'y a pas eu des effets nets de la réforme sur les structures d'exploitations. Seuls peuvent être isolés en Grèce un effet d'élimination des exploitations avec les coûts de production les plus élevés et en Espagne un effet plus marqué de réduction pour les exploitations avec un taux de fermage plus élevé.

⁴³ Quand inférieur à 5%, l'hypothèse de variances égales entre les deux populations est rejetée.

⁴⁴ Quand inférieur à 5 ou 10%, selon le seuil choisi, l'hypothèse d'égalité des moyennes est rejetée. Alors, il est plus probable que les deux populations soient différentes.

Rôle des aides dans la structure

Les aides actuelles sont significatives dans le maintien de la productivité de l'activité agricole. Les aides totales représentent entre 70% et 170% de la VANE des exploitations sur la période post réforme (40% à 100% en considérant les aides hors DPU) (cf. Figure 9). Les simulations d'un découplage total de l'aide spécifique coton montrent par ailleurs que 79% des exploitations seraient en moyenne non rentables dans les trois régions, ce qui correspond à 65% de superficies par rapport à la politique actuelle (à système de production égal).

8.4. Les mesures appliquées au secteur du coton ont affecté (ou non) la structure du secteur en matière d'approvisionnement de l'industrie de l'égrenage

Effets de la réforme sur la concentration des bassins de production et la distance d'approvisionnement

L'industrie de l'égrenage européenne n'a pas d'autre source d'approvisionnement que la production locale. Les baisses de la production en Grèce et en Espagne ont donc affecté directement l'approvisionnement du secteur de l'égrenage.

En **Grèce**, les bassins de production n'ont pas changé par rapport à la période précédente. D'après les entretiens, les distances d'approvisionnement ont peu évolué, et ont même évolué préférentiellement à la hausse. En se basant sur l'enquête auprès des égreneurs, la distance moyenne a ainsi augmenté pour 9 usines. Cette distance a augmenté de manière très importante pour 4 usines (distance plus que doublé soit une distance moyenne passant de 40 km en 2006 à 80 km en 2010/2013) et de manière plus modérée pour 5 usines (augmentation de la distance de 10 km en moyenne).

En **Espagne**, la fermeture des usines, combinée à la baisse des superficies, a modifié les approvisionnements des usines toujours en activité. Malgré la concentration de la production sur l'axe Séville-Cadix (cf. Question 1.1) les périmètres d'approvisionnement ont augmenté et plusieurs usines (COALSA, DAFISA, INDESA) disposent de points de collecte disséminés sur le territoire pour réduire le transport pour les agriculteurs. D'après les entretiens, la distance moyenne se situerait aux alentours de 80-90 km (contre possiblement une cinquantaine auparavant). Dans le cas des usines situées au centre de la zone de production (bas Guadalquivir), cette moyenne est peut-être inférieure : par exemple pour Algosur, localisée à Lebrija, 80% de la production de coton livrée aux usines d'égrenage provient d'un périmètre inférieur à 50 km.

Concurrence entre les industries d'égrenage

En **Grèce**, avec la baisse de la production, la concurrence s'est accrue entre usines pour bénéficier d'approvisionnements suffisants.

Malgré cela, les entretiens n'ont pas révélé de stratégies particulières de fidélisation de l'approvisionnement. Les contrats anticipés ne sont pas pratiqués, les bonifications pour la qualité sont rares. Les seules pratiques entre les producteurs et les usines d'égrenage, concernent :

- la pratique de fixation du prix d'achat « on call ». Le producteur vend le coton brut à un prix, qui n'est pas fixé le jour de la livraison mais reste ouvert pendant une période déterminée au préalable (20-30 jours par exemple). Durant cet intervalle de temps, l'agriculteur a la possibilité de choisir le jour, où le prix de son coton, qui suit les cours mondiaux, est fixé.
- les facilités de paiement ou des réductions sur les intrants et/ou les semences, proposées par certaines entreprises.

En revanche, le rôle déjà significatif des intermédiaires, a augmenté, notamment du fait de la hausse du coût de transport (coût de l'énergie, hausse des distances et cessation d'activité des usines coopératives). Les intermédiaires, mieux équipés et organisés pour le chargement du coton brut, le transport, et un paiement rapide aux producteurs, ont étendu leur clientèle.

En **Espagne**, la concurrence pour l'approvisionnement s'est réduite depuis 2010, avec la réduction du nombre d'usines d'égrenage. Héritage du système antérieur à la réforme de 2006, les usines versent une avance à la livraison qui correspond à une part significative du produit final (environ 90%). Tout comme la Grèce, il ne semble pas y avoir de pratiques de fidélisation ou de contractualisation des livraisons, en amont de l'avance à la livraison. D'après les entretiens, les agriculteurs ne sont pas très fidèles et les changements sont importants d'une campagne à l'autre.

Contrairement à la Grèce, en Espagne les coûts de transport sont à la charge des producteurs.

Effet prix

Alors que les marchés de vente présentent des similarités, les divergences en termes de niveau de concurrence entre égreneurs en Grèce et en Espagne pourraient expliquer les différences de prix à l'agriculteur entre les deux pays (cf. Figure 13). La surcapacité des usines d'égrenage était la plus importante en Espagne avant la restructuration. De plus, le prix du coton brut (calculé à partir des données RICA, cf. Figure 14) est supérieur à celui pratiqué en Grèce de 2004 à 2008. A partir de 2009, le prix devient plus faible en Espagne qu'en Grèce.

Ce constat fait écho à une plainte portée par l'UPA (Union de Pequeños Agricultores y Ganaderos) auprès du Tribunal de la concurrence, en septembre 2011, contre les égreneurs et leurs associations (AEDA et ADESUR). L'UPA dénonce l'existence d'accords entre les entreprises pour fixer les prix d'achat aux producteurs entre 2004 et 2012, et de mesures visant à empêcher l'entrée sur le marché de nouvelles usines d'égrenage après la restructuration. Elle critique également l'interdiction de la mise en fonctionnement d'une usine déjà existante, Blanca Paloma, entre 2009 et 2012⁴⁵. En décembre 2013, ALGOSUR, COALSA, INDESA, DAFISA, Surcotton, Eurosemillas, COMASA, AEDA et ADESUR ont été condamnés à payer des amendes et ont fait appel.

8.5. Les mesures appliquées au secteur du coton ont affecté (ou non) la structure et les facteurs de productivité de l'égrenage

L'égrenage est un secteur technologiquement mûr, avec peu d'innovations dans les dernières années. La productivité des installations est donc directement corrélée au niveau d'utilisation des capacités d'égrenage, ce qui dépend des volumes de coton produits.

8.5.1. Grèce

Entre 1995 et 1999, les prix du coton avaient encouragé la Turquie à étendre sa production textile, incitant la Grèce à développer sa production de coton. Les égreneurs grecs ont donc augmenté leur capacité pour répondre à cette demande. En 2005/06, 72 usines étaient actives dont 1/3 situées en Macédoine, et le reste principalement en Thessalie, Sterea et Thrace. Parmi les usines en fonctionnement, 8 étaient des coopératives (LMC, 2007).

Tableau 38 : Nombre et distribution des usines d'égrenage en fonction, 2001 - 2012

	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2012/2013
Makedonia	25	28	25	25	24	23
Thessalia	23	24	23	23	21	24
Sterea Ellada	24	21	20	22	20	12
Thraki	8	7	8	8	7	7
Epirus	2	1	1	1	1	0
Total Grèce	82	81	77	79	73	66
Nombre d'entreprises*		56	57	55		43

Sources : ICAP Group S.A., OPEKEPE, MDAA, *ICAP (2005) et estimations Agrosynergie pour 2012/2013

Le nombre d'unités d'égrenage en activité chaque année varie selon le volume de la production et les conditions du marché. La location des installations entre groupes est une pratique courante. Elle a augmenté après, d'une part, la crise des coopératives qui les a amenés à cesser leurs activités d'égrenage et, d'autre part, après les difficultés de financement des entreprises privées à cause de la crise bancaire grecque.

Selon les entretiens et les publications, la concentration du secteur est continue. Elle s'est particulièrement accentuée après la crise économique.

En 2006, environ une tonne sur trois de coton brut aurait été égrenée par deux groupes (Akkas et Karayiorgos), avec sous leur contrôle total ou partiel 19 des 74 usines d'égrenage grecques. Actuellement, les principaux égreneurs localisés en Thessalie sont les groupes Karayiorgou Bros, Markou Bros, Akkas Group, Selected Textiles SA et Kafantaris-Papakostas S.A. Ces cinq grands groupes représentent plus de 80% de la production de coton égrené en Thessalie, soit environ 60% de la production grecque.

⁴⁵ L'entreprise Blanca Paloma, créée en 1989 a été fermée (problèmes économiques) de 2005 à 2008 (et ne pouvait donc pas bénéficier du Programme de restructuration) et a ré-ouvert ses installations en 2009, refermé 2010-2012 (pour une plainte des autres égreneurs) et réouverte en 2013 après un processus judiciaire.

Les principales difficultés rencontrées par les entreprises d'égrenage grecques s'inscrivent dans le contexte de crise économique à laquelle est confronté le pays. Il est difficile d'estimer les niveaux de capacités, d'autant plus qu'on ne dispose pas d'information sur le parc matériel des usines. Aucune donnée précise ne nous a été transmise par l'OPEKEPE ou l'Union des Egreneurs et Exportateurs de Coton. D'après les données de l'étude LMC (2007), basée sur une enquête auprès des industriels, la capacité de transformation des usines grecques en 2005 était de 1,6 millions de tonnes de coton brut (soit 520 000 tonnes de coton égrené).

Le taux d'utilisation, d'environ 70% en 2005, s'était fortement réduit pour atteindre 46% en 2006. Ce calcul repose sur l'hypothèse que le taux d'utilisation maximum est atteint avec 81 jours de travail à 17,5 h/jr.

En supposant que les capacités sont restées identiques depuis 2005⁴⁶ (capacité maximum de 1,6 millions de tonnes), l'évolution du taux d'utilisation des installations grecques est estimée en fonction de la production annuelle. Ce taux est de 36 à 70% (voir tableau ci-dessous).

Tableau 39 : Taux d'utilisation des capacités d'égrenage grecque

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014e
Production de coton égrené	352	284,8	236,2	217,8	215,2	183,8	233,2	260	298	330
Taux d'utilisation (sur 81 jours)	70%	56%	46%	43%	42%	36%	46%	51%	59%	65%
Taux d'utilisation (sur 150 jours)	38%	30%	25%	23%	23%	20%	25%	28%	32%	35%

Source : Elaboration propre à partir des données Eurostat et USDA (production) et des données LMC (2007) (capacité de transformation des usines grecques)

Selon les entretiens conduits en Grèce, la durée d'utilisation des installations pourrait être bien supérieure à 81 jours, dans la mesure où en Grèce, le coton brut est récolté en *deux mains* (soit deux récoltes, une en septembre, une en novembre) et peut être stocké plusieurs semaines s'il est récolté avec un taux d'humidité suffisamment faible. La durée de la campagne d'égrenage pourrait durer jusqu'à fin janvier (soit 5 mois). Pour rappel, la fin du mois de janvier est la date de fin officielle de la campagne ouvrant droit aux aides coton. Avant la réforme, cette date de fin de campagne était fixée à la fin du mois mars, montrant un potentiel bien supérieur à 81 jours.

Cette information est confirmée par l'enquête faite auprès des égreneurs grecs : avant 2006, la durée d'utilisation des installations était en moyenne de 136 jours. La durée d'utilisation est plus faible en 2010/2013 puisqu'elle est en moyenne de 112 jours.

En se rapportant à une durée de cinq mois, le taux d'utilisation des capacités de transformation varie de 20 à 40% selon les années. Lors des entretiens, les opérateurs indiquent spontanément des taux de 15% et 35%.

Les installations grecques sont donc sous-utilisées. Ce trait s'accroît depuis la réforme affectant négativement la rentabilité du secteur, en plus des difficultés bancaires, auxquelles il doit faire face.

8.5.2. Espagne

24 usines d'égrenage étaient en activité en 2001 en Andalousie. En 2004, l'usine de Dafisa a été mise en fonctionnement, totalisant 25 usines opérationnelles dans la région. En revanche, ce nombre n'a depuis cessé de diminuer⁴⁷.

La productivité du secteur est conditionnée par le nombre de jours d'activité. L'augmentation de la production et le plan de restructuration ont permis, à partir de 2010, une amélioration de la productivité de l'égrenage en Andalousie.

En phase 1, les entreprises d'égrenage espagnoles ont souffert de la baisse de la quantité de coton produit (Arriaza, 2008). En 2006, 6 usines espagnoles n'ont pas fonctionné et une a fermé définitivement. Entre 2007 et 2009, les usines d'égrenage n'ont fonctionné en moyenne qu'à 40% de leur capacité, augmentant ainsi le coût fixe unitaire de transformation (Arriaza et Cappella, 2009). Le coût moyen d'égrenage a augmenté de 60% en passant de 92,69 à 148 €/t (Arriaza et Cappella, 2009).

En phase 2, la restructuration du secteur a été accélérée dans le cadre des mesures de soutien de la PAC.

En Andalousie, 15 usines, toutes en opération dans la campagne 2005/2006, ont eu recours au *Plan de restructuration* et ont abandonné la production :

⁴⁶ D'après les réponses à l'enquête, les capacités de transformation horaire n'ont pas évolué entre 2005 et 2013.

⁴⁷ L'année 2005 constitue l'année de référence pour recevoir l'aide à la restructuration. Certaines usines étaient déjà fermées.

- Cinq usines appartenant à des coopératives, dans la province de Sevilla.
- Trois usines du groupe Eurosemillas, entreprise privée diversifiée (céréales, huile d'olive, etc.). Les trois usines avaient été achetées aux coopératives en faillite.
- Deux usines du groupe français Degris (*Développement des Agro-industries du Sud*, aujourd'hui Geocoton) qui a abandonné l'égrenage en Espagne.
- Cinq usines de groupes familiaux espagnols avec d'autres activités.

A cela, il faut ajouter le fait que les quatre industries d'égrenage de Murcia ont, elles aussi, été démantelées grâce au plan de restructuration. L'ensemble des industries d'égrenage se situe donc maintenant en Andalousie.

A l'heure actuelle, le secteur égrenneur en Andalousie est configuré :

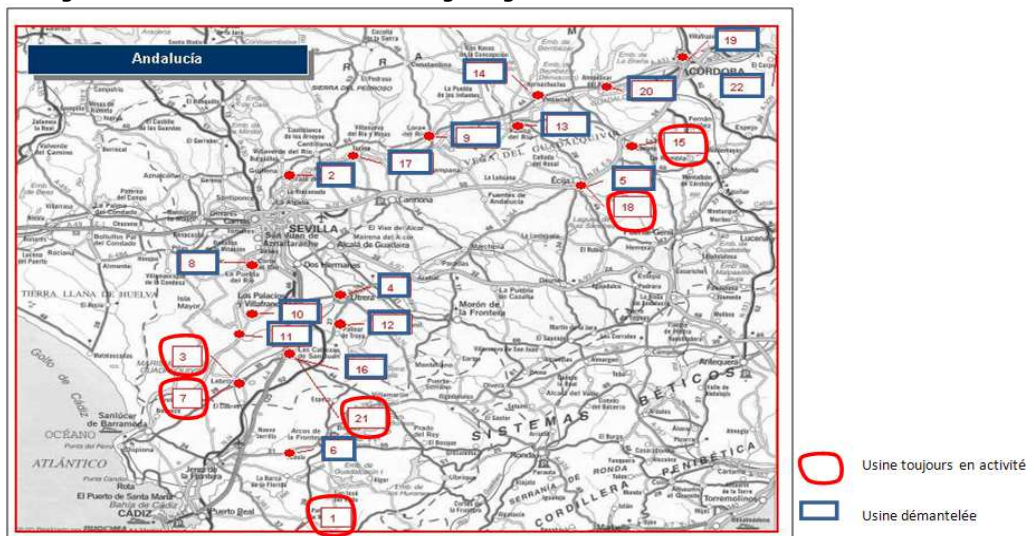
- Par une grande coopérative et six entreprises privées ;
- La coopérative actuelle (COALSA) est le résultat de la fusion de six coopératives et dispose de la plus grande capacité. En 2012, une deuxième ligne d'égrenage a été installée doublant les capacités ;
- Parmi les entreprises privées, trois sont de création récente, (création après 2000).
- Une usine (COMASA) fait partie d'une grande exploitation agricole (*latifundio*). La plupart du coton transformé est produit dans cette seule exploitation.
- L'entreprise Blanca Paloma, créée en 1989 a été fermée (problèmes économiques) de 2005 à 2008 (et ne pouvait donc pas bénéficier du Programme de restructuration). Elle a réouvert ses installations en 2009, refermé 2010-2012 (pour une plainte des autres égreneurs) et ré-ouverte en 2013 après un processus judiciaire.

Après le Plan de restructuration, le secteur comptait seulement sept usines appartenant à six entreprises. En 2013, avec la réouverture de Blanca Paloma, le nombre d'établissements est de huit.

Selon les représentants des égreneurs, les usines démantelées présentaient des profils différents (capacités, anciennetés et obsolescences). La décision finale dépendait de la stratégie de l'entreprise et de son degré de diversification dans d'autres secteurs.

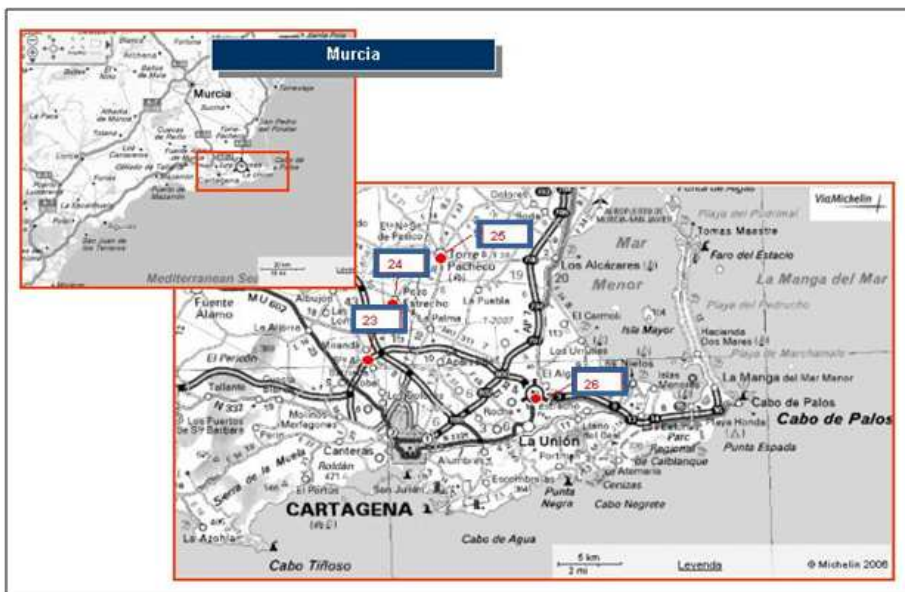
Les cartes ci-dessous montrent la localisation des usines en activité et fermées lors de la restructuration.

Figure 39 : Localisation des usines d'égrenage en activité et celles démantelées en Andalousie



Source : Programme national de restructuration du secteur du coton en Espagne, Avril 2011

Figure 40: Localisation des usines d'égrenage démantelées en Murcie



Source : Programme national de restructuration du secteur du coton en Espagne, Avril 2011

Avec le démantèlement des usines, les capacités de transformation ont été réduites. D'après nos estimations, les taux d'utilisation des capacités, malgré la baisse de la production, sont aujourd'hui supérieurs à ce qu'ils étaient auparavant (Tableau 40).

Les avis sur les taux d'utilisation des capacités sont assez variés. Certains estiment qu'elles sont insuffisantes, prolongeant l'attente des agriculteurs à l'heure de la livraison du coton brut aux usines. D'autres estiment au contraire que les capacités sont encore largement sous-utilisées. Une bonne organisation de la récolte et du stockage post-récolte permettrait d'allonger la campagne.

D'après les entretiens, la durée maximum de la campagne d'égrenage en Espagne est plus limitée qu'en Grèce (durée de trois mois).

Tableau 40 : Estimation du taux d'utilisation des capacités d'égrenage en Espagne entre 2005 et 2013

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014e
Capacité (t/h)	480	426	423	423	438	100	130	115	130	
Production récoltée en coton brut (1000t)	344	145	128	56	80	115	183	191	146	186
Taux d'utilisation (max à 3 mois)	43%	21%	18%	8%	11%	69%	85%	100%	67%	

Source : Eurostat (production), USDA (estimation production 2014), MAGRAMA, Programme national de restructuration, FEGA

8.5.3. Des revenus issus des sous-produits non négligeables

La productivité des installations industrielles doit également prendre en compte la valorisation faite par les égreneurs de la graine de coton, sous-produit de la production de fibre de coton, commercialisé la plupart du temps sous une forme de tourteau. Cette graine de coton n'étant pas rémunérée au producteur par les égreneurs et représentant environ 50% du poids du coton, elle tient un rôle non négligeable dans le revenu des égreneurs puisque, selon les entretiens en Grèce, sa vente sous une forme tourteau gras couvre les dépenses de fonctionnement de l'usine.

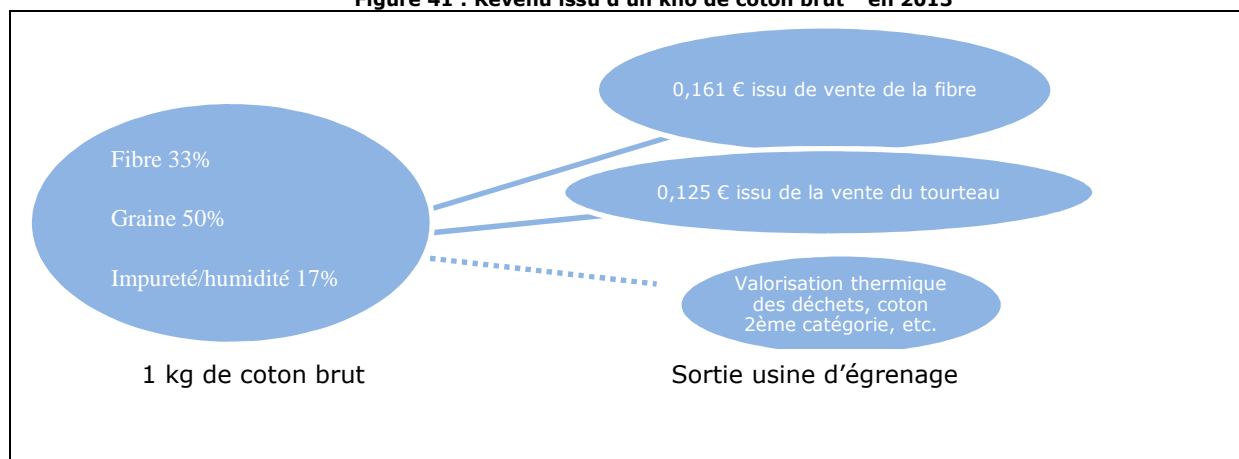
En Grèce, la graine est exportée principalement vers Italie et, dans une plus faible mesure vers la Turquie et le Moyen-Orient. D'après l'enquête réalisée auprès des égreneurs grecs, elle est mieux valorisée actuellement qu'en 2005 puisque son prix est passé de 0,15 €/kg en 2005 à 0,25 €/kg en 2013. Certaines usines d'égrenage valorisent de manière plus importante ce sous-produit afin d'obtenir de l'huile de coton⁴⁸. Certaines de ces usines possèdent des laboratoires équipés pour le contrôle des sous-produits tel que le contrôle de la couleur de l'huile de coton.

En **Espagne**, la graine est plutôt utilisée au niveau national pour l'alimentation des bovins laits⁴⁹.

⁴⁸ Le prix de l'huile de coton est 0,99 €/kg. Ce prix provient d'une seule usine d'égrenage, au travers de l'enquête réalisée auprès des égreneurs grecs, et n'est pas donc pas représentative du prix de l'huile.

⁴⁹ La graine de coton est riche en matière grasse et en fibre, elle est donc utilisée pour l'alimentation des bovins laits pour une alimentation à la fois énergétique et riche en fibres.

Figure 41 : Revenu issu d'un kilo de coton brut⁵⁰ en 2013



Source : Elaboration Agrosynergie d'après entretien

Ces données montrent que la rentabilité des industries d'égrenage est donc basée à la fois sur le produit principal qu'est la fibre de coton, mais également sur les sous-produits, dont la valeur est non négligeable.

8.6. Les mesures appliquées au secteur du coton ont affecté (ou non) les facteurs de compétitivité de l'égrenage en matière de commercialisation

En matière de commercialisation, les instruments de soutien au secteur n'ont eu aucun effet direct. En effet, les OI n'ont pas été actives, et aucun des Etats membres producteurs n'a prévu dans son programme de restructuration d'aide pour améliorer la commercialisation et les activités de promotion connexes.

Lors des entretiens en Andalousie et en Thessalie, l'ensemble des opérateurs professionnels (notamment les industriels de l'égrenage, mais aussi les organisations de producteurs) ont relevé comme principal problème le manque de différenciation du produit européen sur le marché mondial du fait d'une absence de marketing de caractéristiques des produits. Par ailleurs, les bonnes conditions sociales et l'utilisation de variétés de coton non-OGM ne sont pas valorisées sur le marché mondial.

Les évolutions récentes en matière de commercialisation, soit l'internationalisation des destinations d'export, sont liées à la disparition du secteur textile aval en Europe, et à sa relocalisation dans les pays d'Asie.

Jusqu'à maintenant, la production de coton ne rencontre pas de difficulté à être vendue. La compétitivité du coton européen est motivée par deux éléments :

- le calendrier : la production européenne arrive relativement tôt sur le marché par rapport aux autres zones de production ;
- la logistique : capacité à organiser un transport maritime et proximité de la Turquie pour le coton grec.

En Espagne, les entreprises propriétaires d'usines d'égrenage sont chaque fois plus diversifiées (vente de semences, d'huile d'olive, de céréales,...), permettant de diminuer le risque lié au coton. En revanche, l'intégration verticale est peu développée : quelques industries d'égrenage fournissent des semences aux agriculteurs lesquels vendront plus tard leur coton à la même entreprise. Une des usines d'égrenage fait partie d'un latifundium produisant une importante quantité de coton.

Seul l'égreneur Algosur est en train d'expérimenter des variétés de coton de cycle court et fibre extra-longue à partir de la mise en place de contrats avec une sélection d'agriculteurs.

En Grèce, les entreprises d'égrenage (ou le groupe auxquelles elles appartiennent) ont aussi étendues leurs activités à l'amont du secteur (intrants, services d'appui technique pour le programme AGRO et la MAE nitrates). Les activités sont également davantage diversifiées, après

⁵⁰ Le prix de la fibre et du tourteau sont des moyennes de prix obtenues par le biais de l'enquête réalisée auprès des égreneurs grecs. Le prix moyen de la fibre est de 0,489 €/kg et celui du tourteau de 0,250 €/kg en 2013.

2006 soit directement, soit à travers la création des filiales ou de participation, dans les domaines de stockage et de la commercialisation des céréales, de la production d'énergies alternatives (parcs photovoltaïques), etc.

En ce qui concerne l'intégration verticale, actuellement, les groupes AKKAS, EPILEKTOS (SELECTED) Textiles, MOUZAKIS, KLOSTIRIA THESSALONIKIS S.A. et KLOSTIRIA THRAKIS S.A. sont verticalisés : ils possèdent des industries de filage et de textile. Avant la crise économique, d'autres groupes du secteur comme le LEVENTAKIS TEX, étaient aussi opérateurs du secteur de l'égrenage.

8.7. Conclusion sur les effets sur les structures de production

L'amélioration des structures de production est au cœur des objectifs de la réforme de 2006 et des modifications du régime faites en 2009, dans une perspective de réduire les surcapacités du secteur de l'égrenage, et d'améliorer la compétitivité du secteur, pour qu'il se maintienne dans les régions spécialisées.

A l'échelle agricole, la baisse de la production s'est accompagnée **d'une forte diminution du nombre d'exploitations**, - 44% en Grèce et - 29% en Espagne, entre 2005 et 2010. En Grèce, ce sont les exploitations ayant de petites surfaces en coton et des coûts de production plus élevés qui ont réduit principalement leurs surfaces, alors qu'en Espagne, l'arrêt de la production ne semble pas être le fait d'un type particulier d'exploitation. Selon les entretiens, l'abandon de la culture est avant tout lié à la localisation des exploitations par rapport aux usines encore en activité après la restructuration, et à la possibilité de pratiquer des cultures alternatives rentables.

En matière de bassins d'approvisionnement, les périmètres se sont élargis en Grèce comme en Espagne avec une **augmentation significative des distances d'approvisionnement**. En Espagne outre l'élargissement des périmètres d'approvisionnement, certaines usines ont mis en place un réseau disséminé de collecte sur le territoire afin de réduire les coûts de transport.

Malgré la réduction des volumes de production, qui ont **exacerbé la concurrence entre les usines grecques**, **il n'y a pas eu, selon les entretiens, de changements significatifs dans les relations contractuelles avec les agriculteurs** afin de mieux assurer l'approvisionnement des usines, et l'utilisation des capacités de transformation du pays restent relativement faibles (de 30 à 50% selon nos estimations en 2013).

En Espagne, à l'inverse, la réforme a été l'occasion de la fermeture d'une grande part des usines nationales, réduisant par quatre les capacités de transformation : 15 usines ont été fermées dans le cadre de plan national de restructuration, et 8 sont en activité en 2014. Les usines d'égrenage en place actuellement profitent de la réduction du nombre de concurrents et les taux d'utilisation des capacités de transformation sont estimés à 67% en 2013, améliorant de ce fait, la productivité du secteur.

En conclusion, la réforme du régime de soutien au secteur a eu des effets limités en matière d'amélioration structurelle du secteur. En Grèce, qui compte pour 85% des volumes européens, le choix fait a été celui du statu quo, et le programme de restructuration n'a pas permis l'amélioration de la structure ni du secteur agricole, ni de celui de l'égrenage. En conséquence, seuls les effets indirects de la baisse du nombre d'exploitations peuvent être corrélés à la réforme. En Espagne, l'accord politique interne à la filière a permis une utilisation plus efficace de l'aide à la restructuration et a abouti à une amélioration significative de la productivité de l'égrenage par la réduction des capacités de transformation nationales.

Enfin, là aussi les effets sur la structure du secteur sont des critères importants pour juger de la cohérence de cette politique dans le cadre des objectifs EU2020 en matière de développement durable qui sera abordé dans la question 6.

9. QUESTION 3 : EFFETS SUR LE SECTEUR AVAL

Dans quelle mesure les mesures de la PAC appliquées au secteur du coton ont-elles contribué à assurer - à des prix raisonnables et stables - des niveaux de production adaptés (en qualité et quantité) aux besoins des industries de transformation ?

9.1. Compréhension de la question

La production européenne est aujourd'hui caractérisée comme :

- Une production occupant une **place infime** sur le marché mondial et donc largement influencée par le prix mondial (price taker) ;
- Une production que les producteurs ainsi que les égreneurs n'ont **aucune difficulté à vendre** : cela n'incite pas la filière à faire évoluer la qualité ou la commercialisation ;
- Une production **très peu différenciée** des autres productions mondiales : elle est le plus souvent mélangée et filée avec des productions de diverses origines ;
- Une production **peu valorisée par l'aval de la filière** :
 - alors que 60% des superficies mondiales de coton sont OGM, le fait que le coton européen soit non OGM n'est pas valorisé,
 - le fait que la fabrication de ce produit respecte les normes sociales et environnementales européennes n'est pas valorisé non plus, lors de la commercialisation,
 - malgré son développement depuis la réforme, la production intégrée n'est également pas valorisée par l'aval de la filière ;
- Une production de **sous-produits bien valorisés** dans l'alimentation animale (car non-OGM) ;
- Une **production fortement exportée vers la Turquie**, du fait d'une proximité géographique et de relations commerciales de long terme : la Turquie est un marché d'écoulement stable pour les égreneurs grecs, avec une livraison rapide, de petits volumes de production et des coûts de transport faibles ;
- Une production récoltée à la machine, ce qui est l'assurance d'une bonne qualité, par rapport aux productions récoltées à la main ;
- Une production récoltée en avance par rapport au reste de la production mondiale.

Il est demandé d'examiner, dans cette question, le lien entre la satisfaction de l'industrie de transformation concernant cette production européenne et les effets de la politique évaluée. La réponse est structurée en trois parties, la première sur les quantités d'approvisionnement, la seconde sur la qualité de l'approvisionnement, et la troisième sur les prix.

Le tableau ci-dessous détaille les critères et indicateurs retenus pour analyser la question.

Figure 42 : Critères et indicateurs de réponse à la question 3

Critères	Indicateurs
Les mesures ont contribué (ou non) à assurer des niveaux de production adaptés en quantité aux besoins des industries de transformation	Evolution des quantités d'approvisionnement pour les industries d'égrenage Avis des opérateurs du textile sur la matière première européenne en matière de quantité.
Les mesures ont contribué (ou non) à assurer des niveaux de production adaptés en qualité aux besoins de l'industrie de l'égrenage	Evolution de la qualité de l'approvisionnement Avis des opérateurs sur les besoins en matière de commercialisation Etude des mesures proposées dans le cadre de la réforme
Les mesures ont contribué (ou non) à assurer des niveaux de production adaptés aux besoins de l'égrenage à des prix raisonnables et stables	Coûts de production selon les pays producteurs Evolutions du prix et du risque prix, pour les producteurs européens et les égreneurs

9.2. Sources de données et limites de l'analyse

L'étude des effets de la réforme sur l'aval de la filière repose essentiellement sur les entretiens réalisés auprès des opérateurs européens, complétés par quelques entretiens auprès de négociants de l'aval, hors UE.

9.3. Les mesures ont contribué (ou non) à assurer des niveaux de production adaptés, en quantité, aux besoins des industries de transformation

9.3.1. Une réforme ayant contribué à diminuer l'approvisionnement des égreneurs mais une aide spécifique permettant le maintien de cet approvisionnement

La réforme du secteur du coton a contribué à diminuer les quantités d'approvisionnement des égreneurs, alors même que ce secteur de l'égrenage était déjà en surcapacité industrielle avant la réforme. La restructuration du secteur, opérée en Espagne avec le démantèlement de 19 installations d'égrenage a permis de supprimer la surcapacité importante du secteur (taux d'utilisation de 80% en moyenne depuis le démantèlement contre 15% entre 2006 et 2009). En Grèce, la surcapacité des unités d'égrenage s'est accentuée depuis la réforme, dans la phase 1. On estime dans la question 2 que les taux d'utilisation des capacités d'égrenage sont passés de 38% à 23% en 2009. Avec la reprise de la production en Grèce en phase 2, la surcapacité du secteur est actuellement équivalente à la période avant réforme (35%).

Malgré cet effet de la réforme sur la baisse de la production, il faut rappeler que, par leur soutien au secteur après 2006, les aides directes au secteur permettent tout de même de maintenir la production communautaire. La simulation réalisée dans la question 1.1 montre ainsi que le découplage de l'aide spécifique provoquerait la quasi disparition de la production de coton en Europe (79% des exploitations et 65% des superficies). Cette information est confirmée par l'ensemble des acteurs rencontrés. Le régime de soutien contribue donc tout de même à **assurer des niveaux de d'approvisionnement** pour les usines d'égrenage, par rapport à une situation de découplage total.

9.3.2. Une réforme ayant peu d'effets sur le secteur textile, à l'exception du secteur textile turc

Alors que le secteur de l'égrenage est relativement lié au secteur amont, le lien entre les effets de la réforme et les évolutions du secteur textile européen est plus ténue. La forte baisse des importations européennes en coton égrené (cf. Figure 5) est une illustration du déclin de l'industrie textile européenne, mais ce déclin ne peut pas être expliqué par une diminution des quantités d'approvisionnement européen. La profonde transformation du secteur textile européen est en effet expliquée par plusieurs facteurs extérieurs :

- Evolution des coûts de production et forte concurrence des pays émergents, avec la suppression de l'Accord multifibres en 2005 (cf. chapitre 3.5.2) et l'arrivée massive des productions textiles asiatiques sur le marché européen, à des prix très compétitifs,
- Apparition de la crise économique qui a frappé ce secteur devenu non compétitif.

De manière plus évidente encore, la réforme du secteur cotonnier européen n'a aucun impact sur le secteur textile mondial, puisque la production européenne est infime (1% de la production mondiale).

Il existe néanmoins un pays qui fait exception : la Turquie. Du fait de sa proximité géographique et des relations commerciales de longue date entre son industrie textile et les égreneurs grecs, la Turquie peut être sensible aux évolutions des quantités de coton brut produites en Grèce. Si le marché turc représente le principal débouché du coton égrené grec (46% en moyenne des exportations grecques pour les années 2010/2011/2012 cf. Tableau 2), la production grecque représente, de la même manière, une part non négligeable de l'approvisionnement de l'industrie textile turque (15% des importations turques en moyenne sur les années 2010/2011/2012), comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Tableau 41 : Evolution de la part de chaque production des principaux pays dans les importations turques de coton brut

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Moyenne 2010/11/12
USA	41%	57%	64%	57%	64%	55%	65%	62%	54%	48%	69%	48%	54%
Grèce	26%	22%	18%	22%	18%	22%	9%	15%	23%	17%	7%	21%	15%
Brésil	2%	1%	0%	0%	1%	0%	1%	3%	2%	4%	8%	11%	7%
Turkménistan	7%	6%	4%	5%	2%	6%	6%	4%	7%	8%	4%	8%	7%
Autre	24%	15%	15%	16%	15%	17%	19%	15%	13%	23%	12%	11%	16%

Source : Agrosynergie d'après données UNComtrade

Le coton américain étant relativement cher, du fait de coûts de transport élevés, il est importé en grandes quantités pour diminuer les coûts fixes. A l'inverse, il est relativement facile d'importer de plus petites quantités de coton grec, aidé en cela par une bonne logistique. Ainsi, même si le marché européen n'est pas le marché principal d'approvisionnement de l'industrie textile turque, la production grecque est **une source stable d'approvisionnement**. Néanmoins, en cas de disparition de la production européenne, l'industrie textile turque se tournerait vers d'autres sources d'approvisionnement (Turkménistan par exemple).

9.4. Les mesures ont contribué (ou non) à assurer des niveaux de production adaptés, en qualité, aux besoins des industries de transformation

9.4.1. une réforme qui n'a pas permis de faire évoluer la qualité du coton...

Les producteurs n'ayant aucune difficulté à vendre leur production auprès des égreneurs et ces derniers ne pratiquant aucune stratégie de majoration du prix sur la base de critères de qualité, il n'existe **pas d'incitation**, pour les producteurs, **à faire évoluer la qualité du coton brut**. C'est d'autant plus vrai que la qualité du coton brut est surtout dépendante de facteurs extérieurs (cf. chapitre 6.7).

Les instruments mis en place par la réforme ont eu, globalement, peu d'effet sur la qualité du coton et sur la reconnaissance de ce coton puisque :

- la production intégrée de coton, soutenue par l'aide aux agriculteurs participant à des régimes de qualité du plan de restructuration en Grèce et par une MAE en Espagne, n'est **pas valorisée par l'aval de la filière** et n'est pas reconnue au niveau international,
- les OI n'ont joué **aucun rôle** : en effet les OI auraient pu élaborer des stratégies de commercialisation destinées à promouvoir le coton par l'intermédiaire de systèmes de certification de qualité mais elles n'ont rien mis en place en ce sens.

Certains instruments proposés par la réforme **auraient néanmoins pu permettre une meilleure différenciation du coton européen**, mais ils n'ont également pas été mis en place par les pays producteurs. La Grèce et l'Espagne avaient en effet la possibilité de mettre en place, dans le cadre des plans de restructuration :

- une **aide aux activités d'information et de promotion concernant les régimes de qualité** : cette aide avait pour vocation de souligner les caractéristiques spécifiques ou les avantages des produits (notamment en termes de qualité, de méthodes de production spécifiques, de respect de l'environnement) ainsi qu'à diffuser les connaissances techniques et scientifiques sur ces produits, uniquement sur le marché intérieur. Elle aurait ainsi pu permettre le développement de labels (ou de productions AOP ou IGP) et une meilleure reconnaissance de ces productions, mais rien n'a été fait en ce sens ;
- une **aide à l'investissement dans le secteur de l'égrenage** : elle avait notamment pour vocation de financer l'élaboration de nouveaux processus et technologies, ainsi que l'achat ou la location de matériels et équipements neufs. Elle aurait pu financer des innovations, dans un secteur technologiquement mûr ou permettre l'achat d'appareils de mesure de la qualité. Mais ici encore, rien n'a été mis en œuvre dans ce domaine.

9.4.2. ... malgré la nécessité de faire reconnaître le coton européen

Le fait que la réforme n'ait pas réussi à pousser les opérateurs à davantage se saisir de la question de la reconnaissance est regrettable au regard des besoins du secteur sur ce point. En effet, le coton européen souffre d'un manque de reconnaissance, à deux niveaux :

- A l'inverse des productions américaines pour lesquelles les caractéristiques techniques sont présentes sur 100% des balles (résultats d'analyse HVI de chaque balle), ce genre de résultats n'est présent que sur une part minoritaire de la production grecque, essentiellement celle des grosses installations d'égrenage (10 à 20% des balles selon un acheteur). Pour le reste de la production, les caractéristiques sont décrites de façon traditionnelle (analyse visuelle), ce qui ne permet pas d'obtenir une aussi bonne précision et homogénéité des caractéristiques techniques du coton.
- Le coton européen n'a pas de signe de reconnaissance clair, type logo à l'inverse d'autres productions. Ainsi, au dire des opérateurs, le coton américain profite lui d'une très bonne promotion : la marque « Cotton USA » est bien reconnue dans les pays asiatiques depuis le début des années 2000 (Cotton USA, 2014). Du fait de la place infime de la production européenne sur le marché mondial, il semble difficile, selon les entretiens, de mettre en évidence les atouts de la production européenne : production non OGM, respect de normes sociales et environnementales (cf. chapitre 9.1).

Un grand nombre d'opérateurs regrettent toutefois l'absence d'identité claire de la production européenne au niveau international. Le projet actuel du gouvernement grec⁵¹ de verser le montant (ou une partie) de la majoration de l'aide aux agriculteurs membres des OI au Centre National de Standardisation de Karditsa devrait permettre au pays de posséder un véritable centre national de standardisation, comme c'est le cas d'autres pays producteurs (USA notamment). Avec la mise en place d'un centre national d'analyse et le contrôle systématique de la qualité du produit, ce dernier gagnerait en visibilité sur le marché international et permettrait, selon ses promoteurs, de mieux faire connaître les caractéristiques du coton européen. Cette initiative est saluée par les négociants de l'aval de la filière que nous avons interrogés.

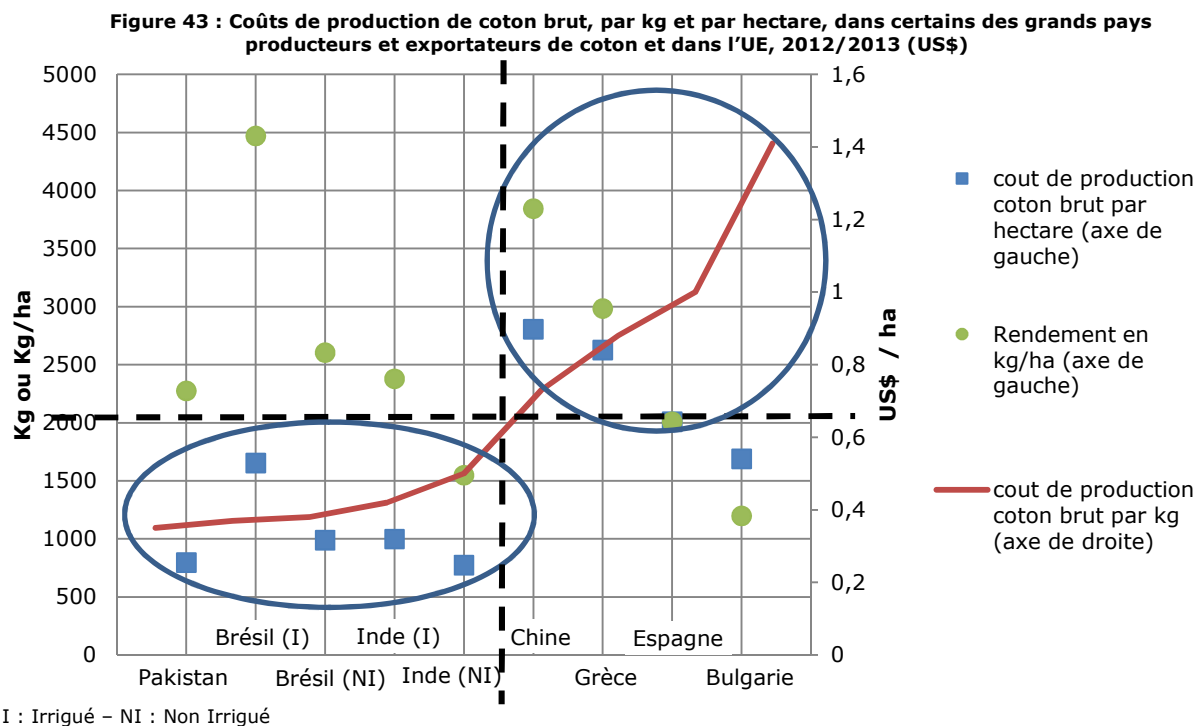
9.5. Les mesures ont contribué (ou non) à assurer des niveaux de production adaptés aux besoins des industries de transformation, à des prix raisonnables et stables

9.5.1. Des instruments qui permettent aux producteurs européens de vendre leur production au prix mondial

La réforme, engagée à partir de 2006, visait, notamment, à supprimer le soutien à l'agriculteur par un prix minimum. Les producteurs de coton sont donc aujourd'hui soumis au prix mondial. Les instruments de soutien au secteur ayant un effet avéré sur le maintien de la production européenne, ils permettent ainsi à la production européenne de s'aligner sur le prix mondial, en compensant les surcoûts de production. Les producteurs européens ont, en effet, des coûts de production parmi les plus élevés au monde. La figure suivante présente les données de l'enquête ICAC 2013 sur les coûts de production.

La figure présente trois infos pour les principaux pays producteurs (pour lesquels l'information est disponible) et les pays de l'UE : les coûts de production à l'ha, les coûts au Kg et le ratio entre les deux qui donne les rendements moyens. Les pays sont classés le long de l'axe horizontal coût de production au Kg croissant (courbe montante du graphique). C'est-à-dire qu'à gauche sont les pays ayant la meilleure compétitivité prix, et à droite ceux dont les coûts au Kg sont les plus élevés. Sans surprise, les trois pays de l'UE sont à droite. La Chine est située au centre, car les coûts unitaires y sont relativement élevés (les coûts de production à l'ha y sont élevés, mais les rendements également, bien plus qu'en UE, d'après les données). Le Pakistan, le Brésil et l'Inde produisant le coton à moindre coût.

⁵¹ La Décision Ministérielle n°596/50096/FEK du 29 avril 2014 a donné au centre de standardisation de Karditsa le rôle de « Centre National de Contrôle de la Qualité, de Classification et de Standardisation du Coton ».



Source: Cost of production of raw cotton, ICAC, septembre 2013⁵²

9.5.2. Une réforme entraînant l'obligation d'une gestion du risque prix par les producteurs et les égreneurs

Avant la réforme, les producteurs agricoles européens percevaient, pour la vente du coton brut, un prix minimum fixé selon un prix objectif. Ils n'étaient donc pas soumis à un risque prix, et la marge de la culture dépendait des choix de production, du coût des intrants et des rendements. Dans le même temps, les égreneurs européens achetaient leur matière première à un prix élevé (le prix minimum) mais une aide administrative leur était accordée afin de compenser la différence et permettre l'écoulement du coton égrené au prix mondial. Ainsi, les égreneurs, avaient accès à une matière première à un prix ne reflétant les coûts de production réels, et la marge était également en partie garantie par le système de soutien.

Le passage d'un soutien aux producteurs par un prix minimum, à une aide partiellement découplée a entraîné **une instabilité des prix pour les producteurs qui sont à présents rémunérés en fonction du prix mondial**. Lors des études de cas, les opérateurs ont expliqué qu'en effet, le prix de vente est décidé, dans la majorité des cas, le jour de la livraison, et établi principalement sur la base du cours mondial. En Grèce, des producteurs en capacités de livrer de grandes quantités négocient les prix « on call » (cf. chapitre 8.4) avec une fenêtre d'un mois pour fixer le prix, voire concluent leur vente avant la récolte.

Quant aux égreneurs, dans le nouveau système, leur marge dépend de leur capacité à dégager un profit en jouant sur les évolutions du prix mondial entre l'achat et la vente, les coûts de transformation et de la valorisation des coproduits notamment les graines qui représentent une part non négligeable de la valeur ajoutée de l'égrenage (cf. 8.5.3). Enfin, en Grèce, la diminution des quantités d'approvisionnement a entraîné une augmentation de la concurrence entre égreneurs, se traduisant, selon les entretiens avec les opérateurs, par une hausse des prix d'achat aux producteurs (cf. chapitre 8.4).

Depuis la réforme, les producteurs et les égreneurs sont donc **soumis à un « risque prix » qui étaient absents auparavant, et donc davantage orientés par les signaux du marché**.

⁵² Cette analyse des coûts de production à l'échelle mondiale est très intéressante. Les données fournies de manière volontaire par les pays ne sont pas toujours uniformes. Malheureusement, pour ce qui nous intéresse ici, les coûts de production de coton brut ne sont pas disponibles, par kg pour les USA et l'Australie et pour les USA par hectare. Les coûts de production du coton égrené ne sont pas disponibles pour la Grèce et l'Espagne.

9.6. Conclusion sur les effets sur le secteur aval

La réforme du secteur du coton a entraîné une diminution des quantités d'approvisionnement pour les égreneurs, alors même que le secteur de l'égrenage était, avant la réforme, un secteur en surcapacité. Dans le même temps, le maintien d'un soutien couplé au secteur permet de maintenir, pour les égreneurs, un approvisionnement, qui aurait sans doute disparu sans ce maintien. **La réforme a donc clairement permis le maintien de ce secteur industriel.**

La réforme a un effet plus faible sur le secteur textile, le lien entre les évolutions du secteur européen du coton et celles du secteur textile étant bien plus ténue et la production européenne très limitée. L'impact le plus visible concerne l'industrie textile turque.

La réforme n'a en revanche pas permis une meilleure reconnaissance du coton européen, notamment en raison de l'échec des OI à jouer un rôle véritable dans l'élaboration de stratégies de commercialisation qui auraient pu permettre au coton européen de se distinguer des autres (ex : non OGM, production intégrée, etc.). Il semble d'autant plus regrettable que la Grèce et l'Espagne n'aient pas fait le choix d'orienter leurs plans de restructuration vers l'investissement dans l'égrenage ou la promotion de cotons de qualité, que l'ensemble des entretiens réalisés avec des acteurs de l'aval de la filière révèle des besoins du secteur en matière de commercialisation et de promotion.

Enfin, depuis l'abandon du soutien par le prix après la réforme, les producteurs européens sont confrontés à un risque prix qu'ils n'avaient jamais eu à gérer par le passé. Ce risque prix est aujourd'hui partagé avec les égreneurs qui ne reçoivent plus aucune aide.

10. QUESTION 4 : EFFETS SUR L'ENVIRONNEMENT

Dans quelle mesure les mesures de la PAC appliquées au secteur du coton ont-elles eu un effet sur l'environnement ?

10.1. Compréhension de la question

La relation entre le coton et l'environnement est assez contrastée. En effet, le coton est la principale fibre textile d'origine végétale. Elle possède une image de marque, attribuée à son caractère « naturel », meilleur que celui des fibres synthétiques. Néanmoins, la culture de coton est soumise à un ensemble de contraintes, conduisant à la mise en place de pratiques, qui ont des effets néfastes sur l'environnement. En Europe, les principales problématiques en début de période (très largement explicités dans le rapport d'évaluation d'Alliance Environnement pour la DG Agri de 2008 sur les effets environnementaux des mesures de la PAC dans le secteur du coton) étaient liées aux problèmes suivants :

- **Phytoprotection** : La culture de coton est naturellement soumise à la pression de ravageurs des cultures, avec notamment les papillons nocturnes du genre *Heliothis*, *Spodoptera* (noctuelle du coton). Cette pression est d'autant plus importante que les rendements sont élevés et la monoculture importante. Afin d'assurer la viabilité de la culture et de maximiser les rendements, les agriculteurs utilisent des produits de lutte contre les ravageurs des cultures, ainsi que des herbicides, des produits de désinfection des sols et des défoliants. L'usage intensif de ce type de produits a entre autres, des impacts négatifs sur la ressource en eau et la biodiversité du sol.
- **Fertilisation** : Afin d'assurer des rendements, la fertilisation des cultures est indispensable. Ces forts niveaux de fertilisation ont des impacts négatifs sur les sols et la qualité de l'eau, polluée du fait des lessivages et sur la biodiversité.
- **Irrigation** : Celle-ci soulève des problèmes de gestion de l'eau en Grèce et en Espagne, où la presque totalité des surfaces sont irriguées. Même si certaines cultures alternatives (betteraves ou luzerne) ont des besoins supérieurs à ceux du coton dans ces zones, les quantités d'eau pour la culture du coton restent importantes, de l'ordre de celles du maïs : 6000-7000 m³/ha pour la Grèce et 4700-6800m³/ha pour l'Andalousie (Junta de Andalucia, 2011). Cette forte consommation intervient dans des zones où cette ressource est déjà rare et provoque une accentuation de cette rareté, une augmentation du niveau de pollution des eaux et des problèmes de salinisation des sols.
- **Monoculture** : Cette pratique, très répandue avant la réforme de 2006, épuise les sols, augmente la pression de ravageurs et réduit la biodiversité (Alliance Environnement, 2007).
- **Paillage** : L'utilisation de plastiques pour le paillage du semis était une pratique très courante en Espagne, avant la réforme. Elle conduit à la production de déchets qui perdurent sur les sols et dans l'environnement général alentour, ainsi que dans le produit récolté.

Par ailleurs l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés étant interdite dans l'UE, ce problème ne se pose donc pas dans les zones de production.

Les instruments de soutien au secteur peuvent avoir un effet sur les pressions environnementales au travers de deux effets :

1/ Effets des instruments sur l'amélioration des pratiques, en particulier, via l'augmentation des rotations, la meilleure rationalisation des intrants, une réduction de l'irrigation et l'abandon du paillage plastique en Espagne. Ces effets sont importants à mesurer car par rapport à 2005, 83% des superficies de coton ont été maintenues dans l'UE en 2014 (cf. chapitre 6.4).

2/ Effets indirects liés au remplacement du coton par une culture alternative dont les impacts environnementaux sont différents. L'effet des instruments sur l'environnement dépendent alors de l'effet de ces changements sur les pressions qui affectent l'eau, les sols, l'air et la biodiversité, selon également la sensibilité des milieux où ces impacts ont lieu. Cet effet est toutefois plus marginal, car il porte sur une part limitée des superficies : la superficie de coton de 2014 n'est inférieure à celle de 2005 que de 17%.

Enfin, **à l'échelle industrielle**, le démantèlement des installations d'égrenage dans le cadre du plan de restructuration espagnol pourrait avoir eu des effets directs ou indirects avec, par exemple, la fermeture des usines les plus anciennes et donc les plus polluantes.

Le tableau ci-dessous détaille les critères et indicateurs retenus pour l'évaluation.

Tableau 42: Critères et indicateurs de réponse à la question 4

Critères	Indicateurs
Les mesures au secteur du coton ont engendré (ou non) des modifications de pratiques chez les producteurs avec un impact sur les pressions environnementales	Evolution de l'utilisation des produits de phytoprotection et des coûts à l'hectare liés à l'utilisation de produits de phytoprotection Evolution de l'usage de défoliants Evolution de l'utilisation de fertilisants et des coûts à l'hectare liés à l'utilisation de fertilisants Evolution de prix du coton brut, des coûts unitaires des intrants Evolution de la quantité d'eau utilisée et des systèmes d'irrigation, ainsi que des coûts à l'hectare liés à l'utilisation d'eau. Evolution du prix de l'eau et de l'énergie
Les mesures appliquées au secteur du coton ont conduit (ou non) au remplacement du coton par des cultures alternatives avec des pressions environnementales différentes	Evolution des surfaces de coton (et nature des cultures alternatives) Consommation d'eau pour la culture du coton et pour les cultures alternatives
L'établissement de l'agrément des terres et de superficies nationales de base ont eu (ou non) des effets bénéfiques en matière d'environnement	Description du contenu des pratiques imposées et évolution par rapport à avant la réforme (possiblement, écart par rapport aux BCAE et/ou au cahier des charges de la production intégrée) Application et contrôle de l'application de ces pratiques
Il y a eu (ou non) des impacts environnementaux liés à la restructuration du secteur de l'égrenage	Contenu des plans nationaux de restructuration en matière environnementale, en particulier lors du démantèlement des sites (au-delà des règles générales) Réhabilitation environnementale effective des sites démantelés

10.2. Sources de données et limites de l'analyse

La réponse à cette question est fondée en partie sur les résultats obtenus dans les questions précédentes.

A l'échelle agricole, l'analyse reprend les effets de la réforme sur les pratiques et les analyse en termes de pression sur l'eau, le sol et la biodiversité. La comparaison entre les cultures alternatives est difficile car les pressions dépendent de multiples facteurs qu'il n'est pas possible d'analyser en détail ici.

Quant à l'impact de la restructuration du secteur industriel, les conclusions se basent uniquement sur les points de vue des opérateurs car il n'était pas possible de faire cette analyse sur le terrain.

10.3. Les aides au secteur du coton ont engendré (ou non) des modifications de pratiques chez les producteurs avec un impact sur les pressions environnementales

10.3.1. Phytoprotection et fertilisation

La question 1.1 a mis en évidence une extensification de la culture de coton post-réforme (2006-2008) en Grèce et en Espagne. **En Grèce**, la baisse de rendement est modérée et ne résulte pas d'un changement de système de production. En revanche, **en Espagne**, l'extensification a été nettement plus marquée, avec un véritable tournant en matière de mode de production. Ces tendances relèvent non seulement du passage d'un soutien par les prix, à une aide partiellement découplée, mais également, en Espagne, à l'adhésion massive des producteurs à la MAE « *Production Intégrée* ».

Ainsi, de manière générale, l'utilisation d'intrants pour la phytoprotection, le désherbage, la régulation de croissance et la fertilisation, a diminué après 2006 du fait du changement du régime de soutien, que ce soit de manière transitoire en Grèce ou plus durable en Espagne.

Phytoprotection

En Grèce, le coton est soumis à de fortes pressions phytosanitaires (en raison notamment d'attaques de la noctuelle du coton). L'utilisation de produits de phytoprotection a pourtant diminué temporairement après la réforme, grâce à une utilisation plus sobre des méthodes de lutte chimique et à la hausse des rotations. Néanmoins, les niveaux d'utilisation dépendent fortement de la pression phytosanitaire de chaque campagne comme le montre les données du RICA. (cf. Figure 28, Figure 29, Figure 30). Ainsi, entre 2006 et 2008, les coûts par hectare liés à l'utilisation de moyens de phytoprotection ont diminué en Macédoine de 10% entre 2005 et 2006 et de 14% entre 2006 et 2007 et, en Thessalie, de 19% entre 2005 et 2006 et de 9% entre 2006 et 2007.

A l'inverse, les coûts à l'hectare dédiés aux produits de phytoprotection se sont stabilisés en Macédoine entre 2008 et 2009, puis ont augmenté en 2011 qui fut une année d'infestations particulièrement élevées (+39% entre 2009-2010 et +22% entre 2010-2011). En Thessalie, ils

n'ont cessé d'augmenter depuis 2007 (+11% entre 2007-2008, +5% entre 2008-2009 et +75% entre 2009-2010).

En Espagne, l'utilisation de produits de phytoprotection a diminué après la réforme, avec un passage de 7,75 L d'insecticides en moyenne à 6 L d'après l'étude de cas. Le nombre de traitements par saison a diminué : historiquement, il était estimé à 6,5 traitements par campagne alors qu'il atteint 2,5 en moyenne sur la saison 2011/2012 dans la province de Séville (COAG, 2012). Le niveau de 2011/2012 est particulièrement bas du fait des très bonnes conditions climatiques au cours de cette campagne.

La diminution de l'utilisation de produits de phytoprotection est visible dans la réduction des coûts par hectare. Les données du RICA (cf. Figure 28) ont ainsi montré une diminution des coûts de 52% en Andalousie entre 2005 et 2006 et de 41% entre 2006 et 2007. Malgré une légère baisse (-9% entre 2008-2009), les coûts liés à l'achat de produits phytosanitaires ont ensuite augmenté (+70% entre 2007-2008, +20% entre 2009-2010 et +21% entre 2010-2011).

La pression liée aux produits phytosanitaires diminue donc juste après la réforme (en phase 1), mais avec la reprise de la productivité et des cours mondiaux, et surtout, selon la pression des ravageurs de chaque campagne, elle reste importante.

Régulation de la croissance

En Grèce, avant la réforme, le **défoliage** était peu fréquent en raison d'une incitation plus orientée vers la quantité plutôt que vers la qualité. En effet, cette pratique est principalement répandue lorsque le coton doit être stocké (par le producteur ou dans les entrepôts des égreneurs) ou pour réduire la durée de la récolte (en combinaison avec d'autres intrants). D'après les entretiens, l'utilisation de régulateurs de croissance et de défoliants aurait pu être encore réduite grâce à un meilleur contrôle par l'irrigation et par la sélection de variétés précoces après la réforme.

En Espagne, l'usage des défoliants est généralisé⁵³.

Désherbage

D'après l'étude de cas réalisée **en Grèce**, le recours au désherbage aurait diminué de 10 à 15% avec abandon d'une application. Afin de lutter contre les mauvaises herbes, les producteurs espagnols utilisent des méthodes chimiques (herbicides) et/ou des méthodes mécaniques (labour et sarclage).

D'après la Junta de Andalucía, les quantités d'herbicides employées **en Andalousie** ont diminué : avant la réforme, 2 litres herbicide pré-semis et 2 litres herbicide semis étaient utilisés, tandis qu'après la réforme seuls 1 litre herbicide pré-semis et 2 litres herbicide semis seraient employés.

Fertilisation

D'après l'étude de cas **en Grèce**, l'usage de fertilisant aurait diminué de plus de 40% après la réforme. Toutefois, d'après les données du RICA, le recul dans l'utilisation de fertilisants a conduit à une diminution des coûts des intrants par hectare après la réforme en Macédoine de seulement 9% entre 2005 et 2006, puis de 4% entre 2006 et 2007. Les coûts ont, par la suite, ré-augmenté, constat d'une extensification transitoire (+38% entre 2007 et 2008) pour se stabiliser. En Thessalie, les coûts de fertilisants ont diminué de 6% entre 2005 et 2006, puis de 13% entre 2006 et 2007. Ils ont, par la suite, varié différemment entre chaque année : +18% entre 2007 et 2008, +23% entre 2008 et 2009, -28% entre 2009 et 2010, et +54% entre 2010 et 2011. Ainsi la pression environnementale par la fertilisation n'est pas significativement différente actuellement qu'elle ne l'était auparavant.

En Espagne, les coûts liés à l'usage de fertilisant a diminué de 22% entre 2005 et 2006 et de 17% entre 2006 et 2007. Par la suite, les coûts par hectare ont varié différemment : +28% entre 2007 et 2008, -9% entre 2008 et 2009, -27% entre 2009 et 2010 et + 34% entre 2010 et 2011.

⁵³ Toutefois, aucun chiffre montrant l'évolution de l'utilisation de ceux-ci n'a été trouvé.

Lors des entretiens en Espagne les opérateurs ont indiqué un problème qui se pose concernant l'utilisation de défoliants depuis 2013. En effet, le produit traditionnellement utilisé (Drop, Tiazuron 50%) n'est plus disponible car la licence de production en Europe n'a pas été renouvelée par le laboratoire Bayer. Pour remplacer ce défoliant, deux autres produits ont été mis sur le marché mais, selon les entretiens, la défoliation ne serait pas aussi efficace. Avec l'utilisation de ces deux nouveaux défoliants, il y a eu une augmentation du degré d'impuretés.

D'autre part, la plupart des **changements de système de culture ont été matérialisés par l'adoption du cahier des charges de la production intégrée**. D'après la Junta de Andalucía, la MAE « *Production Intégrée* » aurait permis la diminution des intrants et de la fertilisation en 2006/2007 de 28% pour les apports azotés, 16% pour le phosphore et 16% pour le potassium. La MAE « **production intégrée** », qui a connu une adhésion massive des producteurs (75% des agriculteurs en 2007), prévoit en effet, l'obligation d'utiliser des méthodes non chimiques, dans la mesure du possible et de réaliser des analyses de sol et de terrains afin de connaître les apports nutritionnels nécessaires et ainsi respecter les normes quantitatives que la MAE fixe à 120 unités/ha la dose maximale d'azote utilisable. En réalité, les producteurs auraient utilisés de plus faibles quantités que celles prévues dans la MAE. Cela refléterait une démarche délibérée d'extensification et de réduction des coûts de production (Arriaza et Cappellan, 2009).

Tableau 43 : Comparaison des doses d'intrants utilisées entre le système conventionnelle, la production intégrée et les doses effectives de 2006

	Dose observée en production conventionnelle (avant réforme)	Dose maximale autorisée en production intégrée	Dose observée en 2006
Azote	200-250 UF/ha	118 UF/ha	90 UF/ha
Phosphore	120 UF/ha	96 UF/ha	30 UF/ha
Potassium	75-125 UF/ha	96 UF/ha	25 UF/ha

UF : Unité fertilisante

Source: Arriaza M., Environmental and socioeconomic impact of the new cotton reform. 2008 et Arriaza M., Cappellan H. « Effets de la réforme cotonnière en Espagne », Cahier Agricultures vol 18 n°5, septembre-octobre 2009.

Facteurs explicatifs de la diminution de l'usage de produits de phytoprotection et de fertilisation

En Grèce, la volonté de réduire l'utilisation des intrants est le résultat d'une **baisse du prix du coton brut**, du fait du découplage, de la **hausse du coût unitaire des intrants**, augmentant significativement le coût de production après la réforme de 2006. Egalement mise en cause lors des entretiens, l'inefficacité de certains produits au cours des dernières campagnes, amènerait les agriculteurs à réduire leur usage. Cette baisse de l'utilisation d'intrants est également liée à la mise en place en 2006 de la MAE « **Protection des Zones Vulnérables aux Nitrates** ». La MAE a permis notamment de faire évoluer la mentalité des producteurs. Ces derniers ont pris conscience de la forte quantité d'engrais utilisée et de leurs faibles impacts sur les rendements à partir d'un certain niveau. Le **programme AGRO grec** présente également des mesures en faveur de la diminution des intrants : utilisation privilégiée de méthodes non chimiques, utilisation de la dose minimum requise, priorité aux produits à action spécifique, défoliation après l'ouverture d'au moins 60% des capsules, etc. Néanmoins, les bénéfices environnementaux réels du **programme AGRO** sont contestés. Si certains acteurs associent les progrès dans les pratiques au programme, son cahier des charges (cf. Annexe 2 : Description du cadre réglementaire) est remis en cause en proposant des mesures obligatoires peu contraignantes, et des mesures facultatives, demandant des changements de pratiques plus importants, mais peu appliqués dans les faits. De plus, le montant versé au producteur restait faible (environ 20€/ha) et, dans la plupart de cas, ne couvrait pas les coûts pour la certification.

En Grèce, l'extensification de la production est transitoire (cf. chapitre 6.5) puisque l'obligation de récolte en 2009, associée à la hausse des prix du coton brut, ont fortement encouragé à une ré-intensification de la production. Si les pratiques actuelles sont proches de celles antérieures à la réforme, une certaine forme d'extensification aurait perduré en raison de la hausse continue du coût des intrants et de la diffusion de pratiques plus rationnelles grâce à la Production intégrée AGRO et à la MAE « Mesure de Réduction des Nitrates d'origine végétale ».

En Espagne, la diminution de l'usage d'intrant est clairement le résultat de la baisse du prix d'achat au producteur du fait de la réforme de 2006. Les producteurs se sont adaptés à cette baisse, en diminuant l'ensemble des coûts de production, dont ceux liés à l'emploi d'intrants.

Ces dernières années, la meilleure connaissance et l'efficacité améliorée de certains produits de protection ont également permis une diminution des quantités employées. A la différence de la Grèce, l'extensification a perduré en dépit de la hausse du prix du coton brut et l'instauration de la récolte obligatoire. Le maintien de l'extensification est le résultat de la mise en place de la MAE Production intégrée Production Intégrée, à laquelle un très grand nombre de producteurs participent, et à la hausse du prix des intrants (fertilisation et phytoprotection).

Enfin, en Grèce, les surfaces de coton conduites en **agriculture biologique** ne sont pas significatives (<1% à l'échelle nationale) par rapport à la production totale. Leur effet sur l'environnement est donc très limité.

10.3.2. Enjeux quantitatifs liés à l'irrigation

La culture de coton est une culture essentiellement irriguée en Grèce et en Espagne. Le coton est ainsi cultivé à l'aide de systèmes d'irrigation sur l'ensemble des exploitations grecques et 92% des andalouses (COAG, 2012) (Tsaliki et Kalivas, 2012).

Grèce

Après la réforme, le nombre d'applications a diminué, entraînant une réduction de la quantité d'eau apportée aux cultures (de 8000-12000 m³ à 6000-7000m³ d'après les études de cas). De manière pratique, il a pu être constaté que le goutte-à-goutte et l'aspersion sont utilisés en alternance avec une première application en aspersion, puis en système localisé. Ainsi, l'irrigation par le goutte-à-goutte s'est répandue : utilisé sur 50% des surfaces cultivées en coton avant la réforme, le goutte-à-goutte est aujourd'hui pratiqué sur 80% des surfaces grecques de coton.

D'après les données du RICA, les coûts à l'hectare liés à l'irrigation ont fortement diminué après la réforme dans les exploitations et témoignent bien d'une diminution de l'usage de l'eau : 13% entre 2005 et 2006 et 20% entre 2006 et 2007 en Macédoine ; et 10% entre 2005 et 2006 et 12% entre 2006 et 2007 en Thessalie. Ils se sont ensuite globalement stabilisés en Macédoine alors qu'en Thessalie, ils ont diminué entre 2009 et 2010 de 29% pour augmenter fortement l'année suivante (+ 119% entre 2010 et 2011). Les données du RICA montrent une reprise des coûts en 2010-2011 en Thessalie, mais en l'absence de données quantitatives sur l'usage de l'eau, il est difficile de conclure si cette hausse est due à une augmentation du prix unitaire de l'eau ou de la dose d'irrigation.

Espagne

Les régions de production de coton sont par ailleurs des zones de forte utilisation de l'eau, comme le montre la figure ci-dessous.

Figure 44 : Zones de production de coton en Andalousie (2010)

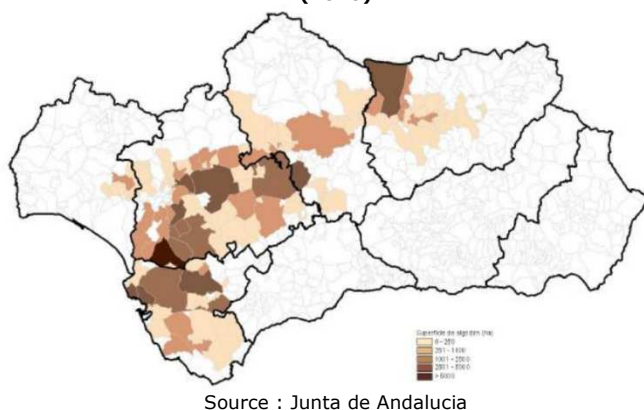
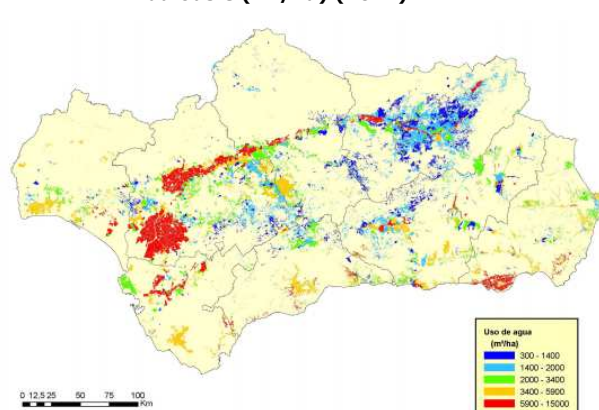


Figure 45: Utilisation de l'eau d'irrigation en Andalousie (m³/ha) (2011)



Source : Agenda del regadio andaluz horizonte 2015, Junta de Andalucía

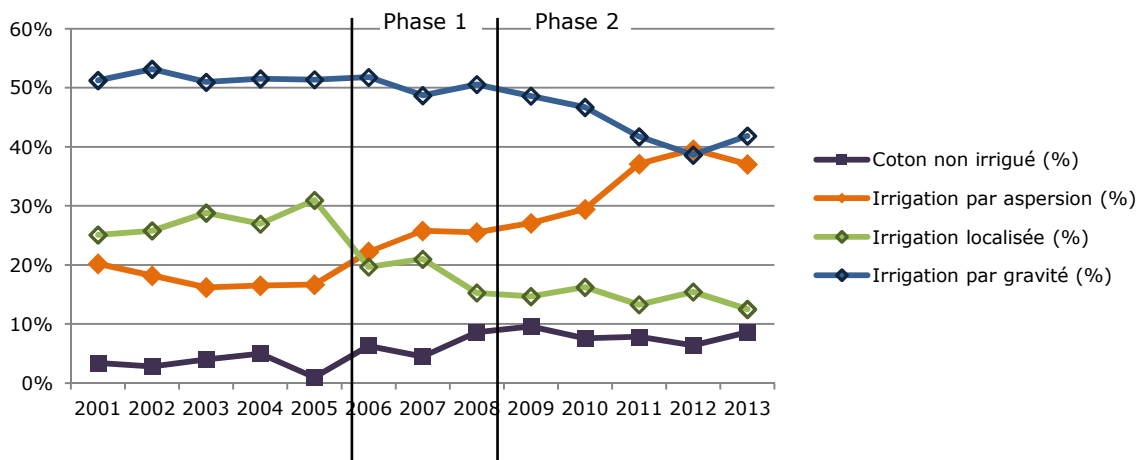
Après la réforme, les apports en eau par l'irrigation ont évolué en Espagne. Ainsi, le nombre d'opérations a diminué après 2006 avec un passage de 4-6 à 2-3 opérations d'irrigation. Les volumes apportés aux parcelles ont également reculé avec des quantités avant-réforme de 6000-6500m³ puis de 4000-4500m³ après réforme (Junta de Andalucía, 2009).

D'après les données du RICA, les coûts à l'hectare liés à la consommation d'eau ont diminué entre 2005 et 2006 de 25%. Ils sont ensuite restés stable sauf en 2009 (-22% entre 2008 et 2009).

Les systèmes d'irrigation étaient souvent moins performants techniquement et moins économes avant la réforme. Ils correspondaient majoritairement à une irrigation par aspersion ou gravité. Après la réforme, les systèmes d'irrigation localisés (goutte-à-goutte), plus économes en eau, se sont développés. Néanmoins, comme ils sont coûteux, en raison de l'installation et de la désinstallation des équipements, avec des rendements très légèrement supérieurs aux autres systèmes d'irrigation, (avec la réforme, le rapport coût-efficacité du système goutte à goutte s'est détérioré), les agriculteurs les ont donc globalement substitué par de l'aspersion. Les producteurs ont également amélioré la technicité de leurs anciennes installations d'irrigation de surface. L'irrigation de surface (avec sillons) continue à être utilisée bien qu'en régression mais, selon les

organisations agricoles, avec une meilleure technicité. Enfin on voit petit à petit la part du coton non irrigué augmenter avec le temps.

Figure 46 : Evolution des superficies de coton par techniques d'irrigation en ANDALOUSIE

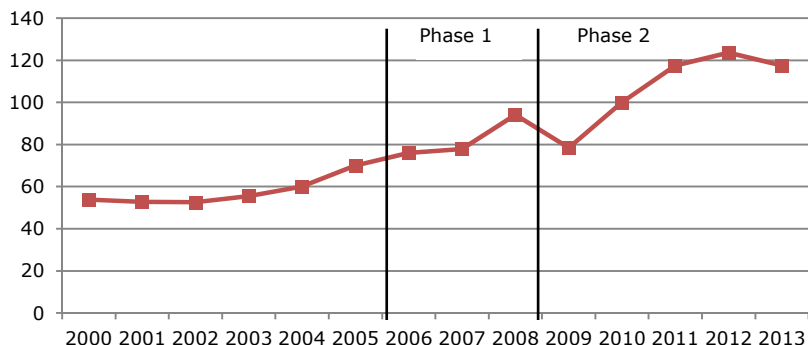


Source : Junta de Andalucía et Enquête de surfaces et des rendements (ESYRCE) (données 2010, 2011, 2012, 2013)

Facteurs explicatifs de la diminution de la consommation d'eau pour l'irrigation

La **hausse du coût de l'eau et de l'énergie** (Figure 47), nécessaire à l'obtention d'une pression suffisante, a fortement influencé le choix des producteurs **en Grèce et en Espagne**. En Grèce, sur la base de l'année 2010, l'indice de prix moyen de l'énergie n'a cessé d'augmenter depuis 2002 : de 53 en 2002, il a atteint 124 en 2012 (Figure 47). Le prix de l'eau a augmenté de 60% en Andalousie entre 1997 et 2008, soit de 0,051€/m³ à 0,082€/m³ (Junta de Andalucía, 2011).

Figure 47 : Evolution de l'indice de prix moyen annuel de l'énergie entre 2000 et 2012 en Grèce. Base 100 en 2010



Source : ELSTAT

Le coût de l'énergie est un facteur important dans les choix d'irrigation (quantité et système utilisés). Un prix trop élevé de l'énergie par rapport à celui de l'eau est défavorable aux techniques économes en eau et, de ce fait, quand les conditions le permettent les producteurs retournent à des systèmes d'irrigation par inondation.

En Grèce, la mise en place de la MAE « *Protection des Zones Vulnérables aux nitrates* » constitue également un facteur de changement de pratique d'irrigation. Elle prévoit notamment la réduction des eaux d'irrigation de 25%. Les entretiens ont montré toutefois que des producteurs choisissent de sortir de la MAE « *Protection des Zones Vulnérables aux nitrates* », qui exclut l'irrigation par inondation et valorise les systèmes d'irrigation localisés. Ils préfèrent utiliser un système d'irrigation moins économe en eau, mais moins coûteux énergétiquement que de bénéficier de l'aide associée à la MAE.

En Espagne, les efforts de modernisation des structures d'irrigation ont été entrepris avant la réforme. Avec le décret royal 329/2002, le « *Plan Nacional de Regadíos - Horizonte 2008* » est mis en place. Il a été renforcé en 2006 par le « *Plan de Choque de Modernización de Regadíos* ». En parallèle, l'Andalousie a elle-même mis en place un « *Plan de Regadíos de Andalucía* » entre 1997 et 2008. Ces programmes sont axés sur des actions de consolidation et d'amélioration des installations d'irrigation existantes, de remise en état de réseau d'irrigation, etc. Selon l'étude de cas, ils ont permis une meilleure efficacité du réseau d'irrigation andalou.

D'autre part, la **MAE « Production Intégrée »** a pu avoir un effet sur la réduction de la consommation en eau. La MAE, qui représente une part importante des surfaces cultivées (61% en 2012) et des exploitations (52% en 2012) (cf. Tableau 15), prévoit en effet :

- La surveillance périodique de la qualité de l'eau
- Le contrôle de l'irrigation par pilotage tensiométrique ou bilan hydrique
- La mise en place de programme d'irrigation avec des volumes maximum fonction de la profondeur radicaire, de l'état hydrique de la plante et de la structure du sol.
- L'interdiction totale de l'irrigation par inondation
- L'interdiction de l'irrigation avec des eaux d'aquifères surexploités

Nous n'avons toutefois pas d'information quantitative sur ces effets.

10.3.3. Rotation culturale versus monoculture

L'absence de rotation exerce une pression sur les sols, car les rémanents du coton sont relativement limités (baisse des apports de matières organique) ainsi que sur la biodiversité. De plus, la monoculture, et donc l'absence de rotation amplifie les pressions et les risques de détérioration de la culture par des ravageurs qui ne sont pas éliminés par la mise en place d'une autre culture.

En Grèce comme en Espagne, la rotation obligatoire a été introduite réglementairement en 2001.

En Grèce, elle s'appliquait tout d'abord à 5% de la surface (soit une année sur vingt de rupture de la monoculture) en 2001 (Alliance Environnement, 2007) ; puis uniquement pour les producteurs à titre non principal, en 2002, et enfin seulement pour les producteurs à temps partiel, en 2003. Or cette dernière catégorie ne représentait que 15% de la SAU en 2004 (Alliance Environnement, 2007). On voit donc que les autorités à cette époque ont tout fait pour ne pas mettre en place cette rotation.

En plus de ce dispositif de rotation, les BCAA introduites en 2003 ont également rendu obligatoire la rotation culturale sur la superficie de l'exploitation. Selon l'étude de cas, les contrôles des BCAA sur ce point étaient toutefois difficiles à mettre en place et presque inexistantes. Néanmoins, à partir de 2005, les contrôles se seraient améliorés concernant la rotation obligatoire.

Depuis 2006, la **MAE « Protection des ZVN »** et la **MAE « Rotations Cultures Sèches »** interviennent également dans la mise en place de rotation spécifique. La **MAE de réduction des nitrates** prévoit ainsi, la mise en rotation de 20% de la superficie totale irriguée (méthode B choisie par 90% des contractants), pour des cultures sèches, afin de mettre en rotation au moins une fois au cours des cinq années l'ensemble de la superficie. La **MAE « Rotations Cultures Sèches »** inclut par ailleurs, dans son cahier des charges une rotation par des cultures sèches (céréales, vesce) d'au moins 65% de la superficie éligible dans le cas du coton. Le programme AGRO, s'il comprend un volet de gestion et de protection des sites de production, avec la mise en place d'un plan de gestion des sols et l'obligation de rotation tous les quatre ans, n'a toutefois pas eu un grand effet sur la monoculture de coton. Plus récemment, selon les entretiens, la forte pression de la noctuelle du coton aurait été difficile à contrôler avec des produits de phytoprotection et certains producteurs auraient choisi de privilégier la rotation. On voit que l'ensemble des dispositifs, pourtant multiples en Grèce, a eu peu d'effet sur l'évolution de la monoculture, vers des pratiques de rotation.

En Espagne, la part des surfaces en monoculture a diminué depuis la réforme comme le montre le tableau suivant.

Tableau 44 : Part des surfaces en monoculture de coton dans les surfaces totales en Espagne

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Superficie de production (1000ha)	60,7	62,2	53,1	59,6	63,2	66,4	69,5
Surfaces en monoculture (1000ha)	7,24	7,06	4,75	6,16	5,92	6,8	6,61
Part des surfaces en monoculture sur les superficies totales	11,9%	11,4%	8,9%	10,3%	9,4%	10,2%	9,5%

Source : MAGRAMA, Encuesta sobre Superficies y Rendimientos Cultivos (ESYRCE)

La rotation obligatoire s'est appliquée à toutes les exploitations agricoles de plus de 5 ha en 2001 puis de plus de 10ha en 2003, avec interdiction de cultiver du coton deux années de suite sur la même parcelle. Toutefois la majorité des exploitations ont une superficie inférieure à 10ha et ont donc été exemptées de l'obligation de rotation, à cette période. Toutefois, les exploitations de plus de 10ha, même minoritaires, représentaient près de 85% des surfaces cultivées en coton et ont été dans l'obligation de mettre en place la rotation. Les effets sur l'environnement ont été beaucoup plus marqués en Espagne qu'en Grèce avant la réforme, car la législation nationale sur les rotations y était plus sévère (Alliance Environnement, 2007). Ainsi, les exploitations en

monoculture ont diminué entre 2000 et 2003 (de 26 100ha à 20 800ha) et la rotation maïs-coton a augmenté de 3 500 ha à 18 100ha (Alliance Environnement, 2007). Après la réforme de 2006, les exploitations en **l'Espagne** ont effectué des rotations avec le maïs, la betterave à sucre, la tomate, les carottes et les céréales. D'après l'étude de cas réalisée en Andalousie, les exploitations de taille petites et moyennes (entre 20-30 ha) avec une main d'œuvre familiale se sont diversifiées, permettant d'augmenter les résultats économiques et d'économiser des fertilisants.

La rotation figure parmi les mesures intégrées dans la **MAE « Production Intégrée »** sous la forme d'une interdiction de produire deux années de suite du coton sur la même parcelle.

Etant donné l'état d'avancement de l'Espagne en termes de rotation, les risques phytosanitaires sur les parcelles sont moins importants qu'en Grèce.

10.3.4. Utilisation du plastique en Espagne

La culture sous paillage plastique a été abandonnée **en Espagne** alors qu'elle était utilisée dans 65% des exploitations agricoles en 2000 (Alliance Environnement, 2007). Le semis sous plastique permettait d'obtenir des semis plus précoces et donc aussi, une espérance de rendement plus élevé.

Le recours au plastique a commencé à diminuer avant la réforme : à la campagne 2003/2004, 56,4% des surfaces de coton se cultivaient avec du plastique (COAG, 2011).

La **MAE « Production Intégrée »** interdit, dès son introduction en 2006, l'utilisation de paillage plastique, considéré comme néfaste pour l'environnement et occasionnant des coûts supplémentaires. Avec l'adhésion massive à la MAE, le plastique n'est presque plus utilisé aujourd'hui en Espagne.

L'arrêt du recours au semis sous plastique, associé à une meilleure gestion de l'irrigation initiale, a permis un meilleur développement racinaire, permettant ainsi une réduction du besoin en eau (COAG, 2012). L'évolution des mesures de la PAC sont ainsi clairement à l'origine de l'arrêt de l'usage du paillage plastique en Espagne. Par ailleurs, l'utilisation du plastique reste toujours marginale en Grèce (Alliance Environnement, 2007).

10.4. Les aides au secteur du coton ont conduit (ou non) au remplacement du coton par des cultures alternatives avec des pressions environnementales différentes

La diminution des surfaces en coton post-réforme est le résultat de la mise en place du découplage des aides et des SNB. La variation des prix du coton brut due au découplage a fortement impacté la rentabilité de la culture de coton par rapport à l'OTEX 15 (COP) (cf. chapitre 6.4.1), conduisant certains producteurs à s'orienter vers les cultures alternatives. Près de 17% des superficies en coton de 2005 ont été réorientées vers des cultures alternatives en 2014.

En Grèce, les principales cultures alternatives au coton sont **le blé et la luzerne, puis secondairement le maïs, les cultures maraîchères et fourragères.**

En Espagne, les principales cultures alternatives sont **le maïs, le blé, le tournesol, la tomate industrielle, la carotte et la pomme de terre.** La betterave sucrière, résistante à de forts taux de salinité, était la culture traditionnelle de rotation ou de remplacement du coton dans les zones de Séville et de Cadix, mais la réforme de l'OCM sucre a fait disparaître cette alternative au coton dans ces zones.

Une approche comparative des effets environnementaux de la culture du coton et de celles des cultures alternatives est difficile à réaliser. Les éléments provenant des entretiens et de la bibliographie indiquent cependant que le différentiel entre les cultures est moindre en termes d'utilisation d'intrants (phytoprotection et fertilisation) qu'auparavant, notamment en Espagne.

En termes de consommation d'eau, le coton constitue une des principales cultures irriguées. En Thessalie, le coton consomme un volume d'eau total plus important que les cultures alternatives, mais sa consommation à l'hectare reste toutefois proche des autres cultures (Figure 48 et Figure 49).

Figure 48 : Consommation totale d'eau d'irrigation pour les principales cultures en Thessalie, 2011 (en millions m3)

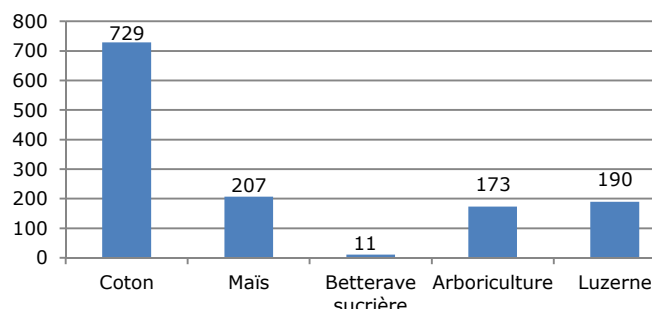
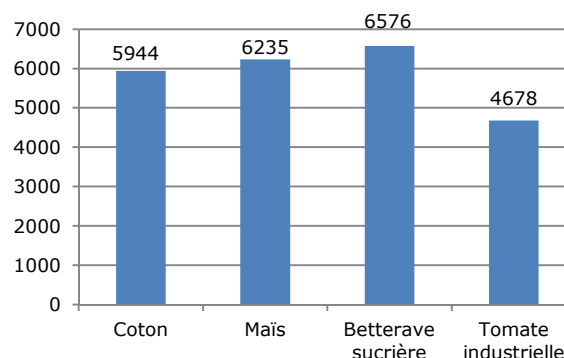


Figure 49 : Consommation d'eau des principales cultures en Thessalie en 2011 (en m³/ha/an)



Source : Samaras, 2011

En Espagne, alors que l'arboriculture fruitière, production de substitution au coton dans la région de Cordoue, et les serres de tomates industrielles ont des besoins en eau supérieurs, le maïs, principale culture alternative au coton, nécessite des quantités d'eau moins importantes.

Tableau 45 : Besoin net d'irrigation pour les cultures en Andalousie, 2011

	Moyenne (m³/ha)	Intervalle de variations (m³/ha)
Cultures d'hiver extensives	2112	1260-2870
Amandes et fruits sec	2280	1200-2960
Oliviers	2378	1800-3200
Horticulture (hors serres)	3220	1700-4200
Tournesols	3700	2750-4330
Fraises	4474	4200-5100
Betterave sucrière	4900	4500-5000
Citrons	4983	3650-5660
Maïs	5024	4470-5590
Fruits subtropicaux	5286	4500-5500
Coton	5658	4700-6890
Fruits	5712	5100-6100
Serres	6130	5200-6300
Riz	12429	12000-13000
Moyenne toutes cultures	3536	1200-13000

Source : Elaboration Junta de Andalucía à partir des données de la Consejería de Agricultura y Pesca, et des conseils de l'Instituto de Agricultura Sostenible (CSIC)

Il est difficile de conclure sur l'impact environnemental d'une réorientation de la production de coton vers des cultures alternatives, d'autant plus que les données relatives à l'utilisation de l'eau sont parfois différentes selon les sources. De manière générale, le remplacement de la culture de coton par une culture alternative n'aurait pratiquement pas d'impacts sur l'utilisation en eau. En matière de biodiversité et de sols, nous n'avons pas les éléments suffisants pour juger. Toutefois, il est établi que le coton est une culture assez polluante (Alliance Environnement, 2007), et donc son remplacement par une autre est en général une amélioration en termes d'environnement.

10.5. L'établissement de l'agrément des terres et de superficies nationales de base ont eu (ou non) des effets bénéfiques en matière d'environnement

Une superficie nationale de base a été introduite avec le règlement (CE) n°864/2004 afin de restreindre les surfaces ensemencées en coton pour chaque Etat membre dans un souci environnemental. Entre 2006 et 2008, les SNB étaient supérieures aux superficies cultivées (sauf en 2006 en Grèce) et n'ont donc pas eu d'impact. Néanmoins, avec la revalorisation du montant de l'aide spécifique et la baisse des SNB, les SNB ont été dépassées en 2009 en Espagne, et en 2010 en Grèce, entraînant une réduction du montant de l'aide spécifique (cf. chapitre 6.4). En Grèce et en Espagne, la SNB et la réduction de l'aide aurait permis, selon les entretiens, dans une certaine mesure, de stabiliser les superficies de coton. L'effet quantitatif de cette mesure sur les surfaces et indirectement sur l'environnement est difficile à établir, même s'il est établi que le coton est une culture assez polluante (Alliance Environnement, 2007) et donc que son remplacement par une autre est en général plutôt une amélioration en termes d'environnement.

L'agrément des terres, en Grèce, comme en Espagne, n'a eu aucun impact sur la localisation des cultures. A ce titre, il n'a pas d'effets environnementaux.

Les règles spécifiques définies par les Etats membres pour l'éligibilité aux aides n'ont pas introduits de contraintes de pratiques agronomiques et n'ont, de ce fait, pas d'impact sur l'environnement non plus.

10.6. Il y a eu (ou non) des impacts environnementaux liés à la restructuration du secteur de l'égrenage

Les industries d'égrenage sont relativement peu polluantes. Elles utilisent de faibles quantités d'eau et un traitement mécanique. Elles émettent néanmoins des poussières et des nuisances sonores.

Les subventions de l'UE au démantèlement des installations dans le cadre de la restructuration du secteur n'incluent pas d'objectifs ou de contraintes environnementales. Ainsi, en Espagne, le plan de restructuration, qui a conduit à la fermeture de plusieurs usines d'égrenage, ne prévoyait aucune close environnementale spécifique stricte. D'après les autorités, la réhabilitation environnementale des sites démantelés n'aurait soulevé aucune difficulté.

10.7. Conclusion sur les effets sur l'environnement

L'enjeu de l'environnement est important, du fait des impacts négatifs de la culture du coton, tant sur les ressources en eau que sur la biodiversité et la qualité des sols. Deux instruments avaient des objectifs environnementaux explicites : l'agrément des terres et les règles de pratiques agronomiques. Tels qu'ils ont été définis, en Grèce comme en Espagne, de manière non contraignante (éligibilité de toutes les surfaces, ou presque et aucune contrainte sur les pratiques), ils n'ont pas eu les effets escomptés par le règlement communautaire. En revanche, les autres instruments (abandon du prix minimum suite au découplage partiel, SNB, etc.) en jouant sur les surfaces et les pratiques, ont eu des effets souvent également favorisés par des MAE, à différentes échelles.

1°/ Effets des changements de pratiques

En Grèce, les changements de pratiques sont marqués par une réduction significative, mais transitoire, des intrants.

Le changement de pratiques vers des pratiques plus extensives est le résultat **du découplage partiel des aides**, qui a rendu la culture de coton plus sensible aux variations de prix ; et de **l'introduction de la MAE « Protection des Zones Vulnérables aux Nitrates »**, qui a encouragé à réduire l'usage d'intrants. Le rôle du programme AGRO grec dans l'extensification de la culture de coton est faible : si certains acteurs associent au programme des progrès dans les pratiques, la pertinence du cahier des charges (cf. Annexe 2 : Description du cadre réglementaire) est remise en cause et le montant du soutien insuffisant pour compenser de réels changements de pratiques. Des facteurs externes ont également participé à l'extensification transitoire des pratiques en Grèce, comme la hausse du coût unitaire des intrants. Néanmoins, **l'obligation de récolte introduite en 2009, associée à une augmentation du prix du coton, a encouragé à un retour aux anciennes pratiques plus intensives en intrants.**

L'extensification de la culture du coton **en Espagne est importante et plus durable**. Elle est particulièrement due **à l'essor de la Production Intégrée du coton et à la baisse du prix du coton brut, conséquence du passage d'un soutien par les prix à une aide partiellement découplée**. Cette extensification s'est traduite par une baisse de l'usage des intrants. L'extensification étant plus durable, on peut supposer que l'impact environnemental positif se poursuit.

En Grèce comme en Espagne, la réduction de la quantité d'eau utilisée est due en partie à l'augmentation des coûts de l'énergie pour le pompage et du coût de la ressource en eau. Egalement, la mise en place des MAE « Réduction des Nitrates » en Grèce et « Production Intégrée » en Espagne ont participé au développement des systèmes d'irrigation localisée, conduisant à une moindre utilisation d'eau.

La rotation obligatoire, introduite par les BCAA et intégrée dans les MAE sous des conditions plus sévères, a limité la monoculture de coton (surtout en Espagne), réduisant les pressions phytosanitaires et l'usage d'intrants, et ayant ainsi des bénéfices en termes de qualité de l'eau et de biodiversité.

Ainsi, les mesures de soutien au secteur ont plutôt conduit à une extensification de la culture et donc à un impact environnemental moindre durant la phase 1. En phase 2, la

reprise des cours mondiaux du coton a été le principal facteur de l'évolution des pratiques qui ont alors été plus intensives qu'en phase 1, sans toutefois revenir tout à fait aux pratiques d'avant réforme. Les mesures du second pilier ont, par ailleurs, participé à amoindrir l'effet environnemental de la culture, de manière assez nette en Espagne mais moindre en Grèce où les enjeux environnementaux liés à la culture restent très importants.

2°/ Effets du remplacement du coton par des cultures alternatives

Les pressions environnementales du coton en comparaison aux cultures alternatives sont difficiles à préciser, mais globalement, **il est établi que le coton est une culture assez polluante** (Alliance Environnement, 2007), **et donc que son remplacement par une autre est, en général, plutôt une amélioration en termes d'environnement. Toutefois les effets environnementaux bénéfiques du remplacement du coton par d'autres cultures, qui peuvent être attribués aux instruments de soutien au secteur, sont limités.** En effet, les cultures alternatives restent des cultures irriguées, souvent intensives du fait des petites superficies des exploitations. De plus, **cette substitution concerne seulement 17% des superficies de coton de 2004.**

Enfin, à l'échelle industrielle, l'égrenage est relativement peu polluant. Les subventions de l'UE dans le cadre de la restructuration n'incluaient pas d'objectifs ou contraintes environnementales spécifiques. Ces mesures n'ont donc pas eu d'effet environnemental.

Les questions du coût environnemental de la culture du coton et des efforts consentis par les opérateurs pour réduire ce coût, sont des critères importants pour juger de la cohérence de cette politique dans le cadre des objectifs EU2020 en matière de développement durable, qui sera abordé dans la question 6, ainsi que de l'équilibre entre le rôle économique important de la culture dans les régions traditionnelles et les coûts environnementaux également très élevés.

11. QUESTION 5 : EFFICIENCE, GESTION ET ADMINISTRATION

Dans quelle mesure les mesures de la PAC appliquées au secteur du coton, en particulier leur mode de gestion et d'administration, ont-elles été efficaces pour la réalisation des objectifs de ces mesures ?

11.1. Compréhension de la question et limites de l'analyse

Un des objectifs principaux de la réforme de la PAC de 2003 est la simplification de la gestion des politiques de soutien aux secteurs, afin d'en améliorer l'efficacité. Avec le changement d'instruments dans le secteur du coton en 2006, les modalités d'administration et de gestion par les opérateurs ont été grandement modifiées. La réponse à cette question examine donc en quoi, l'efficacité a été améliorée ou non, par la réforme. Le tableau ci-dessous détaille les critères et indicateurs retenus pour le traitement de la question.

Tableau 46 : Critères et indicateurs de réponse à la question 5

Critères	Indicateurs
Le mode de gestion et d'administration des mesures appliquées au secteur du coton est simplifié (ou non) suite à la réforme.	Description des tâches administratives et de gestion pour les opérateurs, avant et après réforme Risque de dysfonctionnement Avis des autorités et des opérateurs sur la simplification
La gestion du plan de restructuration a été (ou non) complexe.	Point de vue des autorités.

Source : élaboration Agrosynergie

Les limites de la réponse à cette question relèvent du caractère non mesurable de l'efficacité au sens premier du terme (rapport entre les moyens et les résultats d'une mesure de soutien). Cela amène donc à s'intéresser à des aspects plus qualitatifs, liés à la gestion des dispositifs. Il est en effet, trop difficile de quantifier l'effort de gestion demandé par les différents instruments (par exemple en temps de travail). Ainsi, seule une comparaison des procédures avant/après réforme, ainsi que l'avis des opérateurs ont pu permettre d'émettre un jugement sur la question de l'efficacité.

11.2. Le mode de gestion et d'administration des mesures appliquées au secteur du coton est simplifié (ou non) suite à la réforme

Afin de juger si le mode de gestion et d'administration a été simplifié suite à la réforme, nous décrivons les principales tâches administratives et de gestion pour les opérateurs de la filière, avant et après la réforme. Le tableau suivant décrit ainsi, les principaux éléments pour les opérateurs grecs et espagnols.

Tableau 47 : Description des principales tâches administratives avant et après réforme

Principales tâches administratives avant réforme	Principales tâches administratives après réforme
Les producteurs devaient, au titre de la déclaration des superficies ensemencées de coton, remplir le formulaire de demande d'aide « surface » prévue dans le cadre du système intégré ⁵⁴ de gestion et de contrôle, pour la campagne suivante	Les producteurs doivent : déposer une demande unique dans le cadre du RPU, dans le cadre de l'aide spécifique au coton, la demande contient le nom de la variété utilisée et, le cas échéant, le nom de l'OI dont le producteur est membre.
Les égreneurs devaient : déposer un contrat signé prévoyant le paiement au producteur d'un prix au moins égal au prix minimal, payer une avance sur le prix minimal, tenir une comptabilité matière relative au coton non égrené et égrené ⁵⁵ , apporter la preuve que le coton livré faisait l'objet de la déclaration des superficies,	En Grèce, les entreprises d'égrenage doivent envoyer à l'OPEKEPE : la date de début des réceptions de coton non égrené, un état des réceptions journalières de coton non égrené par agriculteur et de la production de coton égrené, une déclaration des stocks de coton, des éléments sur le classement qualitatif du coton égrené dans les 10 premiers jours de chaque mois, des éléments sur le taux de rendement du coton non égrené en fibres dans les 10 premiers jours de chaque mois

⁵⁴ En cas d'irrégularité concernant la déclaration de superficie, l'aide est octroyée pour la quantité de coton pour laquelle toutes les autres conditions sont remplies.

⁵⁵ La comptabilité matière comporte au moins : l'indication de la quantité de coton égrené produite, avec référence au coton non égrené, l'indication des quantités de coton non égrené, de coton égrené, des graines et de linters de coton en stock le premier jour de chaque mois (pour chaque lots de produits (article 12 du règlement (CE) n°1591/2001 de la Commission).

communiquer aux autorités la quantité de coton égrené produit à partir de la quantité de coton non égrené.	Ils doivent aussi tenir une comptabilité matière et un livre de production. En Espagne, les entreprises d'égrenage qui demandent l'aide spécifique doivent tenir une comptabilité avec les quantités de coton brut livrées, la date de livraison et les caractéristiques en termes d'impuretés et de degré d'humidité.
L'organisme de contrôle vérifiait et contrôlait : 100% de la production livrée aux usines d'égrenage pendant toute la période de récolte, la qualité du coton ⁵⁶ ainsi que le rendement coton égrené/brut livré ⁵⁷ l'exactitude des déclarations des superficies de coton par un contrôle sur place (5% des déclarations), le respect des conditions du contrat, la compatibilité entre la quantité de coton pour laquelle les demandes d'aides étaient présentées et la quantité totale de coton non égrené produite sur les superficies indiquées dans les contrats, l'exactitude des quantités de coton égrené communiquées par les entreprises d'égrenage, l'exactitude de la comptabilité matière, par des contrôles croisés, la correspondance des parcelles agricoles mentionnées dans les contrats avec les parcelles déclarées par les producteurs dans leur déclarations des superficies de coton,	Les organismes de contrôle réalisent : 1) un contrôle administratif de 100% des demandes d'aide spécifique : des superficies ensemencées en coton, du nom et du type de variétés utilisées, en Espagne, de l'éligibilité des terres et de la rotation 2) un contrôle administratif sur l'appartenance des membres à l'OI en Grèce : contrôle de 20% des membres de l'OI ⁵⁸ 3) un contrôle administratif, en Grèce, dans chaque usine d'égrenage, pour 1% des producteurs, de la production livrée de coton brut, afin d'établir si le seuil de rendement de production de fibre ⁵⁹ est atteint 4) des contrôles au champ : 7% des producteurs grecs et 10% des producteurs espagnols (aide spécifique + article 69/68) des superficies ensemencées en coton, des variétés utilisées (preuves d'achat), de la densité minimale (difficulté de contrôler l'ensemencement entre 2006 et 2008 car le contrôle est fait selon le poids du coton brut), des pratiques agronomiques, 4) un contrôle chez les égreneurs, en Grèce, de l'affichage du prix international ainsi que du respect des termes du contrat en Espagne, de 100% des quantités de coton livrées à l'égrenage dans le cadre de l'article 69/68. Les quantités sont analysées afin de vérifier qu'elles correspondent bien aux conditions d'éligibilité (humidité et quantité d'impuretés et un calcul est effectué pour déterminer si le rendement minimum est atteint (rendement minimum déterminé à l'échelle de la commune).
Les autorités de gestion devaient : calculer les QNB en fin de campagne et déterminer le prix minimum versé aux producteurs, communiquer à la CE les quantités pour lesquelles l'aide a été demandée, les quantités mises sous contrôle, le récapitulatif des quantités, etc.	OPEKEPE en Grèce détermine le rendement minimal par zone. En Espagne, la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía (Ministère régional) détermine le rendement minimal par zone. Les Communautés autonomes peuvent établir les rendements minimaux pour l'aide spécifique.

Source : Agrosynergie d'après études de cas (Grèce et Espagne) et réglementation : règlement (CE) n°1051/2001 du Conseil, règlement (CE) n°1591/2001 de la Commission, Décret grec n°35235/2010, Real Decreto 202/2012 (Espagne)

Avant la réforme de 2006, le régime de soutien était particulièrement compliqué du fait du versement des soutiens aux volumes : des contrôleurs publics étaient présents dans les usines d'égrenage à la réception du coton brut pour contrôler toutes les livraisons faites. Il pouvait s'agir de cinq ou six personnes à plein temps, dans chaque usine, pendant toute la campagne de livraison. En effet, le risque de fraude par surévaluation des quantités livrées aux égreneurs était important (livraisons de coton en provenance du Turquie ou livraison répétée d'un même lot de coton afin de recevoir une subvention plus importante), ce qui nécessitait donc la mise en place d'un système de contrôle très lourd. De plus, ces contrôles créaient des contraintes pour les opérateurs car les usines d'égrenage ne pouvaient fonctionner qu'aux heures de travail des contrôleurs.

La réforme de 2006 a rendu le système de contrôle moins complexe. En effet, le passage aux DPU et à l'aide spécifique au coton, déterminés à l'hectare et versés de manière directe à agriculteurs, rendent les risques de fraudes moins importants et permettent donc un allègement des contrôles (le contrôle systématique des quantités livrées n'est plus nécessaire).

Les quelques irrégularités relevées dans le système actuel concernent principalement des incohérences entre la superficie déclarée et la superficie cultivée (97,6% des cas en Espagne) ou des difficultés pour atteindre le rendement minimal sur certaines parcelles (manque de semences, non germination, mauvaise récolte). De plus, **en Grèce**, quelques irrégularités concernant l'absence de cahier de culture ou le non-respect de certains critères d'éligibilité à la production intégrée AGRO, sont citées par les autorités.

⁵⁶ Entre 1995 et 2006, le prix minimum était accordé en échange d'une qualité minimum du coton non égrené : de qualité saine, loyale et marchande, avec 10% d'humidité et 3% d'impuretés.

⁵⁷ Le rendement était fixé à 32%.

⁵⁸ Les producteurs membres de l'OI doivent uniquement spécifier, dans la demande d'aide spécifique au coton, le nom et l'adresse de l'OI dont ils sont membres.

⁵⁹ Le seuil de rendement de coton égrené correspond à un rendement industriel, soit la quantité de coton égrené/quantité de coton brut. Ce rendement est fixé à 32% par usine en 2010. Si le seuil est inférieur à 32% (sauf en cas de force majeure), la quantité de coton non égrenée n'est pas prise en compte et l'aide spécifique n'est pas octroyée.

Concernant l'aide de **l'article 69/68 en Espagne**, la sur-déclaration des quantités reste un facteur de fraude puisque cette aide était versée à la quantité jusqu'à la campagne 2011. Son contrôle nécessitait donc toujours un contrôle intégral des livraisons aux usines d'égrenage. Néanmoins avec la diminution du nombre d'usines d'égrenage, le coût du contrôle est fortement réduit (entre 3 et 4 contrôleurs, dans chacune des huit usines, soit environ 30 personnes actuellement contre 5 ou 6 contrôleurs dans 25 usines en 2005, soit entre 125 à 150 personnes).

En Grèce comme en Espagne, la simplification de la gestion administrative est perçue de façon très forte par les égreneurs, puisqu'auparavant le contrôle et la gestion administrative de l'aide avaient lieu à l'usine.

Les autorités de contrôle perçoivent, elles aussi, la simplification de la gestion du système de contrôle. En Grèce, l'ensemble des contrôles concernant l'aide spécifique et l'aide aux OI sont réalisées par l'OPEKEPE qui a ainsi vu son rôle croître. En Grèce comme en Espagne, les tâches administratives sont plus importantes pour les producteurs que par le passé mais leur gestion reste relativement facile et intégrée au système de contrôle général du RPU de l'exploitation.

Toutefois, par **rapport à une situation de découplage total**, le maintien de l'aide spécifique et de celle aux OI limite la simplification de la gestion des mesures car cela oblige à :

- Réaliser des contrôles, en **Grèce** et en **Espagne**, concernant les critères d'éligibilité (rendement minimum, variétés, ensemencement, éligibilité des terres, etc.) : l'ensemble des demandes d'aides fait ainsi l'objet d'un contrôle administratif, et les critères d'éligibilité sont contrôlés sur les exploitations lors de visites aux champs.
- Réaliser, en **Grèce**, des contrôles administratifs de l'appartenance des producteurs à l'OI.

Enfin, les études de cas ont permis d'identifier certaines procédures non effectives:

- En **Grèce**, l'obligation, pour les entreprises d'égrenage, d'envoyer, à l'OPEKEPE, des éléments sur le classement qualitatif du coton égrené⁶⁰ qui n'est pas respectée. En conséquence, les données en question n'ont pas été transmises à l'équipe d'évaluation, et pu être valorisées pour juger des effets de ces instruments.
- En **Grèce**, les égreneurs sont soumis à l'obligation d'afficher le prix international et le prix d'achat du jour du coton brut à l'entrée de l'usine, dans un endroit bien visible. D'après notre étude de cas, cette obligation n'est pas respectée. D'après tous les entretiens conduits en Grèce, elle ne correspond pas aux modes de négociation entre producteurs et égreneurs. En effet, les producteurs ne se rendent pas systématiquement dans les usines d'égrenage (livreur ou intermédiaire), les agriculteurs ne mettent pas en concurrence les égreneurs en fonction du prix qui serait affiché. Cette obligation est peu utile et devrait être remplacée par une information plus en lien avec les pratiques (information sur page web, par exemple).
- Enfin, l'établissement de contrats anticipés n'est pas pratiqué. Ainsi, les contrats sont, le plus souvent, signés le jour de la livraison car il n'existe pas de pratique de fidélisation de l'approvisionnement de la part des égreneurs et ce mode de fonctionnement convient aux producteurs qui ne sont pas très fidèles aux usines d'égrenage d'une année à l'autre.

11.3. La gestion du plan de restructuration a été (ou non) complexe

D'après l'autorité de gestion espagnole, la gestion de l'aide au démantèlement des entreprises d'égrenage a été facile car les critères à respecter étaient simples à contrôler :

- La Junta devait s'assurer, avant le démantèlement des unités d'égrenage, que les entreprises avaient bien eu une activité d'égrenage pendant la campagne 2005/2006 ;
- Le contrôle de la réhabilitation environnementale du site et du redéploiement de la main d'œuvre n'était pas soumis à des exigences particulières ;
- La Junta devait s'assurer tous les ans (pendant 10 ans), de l'engagement des égreneurs à ne pas s'adonner à des activités cotonnières dans les usines démantelées.

L'aide aux entreprises de machines sous-traitantes (cf. chapitre 4.3.4) n'a pas soulevé de problème particulier en matière de contrôle et de gestion. Il a néanmoins été difficile pour les entreprises de machines sous-traitantes de fournir les justificatifs demandés pour prouver qu'elles avaient pour des agriculteurs ayant livré leur production à des usines démantelées dans le cadre de la

⁶⁰ Article 8 du décret grec n°35235/2010

restructuration du secteur. Ces difficultés expliquent la faible utilisation de la mesure (61 bénéficiaires et 20% du budget potentiel).

En Grèce, selon les autorités, le fait qu'initialement, la certification AGRO 2 n'était pas gérée par un organisme unique, ne permettait pas d'avoir une gestion optimale de la mesure. Le transfert de l'ensemble des contrôles à un seul organisme en 2011, OPEGEP-AGROCERT a ainsi permis de réduire grandement les problèmes de certification. D'après notre étude de cas, le contrôle du respect de la certification par les producteurs n'est pas jugée complexe du fait notamment du rassemblement des producteurs au sein de groupements, gérés par les coopératives ou des organismes privés de certification.

11.4. Conclusion sur efficacité, gestion et administration

Si le système précédent de soutien par les prix nécessitait des contrôles très lourds et contraignants, le passage à un soutien partiellement découplé a permis une diminution significative des tâches administratives et des contrôles. . En particulier, le soutien par les prix nécessitait la présence de 5 à 6 contrôleurs par usine pour contrôler chacune des livraisons. Néanmoins, la réforme n'a pas eu un effet optimal en matière de simplification puisque le maintien d'instruments de soutien spécifique au secteur constitue encore une source de complexité (aide spécifique au coton et, en Espagne, article 69/68). Si en Grèce, les contrôles sont à présent globalement limités à l'éligibilité des parcelles à l'aide spécifique au coton, en Espagne, l'article 68 réclame des contrôles sur 100% des livraisons, et oblige la présence 30 contrôleurs dans les usines durant la période de récolte (néanmoins contre environ 125 auparavant).

La mise en œuvre du plan de restructuration n'a pas posé de difficulté en matière de gestion.

Ainsi, l'efficacité du dispositif d'appui au secteur, a été grandement simplifiée par la réforme, sauf pour l'option d'aide la tonne choisie en Espagne pour le soutien à la qualité via l'article 69.

12. QUESTION 6 : COHERENCE ET PERTINENCE

Dans quelle mesure les mesures de la PAC appliquées au secteur du coton ont-elles été pertinentes pour répondre aux objectifs de la réglementation et cohérentes avec l'ensemble du cadre de la PAC, les accords d'échanges internationaux ainsi que les objectifs EU2020 ?

12.1. Compréhension de la question

Cette question prend en compte deux critères d'évaluation : la pertinence et la cohérence.

La pertinence des soutiens vise à analyser dans quelle mesure, la mise en œuvre de la politique de soutien au secteur a permis de répondre aux enjeux, problèmes et besoins du secteur du coton.

Pour cela, à partir des résultats aux questions d'évaluation précédente, une analyse AFOM permet de présenter les enjeux de la filière, tant la production agricole que le secteur de l'égrenage. Ensuite, en particulier, nous analysons la pertinence du programme de restructuration et des diverses contraintes ou incitations en faveur de l'environnement, pour répondre aux enjeux d'amélioration de la compétitivité du secteur, et des problèmes environnementaux posés par la culture du coton.

La cohérence est, elle, définie comme l'analyse du degré de contradiction, complémentarité, synergie entre des interventions ciblant un secteur, une zone, un public similaire. Il s'agit d'analyser dans quelle mesure les instruments sont cohérents avec les objectifs de la réforme de la PAC de 2003. Une meilleure cohérence entre le régime d'aide pour le secteur du coton et la réforme de la PAC de 2003 est l'une des raisons pour laquelle le Conseil a adopté, en 2004, le nouveau régime d'aide au secteur du coton. La cohérence du dispositif doit prendre en compte les objectifs fixés par le protocole n°4 annexé à l'acte d'adhésion de la Grèce qui surpasse le cadre de la PAC.

Sur la base des logiques d'intervention des instruments en place et des résultats observés des mesures, nous jugeons de la cohérence des instruments dans les domaines de la compétitivité et de l'environnement. De la même manière, la cohérence des mesures de la PAC appliquées au secteur du coton avec les objectifs Europe 2020, en matière d'emploi, de R&D, de lutte contre le changement climatique, d'éducation et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, est étudiée ainsi que celles avec les accords d'échanges internationaux.

Tableau 48 : Critères et indicateurs de réponse à la question 6

Critères	Indicateurs
Les mesures introduites par la réforme ont été (ou non) pertinentes pour répondre aux enjeux du secteur européen du coton en 2004	Identification des enjeux du secteur en 2004 et diagramme logique des instruments du règlement Identification des incohérences
La mise en œuvre des mesures de la PAC relatives au secteur du coton est (ou non) en cohérence avec le cadre global de la PAC	Justification du découplage partiel Nombre et type de résultats en cohérence (et pas en cohérence) avec le cadre global de la PAC, en particulier vis-à-vis des objectifs d'amélioration de la compétitivité et de protection de l'environnement.
La mise en œuvre des mesures de la PAC relatives au secteur du coton est (ou non) en cohérence avec les objectifs globaux de la stratégie Europe 2020	Nombre et type de résultats en cohérence (et pas en cohérence) avec les objectifs globaux de l'UE 2020
La mise en œuvre des mesures de la PAC relatives au secteur du coton est (ou non) en cohérence avec les accords d'échanges internationaux	Nombre et type de résultats en cohérence (et pas en cohérence) avec les accords d'échanges internationaux / les principes de l'OMC

12.2. Les mesures introduites par la réforme ont été (ou non) pertinentes pour répondre aux enjeux du secteur européen du coton en 2004

12.2.1. Les enjeux du secteur : analyse AFOM du secteur du coton au moment de la réforme

Les enjeux du secteur au moment de la réforme ont été soulignés dans la description du secteur présentée dans la partie 5 et développée dans l'analyse des questions précédentes. Le Tableau ci-dessous en présente une synthèse au travers d'une analyse AFOM du secteur européen du coton qui synthétise les principaux enjeux internes et externes au secteur au moment de la réforme.

Tableau 49 : Analyse AFOM du secteur européen du coton

Forces : aspects positifs internes que contrôle la filière ou les pays et sur lesquels on peut bâtir dans le futur	Faiblesses : aspects négatifs internes mais qui sont également contrôlés par la filière et pour lesquels des marges d'amélioration importantes existent
<p>Production agricole</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bonne maîtrise technique de la culture par les producteurs • Stabilité / régularité de la production • Bonne qualité de la fibre • Concentration de la production dans les régions les plus spécialisées • Rémunération importante par hectare par rapport à des cultures alternatives • Culture sans OGM <p>Egrenage</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des découchés assurés : écoulement rapide de l'ensemble de la production • Bonne qualité du coton égrené UE • Une bonne valorisation des sous-produits du coton dans l'alimentation animale (production non-OGM) • Une production mise sur le marché en avance par rapport au reste de la production mondiale <p>Filière dans son ensemble</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avantages logistiques : proximité avec la Turquie pour la Grèce et capacité à organiser le transport maritime pour l'Espagne 	<p>Production agricole</p> <ul style="list-style-type: none"> • Limite nord de la zone agro climatique de production de coton • Coûts de production élevés et rentabilité totalement dépendante des aides de la PAC • Impact environnemental négatif • Une culture sans OGM (coûts de production élevés) • Pas de système d'incitation à la production de coton de qualité mis en place par les égreneurs • Qualité dépendant en grande partie des pluies à la récolte (en termes de couleur) <p>Egrenage</p> <ul style="list-style-type: none"> • Surcapacité du secteur de l'égrenage • Pas de stratégie de fidélisation des producteurs de coton, pas de contractualisation en amont • Pas de valorisation du mode de production du coton (coton sans OGM notamment) • Manque d'effort de caractérisation et d'étiquetage de la qualité • Manque de mise en avant de l'origine UE de production du coton par un système d'étiquetage et de différenciation du coton <p>Filière dans son ensemble</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secteur de très petite taille pour répondre au marché Production communautaire largement influencée par les prix de marché au niveau mondial (price taker) • Faible capacité d'innovation du secteur • Un secteur dépendant de quelques marchés d'exportations (notamment vers la Turquie) • Organisation collective défailante et absence de coordination avec les égreneurs à l'échelle de la filière, organisations interprofessionnelles inefficaces
Opportunités : possibilités extérieures positives dont on peut éventuellement tirer parti dans le contexte des forces et des faiblesses actuelles	Menaces : problèmes, obstacles ou limitations extérieures qui peuvent empêcher ou limiter le développement du secteur
<p>Agricole</p> <p>Un potentiel de rationalisation des modes de production agricoles permettant aux producteurs de réduire les coûts et de supporter des baisses des prix</p> <p>Egrenage</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diversification des activités des unités d'égrenage : vente de semences, d'intrants, d'huile d'olive, service d'appui technique, production d'énergies alternatives • Amélioration de la productivité en réduisant les capacités de transformation (En Grèce et en Espagne) et rationalisant leur utilisation • Développement de niches pour de la matière première provenance UE 	<p>Agricole</p> <ul style="list-style-type: none"> • Peu de cultures alternatives dans certaines zones de production • Diminution de la rentabilité de la culture de coton au profit des cultures COP • Disparition du secteur européen du coton en cas de découplage total • Hausse des contraintes environnementales, et disparition de certains produits phytosanitaires (exemple défoliant en Espagne) • Poursuite de la crise du secteur coopératif en Grèce <p>Egrenage</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coût élevé de l'énergie <p>Ensemble filière</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poursuite de la crise économique en Grèce et en Espagne, difficultés financières des coopératives en Grèce en lien avec la crise économique • Concurrence mondiale très forte et incertitude sur les cours mondiaux du coton • Concurrence des fibres synthétiques • Evolution des accords internationaux sur le coton

Source : Elaboration propre

12.2.2. Analyse de la pertinence des objectifs et des mesures au regard des enjeux du secteur

L'objectif de la réforme est de rendre plus cohérente les aides au secteur du coton par rapport à celles des autres secteurs agricoles dans le cadre de la PAC de 2003, tout en respectant les engagements du Protocole 4 d'adhésion de la Grèce. Lors de la première révision des règlements (phase 1), les instruments mis en place portaient uniquement sur l'amont (découplage des aides), sans prise en compte des liens très forts avec le secteur de l'égrenage et les conséquences pour ce secteur qui s'est retrouvé, au lendemain de la réforme, face à une réduction de moitié de ses approvisionnements.

La révision des règlements, à partir de 2009, a introduit deux éléments permettant de prendre en compte la filière dans son ensemble : l'obligation de récolte, qui devait assurer la livraison aux industries d'égrenage de quantités de coton minimum, et le plan de restructuration qui devait être utilisé soit pour réduire les capacités d'égrenage afin de rendre plus rentable ce secteur, soit pour mettre en place des incitations à la qualité, ou des activités d'information et de promotion concernant les régimes de qualité et compenser les pertes pour les entreprises de machines sous-traitantes affectées par la fermeture des usines d'égrenage.

De même, une incitation à l'adhésion aux OI devait contribuer à améliorer la structure du secteur.

La pertinence des instruments est discutée, ci-dessous, en confrontant les objectifs de la PAC auxquels ils devraient répondre et les enjeux de la filière soulignés dans l'analyse AFOM.

La pertinence de l'objectif d'assurer un niveau de vie équitable aux producteurs via un découplage partiel des mesures de soutien au coton

L'objectif de soutenir le niveau de vie des producteurs est pertinent dans le secteur du coton, comme dans tout autre secteur agricole. Il revêtait un caractère particulier dans le secteur du coton où le niveau des aides était très élevé dans le revenu des exploitants. Les deux pays principaux producteurs ont adopté un calcul individuel du montant des DPU qui a donc limité un effet potentiel sur les niveaux de revenu. En termes de résultat, l'objectif est atteint par l'aide découplée et l'aide spécifique au coton, et en Espagne, par les autres aides couplées qu'ont été l'article 68 ou encre les mesures agroenvironnementales (MAE Production intégrée). Malgré des niveaux d'aide très élevés, le revenu des producteurs spécialisés en coton reste équitable par rapport aux autres secteurs agricoles (Q1.2) et par rapport au niveau de salaire moyen des salariés agricoles (Q1.1).

La pertinence de l'objectif de soutenir la production de coton dans les régions de l'Union où elle est importante pour l'économie agricole et de stabiliser des marchés

La production de coton en Europe avant la réforme était localisée dans des régions spécifiques dont certaines zones étaient parfois hyperspécialisées en production de coton, où les potentialités d'activités agricoles alternatives étaient relativement réduites. La filière coton y est une filière historique traditionnelle et a un poids dans l'économie locale non-négligeable.

De plus, la filière coton est une filière agro-industrielle et l'approvisionnement en coton produit à proximité détermine le maintien de l'ensemble de l'aval de la filière. L'objectif de maintenir le coton dans ces zones est donc pertinent pour répondre à des enjeux de maintien d'une activité agricole traditionnelle et d'économie régionale. Ces enjeux ont d'ailleurs été à l'origine des décisions inscrites dans le Protocole d'adhésion de la Grèce à l'UE et repris dans celui de l'Espagne. De plus dans certaines zones de production, les agriculteurs disposeraient de peu d'alternatives agronomiques véritables du fait de spécificités du sol (salinité importante).

En termes **de stabilisation des marchés**, dans les filières agro-industrielles et en particulier la filière du coton, la stabilité (en volume et en qualité) de la production est essentielle pour le secteur aval. Elle permet de mieux optimiser l'utilisation des infrastructures de transformation et de fidéliser les acheteurs par une production de coton égrené de qualité constante et de volumes réguliers. Ainsi, les variations de production ont des impacts directs sur le secteur de l'égrenage, qui est totalement dépendant de la production communautaire de coton brut. A ce titre l'objectif est pertinent.

En revanche, les secteurs aval de l'industrie textile dépendent peu de la production européenne, du fait de la mondialisation des échanges de coton et des faibles volumes représentés par la production communautaire. Il n'y a donc aucune incidence des évolutions de la production européenne sur les marchés mondiaux.

La pertinence de l'objectif de simplifier les mesures de soutien et maîtriser le budget

L'enjeu de la simplification de la PAC n'est pas un enjeu spécifique au secteur du coton, il n'apparaît donc pas en tant que tel dans l'analyse AFOM. Cependant, comme l'ensemble des aides de la PAC, il était présent pour les mesures de soutien au coton. Le soutien par les prix, qui prévalait avant la réforme exigeait, en effet, du fait des risques importants de fraudes des contrôles exhaustifs, fort coûteux et contraignants. L'objectif était donc pertinent.

En matière de maîtrise budgétaire, celui-ci était maîtrisé avant la réforme, comme ensuite.

La pertinence de l'objectif d'orienter vers le marché les producteurs et de libéraliser les échanges

Le système de soutien au coton, précédant la réforme, s'appuyait sur des instruments causent d'une distorsion des prix de marché et donc une distorsion des échanges. Il était donc pertinent de les revoir, par cohérence avec les soutiens définis par la PAC de 2003 pour les autres produits agricoles et avec les engagements pris par l'UE auprès de l'OMC.

La pertinence de l'objectif de répondre à la demande du consommateur

Tout d'abord les mesures portent sur le coton brut, qui est vendu non aux consommateurs mais à des industriels. Les consommateurs achètent des produits textiles utilisant du coton filé dont la plupart du temps ils ne connaissent ni la provenance, ni la manière dont le coton brut a été produit (en dehors de la filière textile bio qui connaît un essor significatif et des filières textiles équitables).

De plus, aujourd'hui dans la filière coton européenne, les connaissances et la reconnaissance du lien entre la qualité finale du textile et la qualité technique du coton égrené sont ténues. De ce point de vue, il est délicat de traduire une demande du marché en des objectifs au stade de la production agricole. En revanche, l'AFOM fait ressortir une manque d'efforts déployés par la filière pour mieux faire connaître et valoriser l'origine européenne du coton, son mode de production (sans OGM, intégrée), sa qualité ; à la fois auprès des industriels du textile mais également auprès des consommateurs finaux qui seraient les moteurs de l'émergence d'une niche pour un coton produit et égrené en Europe.

L'objectif est donc tout à fait pertinent vis-à-vis des enjeux du secteur sur ce point.

La pertinence de l'objectif de soutenir l'agriculture durable et protéger l'environnement

En **matière environnementale**, le coton souffre, malgré son image de fibre naturelle, d'un impact environnemental négatif. Le constat fait en 2007 dans l'étude d'Agrosynergie montre ses impacts environnementaux négatifs. **En cela, réduire l'impact environnemental de la culture est un enjeu important dans cette filière au moment de la réforme.**

12.3. La mise en œuvre des mesures de la PAC relatives au secteur du coton est (ou non) en cohérence avec le cadre global de la PAC

La réforme de la PAC de 2003 est la réforme du découplage et de la simplification. Elle préserve les objectifs principaux de la PAC mais les instruments mis en œuvre évoluent afin d'améliorer la cohérence avec les accords de l'OMC, tout en restant respectueuse des engagements inscrits dans les Protocoles d'adhésion de la Grèce et de l'Espagne à l'UE. La réforme est ainsi axée autour des points suivants :

- Le découplage partiel entre production et aides : 65% des aides directes perçues par les agriculteurs sont remplacées par un paiement unique par exploitation, découplé de l'acte de production, et les 35% sont versés à l'ha.
- Le principe de conditionnalité : ce paiement unique est subordonné au respect d'exigences de base en termes d'environnement et de bonnes pratiques agricoles (BCAE et ERG).
- Le principe de modulation : ce principe permet un meilleur équilibre budgétaire entre la politique de développement rural et celle de l'OCM unique. La politique de développement rural se trouve donc accrue avec des moyens financiers renforcés au détriment des soutiens directs du premier pilier.

La PAC de 2003 avait plusieurs objectifs : simplifier la politique agricole, assurer un niveau de revenu équitable de la population agricole, renforcer la compétitivité d'une agriculture durable orientée davantage vers le marché, produire des produits répondant davantage aux exigences de la société (qualité et prix), garantir l'approvisionnement du marché interne, et enfin préserver l'environnement le paysage et le patrimoine culturel rural.

La cohérence entre les objectifs spécifiques des mesures de soutien au secteur du coton et les objectifs globaux de la PAC sont clairement mis en évidence dans le diagramme de logique d'intervention présenté dans la partie 7.2. En revanche il est utile d'analyser si les résultats obtenus ont été dans les faits cohérents avec ses objectifs. Nous reprenons ainsi les résultats des questions d'évaluation précédentes et analysons en quoi :

1/ les mesures ont contribué à améliorer la compétitivité du secteur et orienter les producteurs vers le marché tout en garantissant l'approvisionnement du marché interne et l'amélioration de la qualité par rapport à la demande du marché

2/ elles ont contribué au développement de mode de production durable et à préserver l'environnement, le paysage et le patrimoine culturel rural

3/ elles ont contribué à maintenir le revenu équitable de la population agricole (ici les producteurs de coton)

Cohérence dans le domaine de la compétitivité du secteur et de l'orientation vers le marché

En termes de compétitivité, le principe central de la réforme de 2003 est de rétablir une structure des incitations déterminées par la rareté des ressources, les conditions technologiques et les préférences des consommateurs. Dans le cas du secteur coton, l'enjeu de la réforme de 2006 était à la fois de réviser les mesures de soutien pour les rendre plus cohérentes avec la PAC de 2003, tout en respectant les engagements des protocoles 4 et 14. Ces derniers établissent un engagement de maintien des surfaces de coton dans les régions traditionnelles de production, sachant que la culture du coton avait un niveau de soutien couplé relativement élevé (comme le montre les niveaux des DPU individuels calculés pour les exploitations cotonnières et de l'aide spécifique).

Plusieurs mesures de soutien au secteur du coton doivent contribuer à atteindre ce double objectif : le découplage partiel des aides à la production de coton en premier lieu, mais également une série de mesures optionnelles relevant des plans de restructuration (aide aux agriculteurs participant à des régimes de qualité, aides aux entreprises d'égrenage en termes de démantèlement et d'investissement, aides aux activités d'information et de promotion pour le coton participant à des régimes de qualité) définis par les Etats membres. Ces mesures optionnelles visent à améliorer la qualité de la production de coton, favoriser une restructuration du secteur de l'égrenage, et contribuer à communiquer sur les spécificités de la production européenne. Dans son approche globale, la réforme du secteur du coton est donc en cohérence avec le principe de la PAC de 2003 concernant la compétitivité.

La question est donc de savoir :

- d'une part si le niveau du découplage a été suffisant pour rendre les producteurs plus sensibles aux orientations du marché et améliorer la compétitivité au stade agricole
- d'autre part si les mesures ont contribué à une amélioration des autres facteurs compétitivité de la filière coton dans son ensemble.

Au stade agricole, la QE1.1 a montré que :

- le premier effet net de la réforme a été l'abandon du mécanisme du prix minimal, un prix qui ne reflétait pas le cours mondial du coton mais traduisait un objectif politique de maintien d'un revenu équitable au producteur. Le prix du coton brut payé aux producteurs en Grèce comme en Espagne, depuis la réforme, est sensible aux fluctuations du cours mondial du coton égrené et s'est abaissé se rapprochant du niveau mondial. Les producteurs sont donc aujourd'hui nettement plus confrontés à la réalité du marché du coton au niveau mondial, via les politiques de prix des égreneurs.
- Ceci s'est directement traduit à la fois par une baisse et une plus forte variation annuelle de la VANE de la culture coton à l'hectare, reflétant les évolutions du cours mondial du coton.
- **Le niveau du découplage partiel a été suffisant pour inciter les producteurs à adapter leur système de production**, afin d'être en mesure de supporter une baisse de prix. L'adaptation des systèmes de production a été très nette en Espagne, où le système de production initial était très coûteux en intrants et main d'œuvre. Elle a permis de réduire les coûts de production et d'améliorer le bilan environnemental de la culture. Un virage aussi marqué n'a pas été opéré en Grèce où les systèmes de production étaient moins intensifs.

La compétitivité coût du secteur coton au stade agricole s'est donc améliorée, nettement en Espagne et dans une moindre mesure en Grèce. Ces évolutions montrent que le niveau de découplage partiel a été suffisant pour engendrer les adaptations attendues par la réforme.

Il est cependant essentiel de souligner que cette adaptation n'a pas été générée simplement par le découplage, c'est-à-dire par un meilleur alignement des prix du coton brut sur les prix de marché. En Espagne, où l'efficacité des mesures a été la plus forte, elle a nécessité une volonté politique et du secteur, et a été facilitée par un instrument complémentaire qui a été la MAE Production intégrée. Le simple réalignment des prix au cours mondial aurait pu être insuffisant pour favoriser une réorientation aussi massive que celle observée au Espagne, comme l'illustre le cas grec où les instruments complémentaires ont été utilisés avec moins d'ambition.

En termes de structure de production, c'est-à-dire de concentration du secteur autour des unités agricoles les plus productives, des résultats nets n'ont en revanche pas pu être démontrés (voir QE1.1). Les résultats, documentés dans les questions 1, de la baisse des prix et de la VANE ont engendré une baisse moyenne des superficies de coton et du nombre d'exploitations productrices.

On aurait pu attendre que les surfaces qui ont été abandonnées soient logiquement les surfaces les moins rentables comparées aux alternatives. Cependant, les résultats ne sont pas nets sur ce point. Ainsi le coton s'est maintenu là où la culture était la plus adaptée compte tenu du potentiel agronomique des zones et de la VANE des cultures alternatives (il existe certaines zones aux potentialités agronomiques contraintes offrant peu d'alternatives au coton, notamment en Espagne).

Concernant un effet sur l'évolution de la qualité du coton brut, peu de résultats des instruments ont été atteints. Outre l'humidité et le degré d'impuretés, la qualité du coton brut n'est pas un élément majeur pour les égreneurs, ces derniers n'ont donc pas mis en place de politique de prix fonction de la qualité, la mise en place des OI n'a pas permis d'améliorer ce point. En conséquence, la réforme a eu peu d'effets directs sur la qualité. Cette dernière a subi une évolution qui a été essentiellement la conséquence des changements dans les systèmes de production.

On peut poser la question de savoir si le taux de découplage aurait pu être plus élevé, les simulations faites dans la QE1.1 ont montré qu'un découplage total des aides aurait engendré une perte de près de 65% des surfaces de coton européenne. De plus, la première phase de la réforme montre que, sans obligation récolte, les volumes produits ont chuté nettement générant des problèmes majeurs d'approvisionnement des égreneurs. Ceci souligne clairement qu'un découplage partiel était nécessaire et que le niveau du découplage retenu était déjà ambitieux. L'introduction de l'obligation de récolte, en 2009, a été un élément essentiel pour tenir compte des engagements pris dans les Protocoles 4 et 14.

En ce sens le découplage partiel avec obligation de récolte a été un bon compromis entre une nécessité de rendre les mesures de soutien au coton plus cohérentes avec l'objectif général de la PAC d'améliorer l'orientation vers le marché des producteurs et d'autre part les objectifs du Protocole 4 de maintien des surfaces dans les régions traditionnelles de production.

En ce qui concerne les résultats des autres instruments, les aides à l'OI et aux agriculteurs participant à des régimes de qualité ont été utilisées et ce uniquement par la Grèce, et avec peu de résultats :

- l'OI grecque (comme l'OI espagnole) n'a aucun rôle réel en termes de qualité et d'approvisionnement des égreneurs,
- l'aide à la production AGRO (aide pour des régimes de qualité) a permis une augmentation des quantités de coton en production intégrée mais ceci ne crée pas d'amélioration de la qualité technique du coton égrené et n'est pas reconnu par le marché mondial ni même européen.

Au stade des égreneurs, le découplage et ses effets sur les volumes et les prix du coton égrené couplés à des mesures des plans de restructuration devaient contribuer à améliorer la compétitivité du secteur aval en cohérence avec les objectifs de la PAC. La réforme s'est d'ailleurs traduite par une restructuration importante en Espagne, facilitée par un plan de restructuration. Cette restructuration a permis un ajustement de la capacité de transformation au niveau de production et une concentration des unités de production favorisant une meilleure efficacité des structures. En revanche, ce ne sont pas nécessairement les unités les plus performantes qui se sont maintenues mais plutôt celles localisées dans les bassins de production où la culture du coton s'est maintenue.

Une telle restructuration n'a pas été voulue par le secteur grec qui n'a pas utilisé les budgets des plans de restructuration pour favoriser un démantèlement des structures les moins performantes, ni leur modernisation. En Grèce le sur-dimensionnement des capacités industrielles s'est aggravé avec la baisse des quantités produites, dégradant la compétitivité coût de ce secteur.

Le cas espagnol, mais aussi les résultats d'évaluation sur d'autres secteurs (amidon et sucre), soulignent qu'une restructuration du secteur nécessite à la fois des instruments adaptés et une volonté du secteur soutenue par une volonté politique.

Par ailleurs, dans aucun des deux pays, le secteur n'a su s'emparer des possibilités offertes par les mesures des plans de restructuration à la fois pour renforcer l'organisation des secteurs d'une part et d'autre part valoriser en termes d'image les spécificités de la production européenne (sans OGM, production intégrée, etc.).

En conclusions, les instruments étaient dans leurs objectifs cohérents avec l'objectif de la PAC de 2003 d'améliorer la compétitivité. Les résultats les plus notoires ont été obtenus au stade agricole, en particulier en Espagne où la politique de découplage a été accompagnée d'un instrument et d'une volonté du secteur de favoriser une réorientation des modes de production permettant d'abaisser les coûts de production et donc permettre aux exploitants de supporter des baisses de prix. A l'aval en revanche, les résultats sont moins cohérents, voire incohérents en Grèce, avec cet objectif de la PAC de 2003. Les instruments ont été insuffisants pour favoriser la restructuration

attendue et souligne la nécessité d'une organisation forte des filières et d'une volonté du secteur pour s'emparer des instruments proposés par la Commission européenne.

Cohérence dans le domaine de l'environnement

Les objectifs de la PAC sont à la fois de favoriser l'émergence de modes de production agricole durable et d'autre part de préserver l'environnement, le paysage et le patrimoine culturel rural.

Comme l'a montré la QE4, le secteur du coton était confronté à des enjeux environnementaux importants à l'époque de la réforme puisque la culture du coton avait des impacts environnementaux négatifs (compaction du sol, utilisation de paillage plastique en Espagne, utilisation importante de fertilisants et de produits de protection des plantes, de défoliant pour favoriser la récolte, forte consommation d'eau, etc.).

Plusieurs instruments avaient vocation à améliorer le bilan environnemental de la culture :

- les instruments propres à la PAC de 2003 :
 - le respect des BCAE et des différentes directives cadres
 - plus globalement et indirectement le découplage dont un effet attendu était une baisse des superficies cultivées en coton, compte tenu du niveau élevé des aides couplées au coton avant réforme
 - la possibilité de mettre en places des MAE dans le cadre des programmes de développement rural
- Des mesures spécifiques au secteur du coton, notamment les possibilités laissées aux Etats membres :
 - de limiter la culture du coton à certaines zones, par exemple en excluant la culture du coton des zones environnementales sensibles ;
 - d'établir des pratiques agronomiques conditionnant le versement de l'aide spécifique.

Des effets indirects pouvaient également être générés par les plans de restructuration, notamment par la possibilité d'établir une aide à la qualité pouvant passer par une modification des pratiques agricoles.

De manière globale, les objectifs de la PAC concernant l'environnement ont donc été pris en compte dans la réforme des mesures des soutiens au coton et leurs objectifs étaient cohérents avec ceux de la PAC de 2003 sur ce point.

En termes de résultats, la question 4 a montré des résultats faibles à l'échelle communautaire et contrastés dans les deux pays producteurs :

- le découplage des aides, associé à des soutiens en faveur de la Production intégrée, ont contribué à une réduction de l'utilisation des engrais, des défoliants et des produits phytosanitaires et l'abandon des bâchages plastiques qui étaient pratiqués en Espagne. En Espagne, les effets ont été plus marqués qu'en Grèce, le système de production espagnol étant initialement plus intensif et les pratiques de production intégrée plus ambitieuses d'un point de vue environnemental. En Grèce, le programme de restructuration a servi à financer une MAE Production intégrée, peu efficace en termes d'évolution de pratiques. Les montants des soutiens aux producteurs relevaient du saupoudrage (30€/ha contre 300 pour la MAE Production intégrée en Espagne) et ne pouvaient pas compenser des changements de pratiques significatifs. L'évolution du coût des intrants et du gasoil a également contribué à la réduction des intrants.
- Le découplage partiel s'est traduit par une baisse des surfaces cultivées en coton qui ont été pour environ 17% reconverties en COP, dont le bilan environnemental est supposé meilleur.
- En revanche, certains instruments qui, dans leurs objectifs, étaient en cohérence avec l'objectif étudié ici ont, en revanche, conduit sur ce plan à peu de résultats : l'agrément des terres et la définition de pratiques par les Etats membres. **Sur le premier point on peut supposer que cet instrument était socialement délicat à manier puisqu'ils imposaient d'exclure des producteurs de la possibilité de produire du coton dans des zones ayant peu d'alternatives.** Sur le second point, les Etats membres se sont orientés vers des instruments incitatifs plutôt qu'un instrument contraignant. **Là aussi l'acceptation sociale de la mesure a pu être un déterminant.**

Cohérence dans le domaine des revenus équitables de la population agricole

Cet objectif était directement ciblé par plusieurs instruments et en premier lieu l'attribution de DPU aux producteurs et d'une aide spécifique. Les objectifs des instruments étaient donc cohérents avec ceux de la PAC de 2003 sur ce point.

La question 1.2 a analysé les résultats de la réforme des mesures de soutien au coton sur les revenus. Il y a été montré que les aides sont un élément essentiel du revenu. Elles ont permis de maintenir le niveau de revenu familial des exploitations après la réforme. Par ailleurs, le niveau de revenu des exploitations est de l'ordre de grandeur de celui des cultures alternatives et deux tiers des exploitations parviennent à dégager un revenu équivalent à celui d'un salarié agricole dans un contexte de prix du coton brut faible (le niveau est plus élevé en contexte de prix fort **a fortiori**) comme le montre la QE1.1. On peut donc considérer que les mesures et leurs résultats ont été cohérents avec l'objectif de maintien d'un revenu équitable de la population agricole.

12.4. La mise en œuvre des mesures de la PAC relatives au secteur du coton est (ou non) en cohérence avec les objectifs globaux de la stratégie Europe 2020

La stratégie Europe 2020 est la stratégie de l'UE pour une croissance intelligente, durable et inclusive (CE, 2010) et a pour objectif d'améliorer la compétitivité de l'UE tout en préservant son modèle d'économie sociale de marché et en améliorant sensiblement l'efficacité de l'utilisation de ses ressources. Cette stratégie a fixé à l'UE cinq grands objectifs à atteindre d'ici 2020 :

- Emploi : un emploi pour 75% de la population âgée de 20 à 64 ans
- R&D et innovation : investissement de 3% du PIB de l'UE dans la recherche et l'innovation
- Changement climatique et énergie : réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20% par rapport à 1990, utilisation d'énergie provenant de sources renouvelables à hauteur de 20% et augmentation de 20% de l'efficacité énergétique
- Education : abaissement du taux de décrochage scolaire à moins de 10%, un diplôme de l'enseignement supérieur pour au moins 40% de la population âgée de 30 à 34 ans
- Pauvreté et exclusion sociale : réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale

Nous concentrons l'analyse sur les objectifs où la PAC doit contribuer le plus directement que sont les objectifs en termes d'emploi, de R&D et innovation, de changement climatique et énergie.

12.4.1. Cohérence (ou non) avec les objectifs Europe 2020 en termes d'emploi

Dans son principe l'objectif de la réforme était partiellement en cohérence avec les objectifs en termes d'emplois de la Stratégie Europe 2020. L'enjeu de la réforme était bien de provoquer une restructuration d'un secteur qui était jusque-là très dépendant d'un dispositif de soutiens couplés dont le maintien était questionné par les engagements pris par l'UE à l'OMC. L'enjeu était de favoriser une restructuration du secteur pour améliorer sa compétitivité et ainsi favoriser la viabilité d'un secteur plus performant et des emplois liés. **Cependant atteindre ces résultats passait par une restructuration pouvant demander des réorientations de certaines exploitations vers d'autres productions et des fermetures d'unités d'égrenage ayant potentiellement des effets négatifs sur le nombre d'emplois à court terme.**

L'effet de la réforme et en particulier du découplage partiel combiné à une obligation de récolte a été, en effet, dual :

- il a contribué à engendrer des pertes d'emplois dans le secteur agricole et ceux pour deux raisons : d'une part, le découplage d'une partie de l'aide a entraîné une diminution de la rentabilité du coton et donc un abandon de cette culture par les producteurs au profit des cultures moins utilisatrices en main d'œuvre (voir Question 1.2). D'autre part, le découplage partiel et d'autres aides (MAE en Espagne et Grèce, aide à la qualité des plans de restructuration en Grèce) à participer à une extensification des modes de production qui a entraîné en particulier en Espagne une diminution des opérations et la disparition du système de semis sous plastique qui était une opération employant un nombre important de saisonniers. D'après la question 1.2, la perte d'emploi entre 2004 et 2011 est estimée à environ -8% en Grèce et -16% en Espagne.

- Comparé à un scénario de découplage total, il a cependant contribué, au maintien de cette culture. Il est estimé que la culture mobilise en moyenne 18 journées/ha soit plus de 30 000 ETP.

Au niveau de l'égrenage, la mesure d'aide aux entreprises d'égrenage en termes de démantèlement répondait à un objectif d'amélioration de la viabilité du secteur de l'égrenage (en permettant la disparition des structures les moins efficaces). Cette mesure, utilisée à partir de 2010 en Espagne, a entraîné le démantèlement de 19 usines et la disparition de 170 emplois permanents et 600 emplois occasionnels (voir Question 1.2) et ce dans un contexte de crise économique en Espagne, où une reconversion pour les travailleurs a pu s'avérer difficile.

En termes de résultats la cohérence est donc de fait nécessairement mitigée : avec sur le court terme des pertes d'emplois au stade agricole et à l'aval (surtout en Espagne) mais sur le long terme un secteur qui s'est vu devenir plus compétitif et a donc accru sa viabilité et celles des emplois préservés.

12.4.2. Cohérence (ou non) avec les objectifs Europe 2020 en termes de changement climatique et énergie

Cet objectif n'a pas été explicitement visé par la réforme des mesures de soutien au coton de 2006 et 2008. Cependant il est implicitement pris en compte dans les objectifs de favoriser des modes de production du coton plus durables et de restructuration du secteur aval.

En termes de résultats, sans avoir pu analyser en détail le bilan carbone de la culture de coton en Espagne et en Grèce, la culture avant réforme est supposée avoir un bilan supérieur à celui après réforme. Et ce essentiellement grâce au changement de pratiques agricoles auxquels la réforme a contribué :

- en Espagne une moindre utilisation des paillages plastique et de l'irrigation
- En Espagne et en Grèce, une baisse de l'utilisation d'intrants dérivés du pétrole notamment les engrais et produits phytosanitaires, et dans une moindre mesure une baisse du recours aux actes mécanisés (la réduction du désherbage chimique a parfois été remplacée par des désherbages mécaniques).

Au niveau du secteur de l'égrenage, le résultat est assez mitigé. Tout d'abord les aides à la restructuration n'ont pas été utilisées pour améliorer l'efficacité énergétique et pour favoriser une utilisation d'énergie renouvelable. Par ailleurs, les rayons de collecte des usines se sont accrus accroissant la consommation d'énergie pour transporter le coton. Enfin, on ne connaît pas ce qu'il est advenu des sites qui ont été démantelés. Cependant, la baisse du nombre d'usines s'est traduite par une meilleure efficacité de ces dernières et fort probablement de leur bilan énergétique.

On peut donc considérer que si, en termes d'objectifs la réforme était en cohérence avec l'objectif de la stratégie Europe2020 étudié ici, les résultats sont mitigés avec une amélioration du bilan carbone au stade la production du coton, mais un résultat plus mitigé au stade de l'égrenage du coton.

12.4.3. Cohérence (ou non) avec les objectifs Europe 2020 en termes de R&D et innovation

L'aide aux entreprises d'égrenage en termes d'investissement devait permettre une amélioration de la performance globale des structures les plus efficaces. N'ayant pas été utilisée en Grèce ou en Espagne, le développement du progrès technique n'a pas vraiment été pris en compte dans la mise en œuvre de la réforme du secteur du coton. La réforme du secteur coton ne contribue donc pas à l'objectif de la stratégie Europe 2020 en termes d'investissement dans la recherche et l'innovation. Ce choix peut s'expliquer par le fait que le secteur de l'égrenage est une industrie mûre où les innovations technologiques sont aujourd'hui plus réduites. Cependant les plans de restructuration auraient certainement pu être utilisés pour moderniser les structures et améliorer, par exemple, leur bilan énergétique. Par ailleurs, des innovations non technologiques mais commerciales auraient pu être développées pour améliorer l'image du coton européen et mettre en avant ses spécificités (production sans OGM etc.).

Ainsi dans son principe la réforme de 2006 des mesures de soutien au coton était en cohérence avec les objectifs Europe 2020 en termes de R&D et d'innovation, mais la réforme n'a pas donné de résultat sur ce plan.

12.5. La mise en œuvre des mesures de la PAC relatives au secteur du coton est (ou non) en cohérence avec les accords d'échanges internationaux

La question des subventions au coton est au cœur des négociations en cours dans le cadre du cycle de Doha, débuté en 2001. Quatre pays africains (constituant le groupe des C4 : Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad) appellent à la reconnaissance de la nature stratégique du coton pour le développement et la réduction de la pauvreté dans de nombreux PMA. Pour ce faire, ils réclament une cessation progressive des subventions des pays développés pour la production et l'exportation de coton et la mise en place d'un mécanisme de compensation afin de contrebalancer la perte de revenu endurée par les PMA pendant la période de l'élimination progressive.

Ainsi, suite à l'« Initiative sur le coton » lancée auprès de l'OMC par ces quatre pays africains, le coton a fait l'objet de plusieurs déclarations/engagements de la part des membres de l'OMC :

- En 2004 dans la décision du Conseil général de l'après Cancun,
- En 2005 dans la Déclaration ministérielle de Hong Kong : les membres de l'OMC ont réaffirmé leur volonté de traiter la question du coton « de manière ambitieuse, rapide et spécifique » dans le cadres des négociations sur l'agriculture⁶¹,
- En 2011, la confirmation des engagements de Hong Kong, lors de la conférence ministérielle OMC de Genève.
- Lors de la conférence ministérielle de Bali, en décembre 2013, le coton a été l'un des sujets au cœur du débat. En substance, les demandes faites par les pays africains exportateurs de coton (accès en franchise de droits et de contingents pour les exportations de coton des PMA, élimination des subventions à l'exportation) n'ont pas été prises en compte. L'accord ministériel de Bali a plutôt réaffirmé l'importance de l'aide au développement dans le secteur du coton.

De manière générale et malgré un engagement des pays africains (Proposition des C4 en 2006 dans le cadre de la décision ministérielle de Hong Kong⁶², initiative coton de l'UEMOA en 2011), force est de constater, après plusieurs années de négociation, que la volonté des ministres du commerce de traiter du coton « de manière ambitieuse, rapide et spécifique » n'a pas pu être concrétisée.

Malgré un découplage partiel de l'aide au secteur et le rôle mineur joué par l'UE dans la production mondiale du coton, selon Agritrade (CTA, 2011), l'UE est en tête des pays subventionnant le secteur du coton puisqu'en 2010/2011, les subventions du coton de l'UE avoisinaient les 350 \$US la balle ou 0,70 \$US/livre soit 90% du prix international en vigueur lors de la campagne 2009/10. Malgré tout, selon Agritrade, la CE insiste sur le fait qu'elle respecte les critères de Hong Kong de l'OMC pour gérer le coton d'une manière ambitieuse, rapide et spécifique au travers des mesures de réforme existantes (CTA, 2011).

Ainsi, dans un contexte de maintien de soutien au secteur au sein de l'UE et aux Etats Unis et de contestations par les pays C4, le secteur du coton est considéré comme un point d'achoppement majeur. Il incarne en effet le test décisif pour Doha en matière de développement ainsi que le test en termes de règlement des subventions dans le cadre multilatéral de l'OMC.

⁶¹ Déclaration ministérielle adoptée à Hong Kong le 18 décembre 2005 dans le cadre du programme de travail de Doha : « Nous rappelons le mandat donné par les Membres dans la Décision adoptée par le Conseil général le 1er août 2004 qui est de traiter le coton de manière ambitieuse, rapide et spécifique, dans le cadre des négociations sur l'agriculture s'agissant de toutes les politiques ayant des effets de distorsion des échanges qui affectent le secteur en ce qui concerne les trois piliers, accès aux marchés, soutien interne et concurrence à l'exportation, ainsi qu'il est spécifié dans le texte de Doha et dans le texte du Cadre de juillet 2004. [...] nous réaffirmons notre engagement de faire en sorte d'avoir une décision explicite sur le coton dans le cadre des négociations sur l'agriculture et par le biais du Sous-comité du coton de manière ambitieuse, rapide et spécifique, comme suit :

Toutes les formes de subventions à l'exportation pour le coton seront éliminées par les pays développés en 2006.

En ce qui concerne l'accès aux marchés, les pays développés accorderont un accès en franchise de droits et sans contingent aux exportations de coton en provenance des pays les moins avancés (PMA) à compter du début de la période de mise en œuvre.

Les Membres conviennent que l'objectif est que, en tant que résultat des négociations, les subventions internes à la production de coton qui ont des effets de distorsion des échanges soient réduites de manière plus ambitieuse que dans le cadre de toute formule générale qui sera convenue et que ce résultat devrait être mis en œuvre au cours d'une période plus courte que celle qui sera généralement applicable. Nous nous engageons à donner la priorité au cours des négociations à l'obtention d'un tel résultat. »

⁶² Propositions de modalités pour le coton dans le cadre du mandat de la décision ministérielle de Hong Kong, TN/AG/SCC/GEN/4, 1^{er} mars 2006

12.6. Conclusions sur cohérence et pertinence

Une analyse AFOM des enjeux du secteur à l'époque de la réforme, confrontée aux objectifs de la réforme, permet de conclure que les objectifs de la réforme étaient pertinents par rapport aux enjeux du secteur.

L'objectif d'assurer un niveau de vie équitable aux producteurs est pertinent dans tout secteur agricole, et revêtait une importance particulière dans celui du coton vu le très fort niveau de dépendance vis-à-vis du régime de soutien au secteur.

L'objectif de soutenir la production de coton dans les régions de l'UE où elle est importante pour l'économie agricole est inscrit dans les Protocoles d'adhésion de la Grèce et de l'Espagne qui s'imposent à la PAC et en cela, l'analyse n'a pas remis en question la pertinence de cet objectif. Il est cependant certain que la production de coton est, dans les régions spécialisées, une source importante d'activité économique et d'emplois, avec dans certaines zones peu d'alternatives au stade agricole.

L'objectif de stabilisation des marchés, notamment de la stabilisation des approvisionnements des égreneurs en quantité et qualité, est essentiel pour le secteur de l'égrenage qui dépend d'un approvisionnement de proximité en coton. En revanche, la production européenne est négligeable à l'échelle mondiale et l'industrie textile, même européenne, en est peu dépendante.

L'objectif de simplifier les mesures de soutien était très pertinent car le régime de soutien par les prix s'accompagnait d'une organisation des contrôles lourde et contraignante pour les opérateurs.

L'objectif d'orienter le secteur vers le marché et d'améliorer la viabilité du secteur de l'égrenage étaient également pertinents, à plusieurs titres. Tout d'abord, le régime précédent était cause de distorsions des prix et des échanges. Par ailleurs, le secteur déconnecté des prix de marché au stade agricole contribuait au maintien de pratiques intensives ayant un important impact environnemental, en particulier en Espagne. Au stade industriel, le secteur nécessitait une restructuration compte tenu d'importantes surcapacités d'égrenage, et enfin d'un déficit de structuration de la filière dans son ensemble et de contractualisation.

L'objectif de mieux répondre à la demande du consommateur était pertinent. Bien que les producteurs de coton et les égreneurs ne soient pas directement en prise avec les consommateurs finaux, l'analyse du secteur montre un manque de valorisation de l'origine européenne du coton, son mode de productions (sans OGM, intégrée), sa qualité, à la fois auprès des industriels du textile mais également auprès des consommateurs finaux. Ceci s'accompagne d'un manque d'effort d'étiquetage sur la qualité.

Enfin, l'enjeu de l'environnement est très important pour cette filière, du fait des impacts négatifs de la culture, tant sur les ressources en eau que sur la biodiversité et la qualité des sols.

En revanche, comme le montrent les conclusions portant sur l'efficacité, les instruments n'ont permis de répondre que partiellement à certains enjeux (amélioration de la compétitivité, mode de production plus durable et protection de l'environnement), essentiellement du fait des options retenues par les Etats membres dans les plans de restructuration. En effet, la mise en œuvre de la réforme répond principalement à un des objectifs du Protocole 4 d'adhésion de la Grèce qui est de « soutenir la production de coton dans les régions de l'Union où elle est importante pour l'économie agricole ». Toutefois, le respect de cet engagement est organisé en prenant insuffisamment en compte la durabilité des systèmes, et notamment la compétitivité et la préservation de l'environnement n'ont pas été améliorés avec les mesures en place.

Les objectifs des mesures de soutien de la PAC relatives au secteur du coton sont cohérents avec ceux de la PAC de 2003, mais là aussi leur mise en œuvre n'a été que partiellement cohérente du fait des modalités retenues par les deux Etats membres.

Concernant l'objectif de la PAC de 2003 d'améliorer la compétitivité, les résultats les plus notoires ont été obtenus au stade agricole, en particulier en Espagne, où les changements de système de production ont généré une baisse des coûts de production, permettant aux exploitants de supporter des baisses de prix. Il faut souligner que ce résultat n'a pas été atteint uniquement par la meilleure orientation vers le marché générée par le découplage. Elle n'a été permise que parce qu'elle a été accompagnée d'un instrument, la MAE Production intégrée, à la fois cohérente avec les évolutions des prix et incitative, et la volonté des opérateurs de porter ce changement. Le cas grec, où les instruments complémentaires au découplage ont été utilisés sans ambition, l'illustre en contrepoint.

A l'aval, en revanche, les résultats sont moins cohérents, voire incohérents en Grèce, avec cet objectif de la PAC de 2003. Les instruments ont été insuffisants pour favoriser la restructuration

attendue et souligne une fois de plus la nécessité d'une organisation forte des filières et d'une volonté du secteur de s'emparer des instruments proposés par la Commission européenne.

Les résultats sont également faibles à l'échelle communautaire et contrastés dans les deux pays producteurs vis-à-vis de l'objectif de la PAC de 2003 de préserver l'environnement. Le découplage des aides, associé à des soutiens en faveur de la Production intégrée, ont contribué à l'extensification de la production. En Espagne, les effets ont été plus marqués qu'en Grèce, le système de production espagnol étant initialement plus intensif et les pratiques de production intégrée plus ambitieuses d'un point de vue environnemental. En Grèce, le programme de restructuration a servi à financer une MAE Production intégrée, peu efficace en termes d'évolution de pratiques, avec des niveaux de soutien bien insuffisants par rapport aux ambitions affichées. Par ailleurs, l'évolution du coût des intrants et du gasoil a contribué à la réduction des intrants.

Enfin, **les résultats des instruments en place ont été cohérents avec le troisième objectif de la PAC 2003 concernant l'équité des revenus de la population agricole**, en l'occurrence des producteurs de coton.

Les objectifs des mesures de la PAC relatives au coton n'étaient en revanche qu'en partie cohérents avec les objectifs de la Stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive (définis après la réforme de 2006), tout comme la mise en œuvre des instruments.

Concernant les objectifs de la **stratégie Europe 2020, en termes d'emploi, la réforme n'était qu'en partie cohérente** avec la volonté d'assurer un emploi à 75% de la population âgée entre 20 à 64 ans. L'enjeu de favoriser la restructuration visait bien la viabilisation du secteur à long terme et des emplois liés ; cependant, ceci passait par une restructuration pouvant nécessiter des pertes d'emplois dans les exploitations, les unités d'égrenage et les secteurs liés (transport, etc.). Il a d'ailleurs été montré que la réforme a eu des effets négatifs en termes d'emploi à court terme, mais que, comparée à un découplage total, les instruments en place permettent de maintenir un nombre d'emplois significatifs.

Concernant les objectifs de la **Stratégie Europe 2020 portant sur le changement climatique et l'énergie, la réforme n'avait pas d'objectif explicite sur ce point.** Cependant, des résultats indirects auraient pu être attendus des plans de restructuration sur ce point. Ils ont en effet été atteints au stade agricole en Espagne du fait de l'évolution du système de production, mais aucun changement n'a eu lieu dans les unités d'égrenage qui auraient pu pourtant s'emparer des aides pour améliorer leur bilan énergétique.

Concernant les objectifs de la **Stratégie Europe 2020 en matière d'innovation et de recherche, là aussi la réforme n'avait pas d'objectif explicite** mais des résultats indirects auraient pu être générés par les plans de restructuration, tant au stade agricole qu'industriel. Dans les faits, peu de résultats sont observés alors que des innovations industrielles, par exemple sur les économies d'énergie, ou encore sur le plan commercial, visant à développer des marchés de niche pour une production étiquetée d'origine européenne revendiquant la culture sans OGM, auraient pu être développées.

Enfin, en matière de cohérence avec les accords internationaux, malgré une position négligeable de la production communautaire sur le marché mondial, le découplage des aides européennes est un signe de l'engagement de l'UE pour réduire les soutiens couplés.

13. RESULTATS CONCERNANT LA BULGARIE

Le troisième pays producteur de l'UE est la Bulgarie. Rentrée dans l'union au 1^{er} janvier 2007, elle applique un régime simplifié de soutien au secteur du coton. Ce secteur est extrêmement réduit (400ha en 2012, 10-12 producteurs) et le contexte de ce pays très différent de celui des anciens Etats membres. Pour cela, l'analyse des effets des instruments de soutien dans ce pays est présentée ici de manière indépendante. Quant aux sources d'information, elles sont limitées à deux entretiens avec les autorités nationales et les représentants de la profession et l'analyse des quelques données disponibles.

Avant l'adhésion de la Bulgarie dans l'UE, le coton bénéficiait d'une aide nationale. En 2007, cette aide a été abandonnée et la Bulgarie a mis en place le RPUS⁶³. Elle a également maintenu une aide nationale à la production de coton dans le cadre de *de minimis* afin de maintenir la production de coton et de préparer la future mise en œuvre des dispositifs européens. Cette aide (versée à l'hectare) couvre une partie des coûts de production, et a varié de 3 274 € à 1 577 € par producteurs en 2011 et 2013. Les producteurs ne peuvent pas cumuler plus de 7 500 € par exploitation sur une période de trois ans.

Les évolutions du secteur ne sont pas liées directement au RPUS qui est un paiement découplé et n'a donc d'effet direct que sur le revenu. En revanche l'aide d'état *de minimis* contribue à soutenir directement la rentabilité de la production.

13.1. Production

Une diminution des superficies de coton

Depuis les années 2000, les superficies de coton ont diminué en Bulgarie (de 1 100 ha en 2005 à 400 ha en 2012) (Eurostat, 2014). Cette tendance peut être expliquée par :

- des coûts de production du coton au kg relativement importants en comparaison aux coûts de production du blé dur (50% des coûts de production de coton) et des autres producteurs européens (1,4 US\$/kg en Bulgarie, 0,9US\$/kg en Grèce, 1,0US\$/kg en Espagne (ICAC, 2013), voir Figure 43).
- une diminution du prix du coton brut. Habituellement 20% inférieur à celui de la Grèce, le prix du coton brut est passé de 0,40 €/kg en 2005 à 0,35 €/kg pour la campagne 2012-2013.
- les faibles rendements (2,3 t/ha en 2012 d'après les données Eurostat) du coton bulgare par rapport aux autres pays cotonniers, liés aux difficultés des producteurs bulgares à investir, à la pratique de culture sans irrigation et au manque d'incitation à l'intensification de la production.

D'après l'étude de cas, l'absence de l'aide couplée à la surface du coton n'incite pas à augmenter les superficies en coton.

Une culture extensive, souffrant d'un manque d'investissement

En Bulgarie, le coton est utilisé en rotation avec le blé. Si les coûts à la tonne sont élevés, en revanche, ils sont faibles à l'hectare (1 690 US\$/ha) en comparaison avec la Grèce (2 627US\$/ha) et l'Espagne (2 010 US\$/ha) (ICAC, 2013). Ceci montre que le coton est une culture extensive.

L'extensification de la culture de coton est liée en partie aux faibles pressions phytosanitaires : conditions climatiques favorables, absence de noctuelle du coton, rotation avec le blé réduisant les risques, etc. L'extensification du coton est également contrainte par les difficultés d'investissement des producteurs, par exemple dans les infrastructures d'irrigation. Enfin, si la récolte est mécanisée, les machines utilisées sont vieilles et peu performantes.

⁶³ Le Régime de paiement unique à la surface (RPUS) est un régime d'aide au revenu simplifié et transitoire qui a été offert aux Etats membres (EM) qui ont adhéré à l'UE en 2004 et 2007 afin de faciliter la mise en œuvre des paiements directs. Ce régime remplace (à quelques exceptions près) tous les paiements directs par un paiement unique à la surface, il n'y a également pas de droit à gérer par l'Etat membre.

13.2. Emploi et économie régionale

Le secteur du coton a presque disparu en Bulgarie (10-12 producteurs) et ne présente donc pas d'enjeu économique ou social.

13.3. Compétitivité

La filière bulgare est peu compétitive. Non seulement les coûts de production agricole sont nettement supérieurs à ceux des autres producteurs européens mais le manque d'investissement a conduit à un vieillissement des équipements d'égrenage et à une productivité faible. Le nombre d'usines s'est réduit ces dernières années, de sept usines en 2005 à une usine actuellement, et la production s'est concentrée autour de cette unique usine (rayon d'approvisionnement inférieur à 25 km). Toutefois, actuellement, l'usine d'égrenage fonctionne en sous-régime, en utilisant son équipement sur une période très courte (10-20 jours) sur la base de 8 h/jour. Un tel niveau d'utilisation des installations ne peut pas permettre une compétitivité vis-à-vis d'installation plus modernes et ayant des taux d'utilisation plus élevés.

13.4. Secteur aval

Avant 2005, les quantités étaient suffisantes pour exporter en Serbie, Macédoine, Turquie et Roumanie. Aujourd'hui, l'offre ne peut pas couvrir les besoins du marché interne et l'industrie textile bulgare importe du coton égrené grec (environ 90% des importations du coton égrené proviennent de Grèce). Actuellement, trois usines de filage sont présentes en Bulgarie mais souffrent de difficultés financières.

13.5. Cohérence et pertinence

L'objectif actuel de la filière est, selon les entretiens, de maintenir le secteur, en attendant la mise en œuvre de l'aide spécifique au coton prévue à partir de 2015. La mise en place de l'aide spécifique coton, avec l'attribution de montant et de superficies par la réglementation à la Bulgarie, peut être un facteur de revitalisation du secteur. Il sera possible, à partir de 2015, de produire environ 1500 t de coton égrené par an, couvrant ainsi environ 30% de la consommation interne. Toutefois, la pertinence d'un soutien dans un secteur si petit est questionnable.

14. CONCLUSIONS GENERALES ET RECOMMANDATIONS

Avant 2006, dans le cadre de la PAC, des mesures soutenaient la production de coton européenne au travers d'un prix minimum aux producteurs de coton (d'environ 1 € pour 1 kg de coton brut) établi par la CE et qui devait être respecté par les égreneurs. En compensation, ces derniers percevaient une aide fonction des quantités de coton brut achetées. Des quantités maximum garanties limitaient les volumes pouvant bénéficier d'aide.

La réforme, établie en 2004 et mise en œuvre en 2006, avait pour objectif d'améliorer la cohérence de ce régime avec les objectifs de la PAC de 2003, tout en respectant les objectifs des Protocoles d'adhésion de la Grèce et de l'Espagne dans lesquels l'UE s'engage à soutenir la production de coton « *dans les régions de l'Union où elle est importante pour l'économie agricole* ».

L'orientation retenue, pour parvenir à maintenir un secteur du coton plus durable et pour favoriser son orientation vers le marché, a été de découpler de 65% les aides au coton (budget qui a été intégré dans le régime de paiement unique) et de maintenir un soutien couplé à 35% à la surface (aide spécifique au secteur) limité par des surfaces de base nationale. Le régime incitait également à une meilleure structuration des filières par la mise en place d'organisations interprofessionnelles (OI). Suite à une plainte espagnole auprès de la Cour européenne de Justice, en raison de la violation du principe de proportionnalité, la réforme a été annulée en septembre 2006. A la suite de cela, des changements majeurs ont été apportés :

- de conditionner l'aide spécifique à l'obligation de récolte pour les producteurs, ce qui n'était pas le cas entre 2006 et 2008 (l'aide spécifique était accordée si les producteurs cultivaient le coton jusqu'à l'ouverture des capsules de la plante),
- de financer des plans de restructuration devant permettre au secteur, notamment au secteur de l'égrenage ayant une surcapacité notoire, de s'adapter au découplage des aides et de gagner en compétitivité par une restructuration, des efforts sur la qualité, ou des activités d'information et de promotion concernant les régimes de qualité.

La Bulgarie avait la possibilité de mettre en place le RPUS, plutôt que l'aide découplée et l'aide spécifique, et elle a retenu cette option.

L'évaluation, présentée dans ce rapport, a pour objectif de mesurer les impacts des mesures de soutien au secteur du coton, mises en œuvre après la réforme de 2006 et établies dans les règlements du Conseil (CE) 73/2009 et 637/2008, tout en tenant compte des mesures du développement rural pouvant jouer sur le secteur ou les régions productrices de coton.

Au travers de six questions, l'évaluation a porté sur l'efficacité des instruments, l'efficacité, la pertinence des objectifs de la réforme par rapport aux enjeux du secteur, et enfin la cohérence externe. Elle permet de formuler les conclusions générales présentées ci-dessous.

Les conclusions présentent dans un premier temps les résultats en Grèce et Espagne. Il y est fait la distinction entre les résultats dans la phase 1 de la réforme (2006-2008) et dans sa phase 2 (après 2008). Dans un second temps, elles présentent les résultats pour la Bulgarie, qui a été traitée par une approche différente dans l'évaluation, du fait de la petite taille du secteur et des instruments spécifiques mis en place.

14.1. Conclusions concernant la Grèce et l'Espagne

Effets sur la production de coton brut (superficie, rendement, qualité, volumes)

Concernant les superficies, le découplage s'est traduit par une baisse de la rentabilité relative du coton par rapport aux COP et d'autres alternatives propres à certains bassins, qui a eu un double effet : un recul moyen de la sole cotonnière de 17%, traduisant une perte de 50 000 ha (la sole atteignait 400 000 ha en 2014) et une plus forte variabilité des surfaces, devenues à présent plus sensibles aux fluctuations des cours mondiaux du coton. Les superficies nationales de base et l'ajustement des montants d'aide, en fonction du dépassement de ces superficies, contribuent à la régulation des superficies en coton, en particulier en période de prix élevés du coton. En revanche, les règles d'agrément des terres et de pratiques agronomiques ont été établies de manière très peu contraignantes par les Etats membres, car selon les autorités, davantage de restriction n'était pas justifiée. Ainsi, en Grèce, l'ensemble des terres agricoles sont admissibles, et en Espagne, l'agrément est attribué aux surfaces ayant été cultivées en coton au moins une fois au cours des campagnes 2000/01, 2001/02 et 2002/03. En

matière de pratiques agronomiques, aucune règle spécifique n'a été établie. En conséquence de ces choix nationaux, ces éléments n'ont pas eu d'impact.

- L'analyse des effets sur la production a nécessité en premier lieu une analyse des effets économiques sur la rentabilité de la culture de coton.
- Le niveau de soutien à la culture de coton étant élevé, le découplage partiel de l'aide au coton a eu pour effet de réduire fortement la rentabilité de la culture de coton par rapport aux cultures alternatives et d'accroître sa variabilité, comme le montre une analyse sur des données du RICA. A compter de la réforme, la VANE des exploitations spécialisées en coton a été nettement plus sensible aux évolutions des cours du coton égrené, bien que le prix du coton brut payé aux producteurs par les égreneurs soit plus stable et ne reflète que partiellement les hausses de cours. Ainsi le prix « producteurs » avant réforme était en moyenne de 795 €/t en Grèce et de 834 €/t en Andalousie ; ce prix chute de 61% et 44% respectivement entre 2006 et 2008 pour se relever à 314 €/t et respectivement 464 €/t après (effet principalement du découplage de l'aide).
- La comparaison de la VANE des systèmes spécialisés en coton à celle des systèmes spécialisés en COP montre une perte de rentabilité entre 2006 et 2009, en particulier en Grèce où le coton est devenu sur cette période moins rentable que les COP. Ceci a été atténué par une hausse des cours du coton entre 2010 et 2011, en lien, notamment, avec la politique chinoise de stockage.
- La baisse de la rentabilité relative du coton a eu pour effet global un recul des surfaces de coton. Par ailleurs, la réforme a contribué à accroître la variabilité annuelle des surfaces ; ainsi, la hausse du cours du coton a favorisé un redéploiement de la sole à partir de 2011, en Grèce et en Espagne, alors qu'elle avait atteint en 2010 son niveau le plus bas (210 000 ha).
- Vu l'importance des aides dans le maintien de la culture, les superficies nationales de base et l'ajustement des montants d'aide en fonction du dépassement des superficies de base contribuent à la régulation des superficies en coton, en particulier en période de cours élevé du coton. En revanche, les Etats membres avaient la possibilité d'établir des règles d'agrément des terres et des contraintes agronomiques dans un objectif de limiter l'impact environnemental de la culture. Cependant, elles ont été mises en place de manière très peu contraignante et n'ont de ce fait aucun effet limitatif sur la sole cotonnière.

Concernant les rendements de coton à l'hectare, la réforme et une MAE production intégrée ont favorisé un changement de système de production en Espagne vers un système plus sobre en intrants qui s'est traduit par une baisse des rendements de 36% entre 2005 et 2014. En Grèce, l'Etat membre et la filière ne se sont pas emparés des mesures de la PAC de la même manière : lors de la phase 1 de la réforme, le fait de ne pas avoir d'obligation de récolter a engendré une baisse de rendement (moins mobilisation d'intrants et moins acte de récolte, traduisant le fait que l'aide représente la part majeure du revenu du producteur comme nous le montrons plus loin). L'obligation de récolte en 2009, mais surtout la hausse des cours du coton ont renversé cette dynamique avec une augmentation des rendements de 13% par rapport à leurs niveaux de 2005.

- En Espagne, la réforme de 2006 a été l'occasion d'un changement important de système de culture. D'un système très intensif caractérisé par un fort usage d'intrants et un semis sous plastique qui permettait d'utiliser des variétés à cycle long, tout le secteur est passé à un système sans semis sous plastique et donc des variétés à cycle plus court, avec un usage moins intensif des intrants, se traduisant par des rendements nettement inférieurs. Ce changement de pratique ne peut pas être dissocié de l'adoption massive de la MAE production intégrée qui a encadré les nouvelles pratiques culturales et permis de couvrir une partie des surcoûts liés au changement de pratique et de la perte de profit.
- En Grèce, en revanche, en l'absence de politique véritablement incitative pour la rationalisation de l'usage des intrants, et avec un système initial de production moins intensif à l'origine que le système espagnol, les producteurs ont extensifié, de manière transitoire, la production durant les premières années de réforme, avant de revenir à des niveaux de productivité équivalents, voire supérieurs à ceux précédant la réforme.

Concernant les volumes, les effets combinés sur les surfaces et les rendements mais aussi de l'évolution du marché se sont traduits par un recul net de la production de coton égrené. Entre 2005 et 2008, la production est réduite de 49% pour atteindre au plus bas 237 000 tonnes. Le recul a été plus marqué en Espagne (84%) et moindre en Grèce (38%). En phase 2 de la réforme, l'obligation de récolte, mais aussi la remontée des

cours du coton à partir de 2010, ont favorisé la reprise de la production en Grèce (330 000 t en 2014) et en Espagne (61 400 t en 2014).

Concernant la qualité du coton brut et égrené, la réforme n'a eu que des effets indirects liés au changement de système de production en Espagne (adoption d'une variété à cycle court et donc à fibres plus courtes, mais moindre présence de résidus de plastique, etc.).

- L'amélioration de la qualité, tant du coton brut que du coton égrené, n'est pas jusqu'à présent un enjeu important pour la filière. Les volumes produits s'écoulent en effet facilement, ce qui signifie qu'ils répondent à la demande du marché. Ainsi, les prix aux producteurs ne prennent pas ou peu en compte la qualité du coton brut et les Etats membres ne se sont pas emparés des mesures des plans de restructuration pour améliorer la qualité. Pourtant, d'après les entretiens, la variété, la localisation géographique et le soin apporté à la récolte sont des facteurs qui peuvent jouer sur la qualité du coton égrené. La réforme a tout de même eu des impacts indirects en Espagne où le changement de système de culture a nécessité un changement pour des variétés à cycle plus court et donc à fibres plus courtes. D'un autre côté, l'abandon du semi sous plastique a permis d'éliminer les micro-résidus de plastique dans les textiles. Enfin, d'autres facteurs comme l'évolution des machines de récolte et des produits défoliants (disponibles en Espagne) ont eu des impacts négatifs sur la qualité de la production, mais ceci a finalement peu d'effet sur l'écoulement des produits.
- Par ailleurs, les autorités espagnoles ont mis en place une aide couplée au secteur basée sur des critères de qualité, dans le cadre de l'article 69 du règlement (CE) 1782/2003 du Conseil. Toutefois, l'analyse a montré que les critères établis pour cette aide (humidité inférieure à 12% puis 11,5%, et quantité d'impuretés inférieure à 5%) sont des critères de qualité « à minima » et cette mesure relève davantage d'un soutien au secteur que d'une véritable incitation à améliorer la qualité.

Concernant la localisation géographique de la production de coton brut, plusieurs déterminants ont fait que la réforme a eu des effets différenciés : la disponibilité en eau, les potentialités agronomiques des zones de production, l'existence de productions alternatives rentables, mais également la distance aux unités d'égrenage.

En Grèce, le recul des surfaces semble avoir affecté de manière similaire l'ensemble des zones de production et aucune évolution majeure n'a pu être notée ; ceci est très certainement à rapprocher du maintien de toutes les unités d'égrenage. En Espagne, en revanche, le bassin de production de Murcia a totalement disparu, et au sein de l'Andalousie la production s'est concentrée dans les bassins les plus traditionnels (Bas Guadalquivir, zone basse de Cordoue, sud de Séville et Cadix), mais aussi dans des zones où les alternatives de production étaient plus limitées.

Malgré un recul moyen de la sole, les instruments de soutien, en particulier l'aide spécifique au coton, et, en Espagne, dans une moindre mesure les autres aides (article 68/69 et MAE Production intégrée), ont clairement contribué à soutenir la production dans les régions traditionnelles soit la Grèce et la zone ouest de l'Andalousie. Le contexte de cours haut, qui pourrait n'être que temporaire, est aussi un élément d'explication du maintien de la production.

Effets sur le revenu et l'économie régionale

En termes de revenu des exploitants agricoles, les paiements uniques mais aussi les aides couplées visent directement à maintenir un revenu équitable des producteurs. Elles ont été efficaces sur ce point et ont contribué au maintien du revenu familial par UTF des exploitations spécialisées en production de coton, par rapport aux années précédant la réforme (sauf en Thessalie) et ce malgré la baisse de la production de coton.

En moyenne, après la réforme de 2006, l'ensemble des aides perçues par les exploitations spécialisées en coton est de l'ordre de 1 400 € par hectare et par an en Thessalie, 1 200 € en Macédoine et 2 000 € en Andalousie. Elles représentent ainsi une part essentielle du revenu des producteurs, largement supérieure à 100%, variant, sur la période, de 84 à 301% selon les zones et les années (source RICA).

Néanmoins, le revenu montre une importante variabilité qui s'explique par les variations des rendements et celles du prix producteur qui est, depuis la réforme, directement établi selon le cours mondial. Les données RICA montrent une variabilité plus importante en Espagne qu'en Grèce, possiblement du fait de plus grandes variations de rendements.

Enfin, les aides sont essentielles pour maintenir un niveau équitable des producteurs, à la fois vis-à-vis d'une part des autres cultures pratiquées, l'Otex coton n'étant jamais ni la

mieux placée, ni la moins bien classée dans les régions étudiées, et vis-à-vis d'un salaire d'un employé agricole.

En termes d'emplois et d'économie régionale, les effets de la réforme ont été duals. La réforme devait contribuer à améliorer la viabilité du secteur et donc celle des emplois liés. Cependant, cela passait par une phase de restructuration qui comportait des risques de pertes d'emplois. Ainsi, l'analyse montre que les aides sont essentielles pour maintenir des emplois agricoles et par conséquent des emplois industriels, mais que le découplage partiel a participé à une restructuration du secteur causant des pertes d'emplois importantes sur le court terme.

- D'une part, le découplage d'une partie de l'aide a entraîné une diminution de la rentabilité du coton et donc un abandon de cette culture par les producteurs au profit des cultures moins utilisatrices en main d'œuvre. D'autre part, le découplage partiel et d'autres aides (MAE en Espagne et Grèce, aide à la qualité des plans de restructuration en Grèce) ont participé à une extensification des modes de production qui a entraîné en Espagne en particulier une diminution des opérations nécessitant de la main d'œuvre. **La perte d'emplois entre 2004 et 2011 est estimée à environ 8% en Grèce et 16% en Espagne.**
- Au niveau de l'égrenage, la mesure d'aide aux démantèlements des unités d'égrenage, utilisée à partir de 2010 en Espagne, a entraîné **le démantèlement de 19 usines et la disparition de 170 emplois permanents et 600 emplois occasionnels** et ce dans un contexte de crise économique en Espagne, où une reconversion pour les travailleurs a pu s'avérer difficile.
- En contrepartie, les aides ont permis le maintien d'un nombre important d'emplois : une simulation conduite sur des données RICA montre que près de 15 000 ETP dans le secteur agricole et plus de 1100, dans le secteur industriel, sont maintenus par le système actuel des aides au secteur, par rapport à une situation contrefactuelle de découplage total. **L'ensemble de ces emplois reste lourdement dépendant du maintien des aides européennes.**

Effets sur les structures de production

Le découplage partiel des aides, et en conséquence la mise en relation plus frontale des producteurs avec le marché mondial, combiné à un objectif de maintenir un secteur plus viable dans les régions de production, supposaient des restructurations importantes. **Plusieurs instruments pouvaient accompagner les restructurations nécessaires, notamment, au stade agricole, des instruments du RDR, et, sur l'ensemble de la filière, les instruments des plans de restructuration introduits en 2008. Ces mesures sont mises en place principalement sur décision des Etats membres.**

La Grèce et l'Espagne pouvaient donc choisir de privilégier certaines mesures parmi cinq propositions (démantèlement des unités d'égrenage, aide pour l'investissement dans le secteur de l'égrenage, aide aux agriculteurs participant à des régimes de qualité du coton, aide aux activités d'information et de promotion concernant les régimes de qualité du coton, aide accordée aux entreprises sous-traitantes dans la limite des pertes subies)). La Grèce a choisi d'axer son plan de restructuration vers le développement de la production intégrée (aide AGRO). Le plan espagnol, plus ambitieux, a permis de démanteler 19 installations d'égrenage et de soutenir les entreprises de machines sous-traitantes impactées par les démantèlements. En plus de ces deux mesures du plan de restructuration, l'Espagne a choisi, dès 2006, d'utiliser l'article 69 du règlement (CE) n°1782/2003 pour la promotion de la qualité du coton. Le pays a également introduit une MAE « Production intégrée », pour la programmation 2007-2013, qui suscite un vif intérêt auprès des producteurs du fait de la cohérence entre le cahier des charges et la nécessité de réduire les coûts de production et du montant de soutien très incitatif, et qui a contribué, comme souligné plus haut, à un important changement dans le système de production du coton.

La réforme du régime de soutien au secteur a eu tout d'abord des effets indirects sur la structure du secteur de production agricole : la baisse des surfaces s'est accompagnée d'une forte diminution du nombre d'exploitations productrices de coton brut, - 44% en Grèce et - 29% en Espagne, entre 2005 et 2010. L'abandon n'a pas nécessairement conduit à une plus grande productivité du secteur (par élimination des structures les moins performantes) ; les structures qui ont abandonné sont celles qui étaient les plus distantes des usines encore en activité (pour l'Espagne) et dont les conditions de production autorisaient une reconversion rentable.

Au niveau secteur de l'égrenage, les effets en matière d'amélioration structurelle du secteur ont été limités à des démantèlements et ce uniquement en Espagne. L'aide à la restructuration a contribué à une réduction par quatre des capacités de transformation nationales, qui s'est traduite par une amélioration significative du taux d'utilisation (67%), et de ce fait de la productivité. En Grèce, il n'y a eu aucun changement significatif lié à la réforme.

Enfin, au niveau de la structuration des filières dans son ensemble, peu d'améliorations ont été notées, alors que ce point constitue un enjeu pour la durabilité du secteur.

- La majoration de l'aide spécifique au coton conditionnée à l'appartenance à une organisation interprofessionnelle n'a pas permis l'émergence d'organisations interprofessionnelles pérennes et ayant un rôle structurant pour les filières. En Grèce, une seule OI, sans rôle réel, a été mise en place tandis qu'en Espagne, deux OI ont vu le jour, mais elles n'ont eu que deux brèves années d'existence, n'étant pas parvenues à fédérer les producteurs.
- Les égreneurs n'ont pas renforcé leurs relations contractuelles avec les exploitants de coton pour améliorer leur approvisionnement ou la qualité livrée.
- Dans aucun des deux pays, les opérateurs ne se sont emparés des possibilités ouvertes pour améliorer la reconnaissance des spécificités de la production européenne, notamment en raison de l'échec des OI à jouer un rôle véritable dans l'élaboration de stratégies de commercialisation qui auraient pu permettre au coton européen de se distinguer des autres (ex : non OGM, production intégrée, etc.). Il semble d'autant plus regrettable que la Grèce et l'Espagne n'aient pas fait le choix d'orienter leurs plans de restructuration vers l'investissement dans l'égrenage ou la promotion de cotons de qualité, que l'ensemble des entretiens réalisés avec des acteurs de l'aval de la filière révèle des besoins du secteur en matière de commercialisation et de promotion.

Effets sur le secteur aval

Comme le souligne le paragraphe précédent, **le secteur de l'égrenage européen a été fortement impacté par la réforme. Les unités d'égrenage sont totalement dépendantes d'une production de coton européenne. En ce sens, bien que non soutenu directement par les aides, le maintien d'un soutien couplé combiné à une obligation de récolte a été essentiel pour maintenir le secteur de l'égrenage**, sachant que nos simulations montrent qu'en cas de découplage total près de 65% des surfaces de coton auraient disparu dans l'UE.

- La réforme du secteur du coton a entraîné en phase 1 une diminution des volumes d'approvisionnement des unités d'égrenage, alors même qu'elles étaient, avant la réforme, en surcapacité. Ceci a mis en risque de nombreuses unités. L'introduction de l'obligation de récolte en 2008, combinée à une remontée des cours, ont permis aux approvisionnements de remonter à un niveau qui reste toutefois légèrement inférieur à celui de 2005 et qui est aujourd'hui lié à un contexte de prix favorable probablement temporaire (puisque lié à la politique de stockage de la Chine).
- En matière de bassins d'approvisionnement, une conséquence de la réforme a été d'élargir les périmètres en Grèce comme en Espagne, cause d'une augmentation significative des distances d'approvisionnement. En Espagne, outre l'élargissement des périmètres d'approvisionnement, certaines usines ont mis en place un réseau disséminé de collecte sur le territoire afin de réduire les coûts de transport, sans mobiliser les plans de restructuration.

La réforme a eu un effet plus faible sur le secteur du textile, le lien entre les évolutions du secteur européen du coton et celles du secteur textile étant bien plus ténu et la production européenne très limitée. L'impact le plus visible concerne l'industrie textile turque, pour laquelle les importations grecques sont non négligeables.

Effets sur l'environnement

A l'échelle industrielle, l'égrenage est relativement peu polluant. Les subventions de l'UE dans le cadre de la restructuration n'incluaient par ailleurs pas d'objectifs ou contraintes environnementales spécifiques. Ces mesures n'ont donc eu que peu d'effet environnemental, en dehors des effets potentiels du démantèlement des sites et de l'accroissement du rayon de collecte (effet gaz à effet de serre).

En revanche, à l'échelle agricole, l'enjeu de l'environnement est important, du fait des impacts négatifs de la culture, tant sur les ressources en eau que sur la biodiversité et la qualité des sols. Deux instruments avaient des objectifs environnementaux explicites : l'agrément des terres et les règles de pratiques agronomiques. Puisqu'ils ont été définis

au niveau national par les autorités espagnoles et grecques, de manière non contraignante,, ils n'ont pas eu les effets escomptés par le règlement communautaire. En revanche, les autres instruments (abandon du prix minimum suite au découplage partiel, SNB, etc.) en jouant sur les surfaces et les pratiques, ont eu des effets souvent également favorisés par des MAE, à différentes échelles.

1°/ Effets des changements de pratiques : les mesures de la réforme ont plutôt conduit à une extensification de la culture et donc à un impact environnemental moindre durant la phase 1. En phase 2, la reprise des cours mondiaux du coton a été le principal driver de l'évolution des pratiques qui ont alors été plus intensives qu'en phase 1, sans réellement revenir aux pratiques d'avant réforme. En Espagne l'extensification étant plus durable, on peut supposer que l'impact environnemental positif se poursuit. Les mesures du second pilier ont, par ailleurs, participé à amoindrir l'effet environnemental de la culture en Espagne. En Grèce, le programme AGRO a un cahier des charges jugé peu pertinent et qui ne permet pas d'être efficace.

En Grèce, les changements de pratiques sont marqués par une réduction significative, mais transitoire, des intrants. Le changement de pratiques vers des pratiques plus extensives est le résultat du découplage partiel des aides, qui a rendu la culture de coton plus sensible aux variations de prix ; et de l'introduction de la MAE « Protection des Zones Vulnérables aux Nitrates », qui a encouragé à réduire l'usage d'intrants. Le rôle du programme AGRO grec dans l'extensification de la culture de coton est à nuancer : si certains acteurs associent les progrès dans les pratiques au programme, la pertinence et l'efficacité du cahier des charges est remise en cause. Des facteurs externes ont également participé à l'extensification transitoire des pratiques en Grèce, comme la hausse du coût unitaire des intrants. Néanmoins, l'obligation de récolte introduite en 2009, associée à une augmentation du prix du coton, a encouragé un retour aux anciennes pratiques.

L'extensification de la culture du coton en Espagne est aussi importante et plus durable. Elle est particulièrement due à l'essor de la Production Intégrée du coton et à la baisse du prix, conséquence du passage d'un soutien par les prix à une aide partiellement découplée. Cette extensification s'est traduite par une baisse de l'usage des intrants.

En Grèce et en Espagne, la réduction de la quantité d'eau utilisée est aussi due en partie à l'augmentation des coûts de l'énergie pour le pompage et du coût de la ressource en eau. Néanmoins, la mise en place des MAE « Réduction des Nitrates » en Grèce et « Production Intégrée » en Espagne ont participé au développement des systèmes d'irrigation localisée, conduisant à une moindre utilisation d'eau.

La rotation obligatoire, introduite par les BCAE et intégrée dans les MAE sous des conditions plus sévères, a limité la monoculture de coton (surtout en Espagne), réduisant ainsi les pressions phytosanitaires et l'usage d'intrants et ayant ainsi des bénéfices en termes de qualité de l'eau et de biodiversité.

2°/ Effets du remplacement du coton par des cultures alternatives : les pressions environnementales du coton en comparaison aux cultures alternatives sont difficiles à préciser. Les effets sont globalement limités car les cultures alternatives restent des cultures irriguées, souvent intensives du fait des petites superficies des exploitations. Enfin, cette substitution concerne une part limitée des superficies de coton de 2004 (17%). Toutefois, il est établi que le coton est une culture assez polluante (Alliance Environnement, 2007), et donc que son remplacement par une autre est en général plutôt une amélioration en termes d'environnement.

Efficiences, gestion et administration

L'efficacité du dispositif d'appui au secteur a été améliorée et la gestion administrative grandement simplifiée par la réforme.

Si le système précédent de soutien par les prix nécessitait des contrôles très lourds et contraignants, le passage à un soutien partiellement découplé a permis une diminution significative des tâches administratives et des contrôles. En particulier, le soutien par les prix nécessitait la présence de 5 à 6 contrôleurs par usine pour contrôler chacune des livraisons. Néanmoins, la réforme n'a pas eu un effet optimal en matière de simplification puisque le maintien d'instruments de soutien spécifiques au secteur constitue encore une source de complexité (aide spécifique au coton et, en Espagne, article 69/68). Si, en Grèce, les contrôles sont à présent globalement limités à l'éligibilité des parcelles à l'aide spécifique au coton, en Espagne, l'article 68 réclame des contrôles sur 100% des livraisons, et oblige la présence de 30 contrôleurs dans les usines durant la période de récolte (contre environ 125 auparavant).

La mise en œuvre du plan de restructuration n'a pas posé de difficulté particulière en matière de gestion.

Pertinence des mesures de la PAC relatives au secteur du coton

Une analyse AFOM des enjeux du secteur à l'époque de la réforme, confrontée aux objectifs de la réforme, permet de conclure que les objectifs de la réforme étaient pertinents par rapport aux enjeux du secteur.

L'objectif d'assurer un niveau de vie équitable aux producteurs est pertinent dans tout secteur agricole, et revêtait une importance particulière dans celui du coton vu le très fort niveau de dépendance vis-à-vis du régime de soutien au secteur.

L'objectif de soutenir la production de coton dans les régions de l'Union où elle est importante pour l'économie agricole est inscrit dans les Protocoles d'adhésion de la Grèce et de l'Espagne qui s'imposent à la PAC et en cela, l'analyse n'a pas remis en question la pertinence de cet objectif. Il est cependant certain que la production de coton est, dans les régions spécialisées, une source importante d'activité économique et d'emplois, avec dans certaines zones peu d'alternatives au stade agricole.

L'objectif de stabilisation des marchés, notamment de la stabilisation des approvisionnements des égreneurs en quantité et qualité, est essentiel pour le secteur de l'égrenage qui dépend d'un approvisionnement de proximité en coton. En revanche, la production européenne est négligeable à l'échelle mondiale et l'industrie textile, même européenne, en est peu dépendante.

L'objectif de simplifier les mesures de soutien était très pertinent car le régime de soutien par les prix s'accompagnait d'une organisation des contrôles lourde et contraignante pour les opérateurs.

L'objectif d'orienter le secteur vers le marché et d'améliorer la viabilité du secteur de l'égrenage étaient également pertinents, à plusieurs titres. Tout d'abord, le régime précédent était cause de distorsions des prix et des échanges. Par ailleurs, le secteur déconnecté des prix de marché au stade agricole contribuait au maintien de pratiques intensives ayant un important impact environnemental, en particulier en Espagne. Au stade industriel, le secteur nécessitait une restructuration compte tenu d'importantes surcapacités d'égrenage, et enfin d'un déficit de structuration de la filière dans son ensemble et de contractualisation.

L'objectif de mieux répondre à la demande du consommateur était pertinent. Bien que les producteurs de coton et les égreneurs ne soient pas directement en prise avec les consommateurs finaux, l'analyse du secteur montre un manque de valorisation de l'origine européenne du coton, son mode de productions (sans OGM, intégrée), sa qualité, à la fois auprès des industriels du textile mais également auprès des consommateurs finaux. Ceci s'accompagne d'un manque d'effort d'étiquetage sur la qualité.

Enfin, l'enjeu de l'environnement était très important pour cette filière, du fait des impacts négatifs de la culture, tant sur les ressources en eau que sur la biodiversité et la qualité des sols.

En revanche, comme le montrent les conclusions portant sur l'efficacité, les instruments n'ont permis de répondre que partiellement à certains enjeux (amélioration de la compétitivité, mode de production plus durable et protection de l'environnement), essentiellement du fait des options retenues par les Etats membres dans les plans de restructuration. En effet, la mise en œuvre de la réforme répond principalement à un des objectifs du Protocole 4 d'adhésion de la Grèce qui est de « soutenir la production de coton dans les régions de l'Union où elle est importante pour l'économie agricole ». Toutefois, le respect de cet engagement est organisé en prenant insuffisamment en compte la durabilité des systèmes, et notamment la compétitivité et la préservation de l'environnement n'ont pas été améliorés avec les mesures en place.

Cohérence

Les objectifs des mesures de soutien de la PAC relatives au secteur du coton sont cohérents avec ceux de la PAC de 2003, mais là aussi leur mise en œuvre n'a été que partiellement cohérente du fait des modalités retenues par les deux Etats membres.

Concernant l'objectif de la PAC de 2003 d'améliorer la compétitivité, les résultats les plus notoires ont été obtenus au stade agricole, en particulier en Espagne, où les changements de système de production ont généré une baisse des coûts de production, permettant donc aux exploitants de supporter des baisses de prix. Il faut souligner que ce résultat n'a pas été atteint uniquement par la meilleure orientation vers le marché générée par le découplage. Elle n'a été permise que parce qu'elle a été accompagnée d'un instrument, la MAE Production intégrée, suffisamment incitatif pour réaliser des changements de système de production ambitieux, mais grâce à la volonté des opérateurs de porter ce changement. Le cas grec, où

les instruments complémentaires au découplage ont été utilisés avec moins d'ambition, l'illustre en contrepoint.

A l'aval, en revanche, les résultats sont moins cohérents, voire incohérents en Grèce, avec cet objectif de la PAC de 2003. Les instruments ont été insuffisants pour favoriser la restructuration attendue et souligne une fois de plus la nécessité d'une organisation forte des filières et d'une volonté du secteur de s'emparer des instruments proposés par la Commission européenne.

Les résultats sont en revanche faibles à l'échelle communautaire et contrastés dans les deux pays producteurs vis-à-vis de l'objectif de la PAC de 2003 de préserver l'environnement. Le découplage des aides, associé à des soutiens en faveur de la Production intégrée, ont contribué à l'extensification de la production. En Espagne, les effets ont été plus marqués qu'en Grèce, le système de production espagnol étant initialement plus intensif et les pratiques de production intégrée plus ambitieuses d'un point de vue environnemental. En Grèce, le programme de restructuration a servi à financer une MAE Production intégrée, peu efficace en termes d'évolution de pratiques, avec des niveaux de soutien bien insuffisants par rapport aux ambitions affichées. L'évolution du coût des intrants et du gasoil a également contribué à la réduction des intrants.

Enfin, les résultats des instruments en place ont été cohérents avec le troisième objectif de la PAC 2003 concernant l'équité des revenus de la population agricole, en l'occurrence des producteurs de coton.

Les objectifs des mesures de la PAC relatives au coton n'étaient en revanche qu'en partie cohérents avec les objectifs de la Stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive (définis après la réforme de 2006), tout comme la mise en œuvre des instruments.

Concernant les objectifs de la stratégie Europe 2020, en termes d'emploi, la réforme n'était qu'en partie cohérente avec la volonté d'assurer un emploi à 75% de la population âgée entre 20 à 64 ans. L'enjeu de favoriser la restructuration visait bien la viabilisation du secteur à long terme et des emplois liés ; cependant, ceci passait par une restructuration pouvant nécessiter des pertes d'emplois dans les exploitations, les unités d'égrenage et les secteurs liés (transport, etc.). Il a d'ailleurs précédemment été montré que la réforme a eu des effets négatifs en termes d'emploi à court terme, mais que, comparé à un découplage total, elle a permis de maintenir un nombre d'emplois significatifs.

Concernant les objectifs de la Stratégie Europe 2020 portant sur le changement climatique et l'énergie, la réforme n'avait pas d'objectif explicite sur ce point. Cependant, des résultats indirects auraient pu être attendus des plans de restructuration sur ce point. Ils ont en effet été atteints au stade agricole en Espagne du fait de l'évolution du système de production, mais aucun changement n'a eu lieu dans les unités d'égrenage qui auraient pu pourtant s'emparer des aides pour améliorer leur bilan énergétique.

Concernant les objectifs de la Stratégie Europe 2020 en matière d'innovation et de recherche, là aussi la réforme n'avait pas d'objectif explicite mais des résultats indirects auraient pu être générés par les plans de restructuration, tant au stade agricole qu'industriel. Dans les faits, peu de résultats sont observés alors que des innovations industrielles, par exemple sur les économies d'énergie, ou encore sur le plan commercial, visant à développer des marchés de niche pour une production étiquetée d'origine européenne revendiquant la culture sans OGM, auraient pu être développées.

Enfin, en matière de cohérence avec les accords internationaux, malgré une position négligeable de la production communautaire sur le marché mondial, le découplage des aides européennes est un signe de l'engagement de l'UE pour réduire les soutiens couplés.

14.2. Conclusions concernant la Bulgarie

Avant l'adhésion de la Bulgarie dans l'UE, le coton bénéficiait d'une aide nationale. En 2007, cette aide a été abandonnée et la Bulgarie a mis en place le RPUS⁶⁴. Elle a également maintenu une aide nationale à la production de coton dans le cadre de *minimis* afin de maintenir la production de

⁶⁴ Le Régime de paiement unique à la surface (RPUS) est un régime d'aide au revenu simplifié et transitoire qui a été offert aux États membres (EM) qui ont adhéré à l'UE en 2004 et 2007 afin de faciliter la mise en œuvre des paiements directs. Ce régime remplace (à quelques exceptions près) tous les paiements directs par un paiement unique à la surface, il n'y a également pas de droit à gérer par l'Etat membre.

coton et de préparer la future mise en œuvre des dispositifs européens. Cette aide (versée à l'hectare) couvre une partie des coûts de production, et a varié de 3 274 € à 1 577 € par producteur, en 2011 et 2013. Les producteurs ne peuvent pas cumuler plus de 7 500 € par exploitation, sur une période de trois ans.

Les évolutions du secteur ne sont pas liées directement au RPUS qui est un paiement à la surface découplée et n'a donc d'effet direct que sur le revenu, mais l'aide de minimis contribue, elle, directement au soutien de la rentabilité de la culture. La transition entre le système avant et après 2007 a pu en revanche favoriser des changements.

Une diminution des superficies de coton : la Bulgarie a un secteur de taille extrêmement réduite (400 ha de coton et 10 à 12 en 2012). Les superficies ont diminué de 1 100 ha en 2005 à 400 ha en 2012, du fait de coûts de production élevés par rapport à ceux du blé dur et à ceux des autres producteurs de coton européen, et du fait de la baisse du prix du coton brut.

Un système de production extensif : le coton est cultivé de manière extensive et sans irrigation. Les rendements à l'hectare sont donc très faibles.

Le secteur du coton bulgare peu compétitif : le manque d'investissement a conduit à un vieillissement des équipements d'égrenage et à une productivité faible. Le nombre d'usines s'est ainsi réduit ces dernières années en passant de sept usines, en 2005, à une usine en sous-régime actuellement. Avant 2005, les quantités produites étaient suffisantes pour être exportées en Serbie, Macédoine, Turquie et Roumanie.

L'objectif actuel de la filière est, selon les entretiens, de maintenir le secteur, en attendant la mise en œuvre de l'aide spécifique au coton prévue à partir de 2015. La pertinence d'un tel soutien dans un secteur aussi petit est fortement questionnable.

14.3.Recommandations

Plusieurs recommandations concernant la logique d'intervention retenue peuvent être tirées des analyses :

- L'approche retenue du découplage partiel à un taux de 65%, combinée à une aide à la culture coton comportant une obligation de récolte, est un compromis acceptable puisqu'elle permet à la fois de répondre aux engagements pris par l'UE dans les protocoles d'adhésion de la Grèce et de l'Espagne, et d'utiliser les instruments de soutien en cohérence avec les objectifs de la PAC de 2003. Compte tenu des objectifs de la politique, les dispositifs initiaux ont été largement améliorés par la réforme de 2008 qui est parvenue à tenir compte du caractère agro-industriel de la filière. Bien que le secteur reste actuellement très fortement dépendant de l'aide spécifique, les mesures, revues en 2008, ont permis de réaliser un premier pas vers une plus grande compétitivité. Des marges de manœuvre importantes restent cependant possibles, nous les discutons ci-dessous.
- La mise en œuvre des mesures donnait une marge de manœuvre importante aux Etats membres qui pouvaient ainsi mieux tenir compte des spécificités de leur secteur et des attentes des acteurs. Ceci a conduit les deux Etats membres à suivre des trajectoires très différentes. Même si la pertinence de l'application de ce principe de subsidiarité pour accompagner des processus de restructuration ne peut être remise en cause, les réglementations communautaires doivent toutefois fournir un cadre suffisamment contraignant pour peser sur les équilibres politiques internes aux filières, limiter les effets d'aubaine et atteindre des objectifs minimaux recherchés.
- Les résultats illustrent également le fait qu'un simple découplage des aides est loin d'être suffisant pour améliorer la viabilité et la compétitivité d'un secteur, même s'il en crée les conditions. Des instruments incitant mais aussi contraignant les restructurations sont nécessaires. Dans le cas du coton, seuls des mécanismes incitatifs ont été utilisés et l'on constate qu'ils n'ont pas suffi à provoquer des restructurations en Grèce. Si des résultats sur l'amélioration de la durabilité du secteur grec avaient été voulus, il aurait été utile de contraindre des changements, par exemple, en conditionnant le versement des aides à des restructurations industrielles, ou en impliquant les opérateurs dans le financement de la restructuration (sur le modèle de la réforme de l'OCM sucre), ou encore en s'assurant de la cohérence et de l'efficacité des contraintes environnementales attachées aux mesures de soutien.

Dans une approche où seuls des mécanismes incitatifs sont utilisés, la comparaison des trajectoires grecque et espagnole soulignent qu'ils ne sont efficaces que lorsqu'un certain nombre de conditions sont réunies : une volonté des acteurs économiques de provoquer la restructuration et de la porter (ce qui suppose de dépasser les problèmes de l'action

collective mais aussi d'attitudes «opportunistes»⁶⁵ des opérateurs économiques), une volonté de l'Etat membre, qui peut permettre de dépasser les clivages entre opérateurs, et enfin une bonne structuration des filières qui favorise le processus. Cette dernière condition n'était présente ni en Grèce ni en Espagne et explique en partie les résultats des processus de restructuration.

Il est également utile de revenir sur les différents instruments qui n'ont pas produit les résultats escomptés :

- Le coton avait un bilan environnemental négatif et, les soutiens devaient mieux intégrer les enjeux environnementaux. Deux mesures visaient directement la meilleure prise en compte de l'environnement : l'agrément des terres et la définition de pratiques agricoles. Cependant, elles n'ont pas eu de résultats avérés, car d'une part, toutes les terres cultivées en coton ont été agréées et d'autre part, aucune pratique agronomique contraignante n'a été rendue obligatoire. Ainsi, les Etats membres ont préféré mobiliser des mesures contractuelles plutôt que des obligations ou limites réglementaires. Deux éléments montrent les limites de ces instruments restrictifs : tout d'abord leur acceptation sociale et la volonté de l'Etat membre de porter un changement rapide. Il reste cependant **pertinent**, selon nous, de disposer **des deux types d'outils** mais le cadre réglementaire communautaire doit assurer l'atteinte des objectifs minimaux recherchés.
- Le plan de restructuration en Grèce a été inefficace. L'analyse a montré plusieurs causes : un cahier des charges peu ambitieux, un montant d'aide largement insuffisant pour couvrir le surcoût ou le manque à gagner, et une absence de politique de valorisation commerciale de la certification. Les fonds ont été saupoudrés sans impact. Le programme présenté par les autorités grecques n'évalue pas correctement les impacts attendus, contrairement à ce qui était exigé par le règlement de la Commission. Ensuite, la mise en œuvre du programme n'est pas conforme à ce qui était prévu (montant des aides effectivement versées très inférieur au montant indiqué au programme). Enfin, aucun dispositif qui permette de réajuster la politique n'était prévu (sur la durée initial du programme, soit 4 ans) ni au niveau national, ni au niveau communautaire.
- Plus généralement, les résultats en termes de durabilité du mode de production montrent que des efforts importants restent à faire par la filière coton, grecque en particulier, sur ce point.
- Ceci passerait par **une révision du cahier des charges AGRO, afin que des résultats plus ambitieux soient atteints.**
- L'amélioration de la compétitivité :
 - **L'agrément des variétés** : les Etats membres, là aussi, n'ont pas désiré mettre en place de restriction. Il est en effet illusoire qu'une administration parvienne à déterminer les orientations à donner à la production. En revanche, si des OI pérennes et efficaces, avaient émergé, elles auraient légitimement pu prendre ce rôle et travailler avec les instances publiques. **L'efficacité de ce type d'instruments nécessite un niveau de structuration que la filière coton n'a pas encore et souligne le fait qu'il est important que les secteurs et les Etats membres poursuivent leurs efforts pour améliorer la structuration de la filière.**
 - **Les mesures des plans de restructuration** : sur les cinq mesures, seules trois types de mesure ont été mobilisées : en Espagne, les aides pour le démantèlement intégral et permanent des installations d'égrenage, les aides accordées aux entreprises de machines sous-traitantes impactées par les démantèlements, et en Grèce les aides aux producteurs pour la qualité. Les plans de restructuration n'ont permis que des progrès partiels. Le secteur qui, en amont et en aval, reste très dépendant des aides, aurait encore d'importants progrès à réaliser pour améliorer sa compétitivité, les principaux seraient :
 - des efforts en matière de restructuration en Grèce où les capacités de production restent en principe importantes, sachant que la crise économique de ces dernières années a affecté de nombreux acteurs (notamment coopératifs) et pourrait conduire à des fermetures de sites ;
 - des efforts de restructuration de la filière pour être en mesure de porter des actions collectives et améliorer la valorisation du coton égrené (prix de vente), qui est la seule voie possible pour une production pérenne de coton, sachant que

⁶⁵ Les acteurs économiques peuvent avoir tendance à attendre que les autres structures ferment en pensant parvenir, elles, à se maintenir et à se moderniser. Cette attitude, si elle n'empêche pas les restructurations, les ralentit et les rend complexes.

les coûts de production européens sont élevés pour diverses raisons (limite nord de la zone de production, coût de la main d'œuvre, etc.) ;

- des efforts en matière de communication sur ces produits pour mieux différencier le coton européen et développer des niches de marché commerciales qui pourraient permettre de mieux valoriser l'origine et les spécificités du coton européen, probablement en ciblant le marché européen.

La réforme n'a pas permis d'engager ces différents changements, ce qui amène aux réflexions suivantes :

- Les plans de restructurations auraient-ils pu être efficaces ? Une voie d'amélioration aurait pu être de tenir compte de l'efficacité attendue des mesures comme critère d'acceptation par la Commission des plans. Malgré un refus du plan de restructuration grec, l'analyse du programme grec n'a pas permis d'identifier le risque de saupoudrage de l'aide et de son inefficacité probable. Des évaluations ex-ante auraient pu les mettre à jour. Ceci aurait permis d'exiger une révision du programme AGRO pour le rendre plus efficace, et réviser son montant de compensation afin d'éviter un effet de saupoudrage à tous les producteurs. Par ailleurs, comme souligné précédemment, une telle approche aurait pu permettre d'exiger un engagement sur des restructurations avant d'engager un processus d'amélioration de la qualité.
- **La cohérence avec la PAC et la stratégie Europe 2020 peut-elle être accrue ?** Dans la mesure où il est prévu de maintenir une aide partiellement couplée au moins jusqu'en 2020, et étant donné le coût élevé de ce régime de soutien, la Commission européenne pourrait envisager d'exiger :
 - d'une part des mesures plus efficaces pour améliorer le bilan environnemental de la culture et ainsi mieux répondre aux évolutions des exigences de la société, En particulier, des conditions d'accès à l'aide spécifique pourraient être instaurées.
 - et d'autre part, soutenir l'organisation et l'action collective de la filière, pour améliorer la valorisation de son produit via la standardisation de la qualité, des actions de promotion sur le marché mondial, etc. et la compétitivité du secteur. En effet, à court terme, la filière, pour se maintenir doit pouvoir résister aux fluctuations du prix mondial, et, à moyen terme, il est important de chercher à améliorer la compétitivité du secteur pour assurer son maintien éventuellement dans un contexte de baisse des soutiens directs.

15. BIBLIOGRAPHIE

- Alliance Environnement (2007). Evaluation des impacts sur l'environnement des mesures de la PAC relatives au coton. Rapport final Commission Européenne, 88p.
- Alternatives Economiques (1997). La fin des accords multifibres. Revue n°145, février 1997.
- Andersen T., Scheffer M. (2012). In depth assessment of the situation of the T&C sector in the EU and prospects, Task 4. Rapport Commission Européenne, 201p.
- Arriaza, M., Gómez-Limón, J.A., González Arenas, J., Ruíz Aviles, P. (2005). Situación y perspectivas del sector del algodón andaluz, Unicaja. 147p.
- Arriaza, M. y Gómez-Limón, J.A. (2006). El futuro del algodón en Andalucía tras la reforma del régimen de apoyo al cultivo. Revista de Estudios Regionales n° 77, (2006), pp. 13-46
- Arriaza M. (2008). Assessment of the Impact of the New Cotton Reform in Spain. In : Integrating Social Science Research Into Cotton Reform Implementation lined with the international outlook (ISSRI). Commission Européenne, Investigación y Formación Agraria y Pesquera (IFAPA), Junta de Andalucía. 113 p.
- Arriaza M., Cappellan H. (2009). Effets de la réforme cotonnière en Espagne. Cahier Agricultures, vol. 18, n°5, pp. 408-416.
- Centre Technique de Coopération Agricole et rurale (CTA) (2011). Secteur du coton. Agritrade, Note de Synthèse, 13p.
- Centre Technique de Coopération Agricole et rurale (CTA) (2013). Secteur du coton. Agritrade, Note de Synthèse, 10p.
- Centre Technique de Coopération Agricole et rurale (CTA) (2013). Relations commerciales agricoles ACP-UE et Conférence ministérielle de l'OMC à Bali. Agritrade, Rapport à la Une, 14p.
- COAG (2012). Cotton put at risk –El algodón se la juega. Dossier Algodón, COAG, 27p.
- Commission Européenne (2010). Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Communication de la Commission, Europe 2020 38p.
- Cotton USA (2014). Etude sur la reconnaissance du coton américain à l'international. < www.cottonusa.org > [Consulté le 6 juin 2014].
- CSAO/OCDE (2010). L'or blanc brillera-t-il encore longtemps sous le soleil ouest-africain ? Rapport. 23p.
- Cour de Justice des Communautés (2006), Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 7 septembre 2006, Affaire C-310/04, ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 230 CE, introduit le 22 juillet 2004
- Junta de Andalucía (2009). Análisis de la eficiencia energética del cultivo del algodón en Andalucía. Version 1, Secretaría general del medio rural y producción ecológica, 2009. 44p.
- Junta de Andalucía (2008). Evaluación del Impacto de la Reforma del Algodón en España, ISSCRI, Sevilla
- Junta de Andalucía (2011), Agenda del regadío andaluz. Horizonte 2015. 127p.
- Georgiadou P. (2013). Greece: the representativeness of trade unions and employer associations in the textile and clothing sector. European Industrial Relations observatory. Labour Institute of Greek.
- GMO Compass (2010). Cotton. <http://www.gmo-compass.org/eng/database/plants/21.cotton.html> [Consulté le 24/03/2014]
- ICAC (2013). Cost of production of raw cotton, September 2013
- ICTSD (International Center for Trade and Sustainable Development), (2010). Que pourrait signifier l'accord de Doha pour le commerce du coton ? Information note n° 11, novembre 2010, 16p.
- IDEAS, (2011). Doha file un mauvais coton. Nouvelles sur le coton, Note d'information n° 90, avril 2011, 4p.
- Jaulas A. (2013). La Chine s'emmêle dans son coton. In : Le Monde, 9 novembre 2013.

- LMC International (2007). Study on the cotton sector in the European Union. Rapport final Commission Européenne, 148p.
- Martin C., Poissonnier H. (2012). Après la Crise, l'Europe comme espace de compétitivité renouvelée. Collection La Librairie des Humanités, Editions L'Harmattan, 236 p.
- Mc Mahon J., (2013). Policy Coherence for Development and the EU's Negotiating Position in the Doha Round. University College Dublin, Research Paper No.06/2013, 14p.
- Moubitang E., (2013). OMC : La 9ème Conférence ministérielle de Bali débouche sur un accord provisoire. Droit international économique, Bulletin Sentinelle, n°370, décembre 2013, 9p.
- OMC (2006). Propositions de modalités pour le coton dans le cadre du mandat de la Décision Ministérielle de Hong Kong. TN/AG/SCC/GEN/4, mars 2006, 6p.
- Pellizari F., Scheffer M., Rosendo H. (2011). In depth assessment of the situation of the T&C sector in the EU and prospects, Task 3. Rapport Commission Européenne, 131p.
- Samaras, V. (2011). Irrigation needs of cotton, corn, tomatoes and beets in the district of Thessaly. Hydrosense Project.
- Tsaliki E., Kalivas A. (2012). Cotton situation in Greece. In : 11ème Rencontre Régional, International Cotton Advisory Committee (ICAC), 5-7 Novembre 2012. 7p.
- USDA (2013). Cotton : World Markets and Trade. Circular series.
- USDA (2012). Cotton and cotton products 2012. Gain Report n°GR1201.
- USDA^a (2014). Greece Cotton and Products Annual. Gain Report n°IT1425.
- USDA^b (2014). Spain Cotton and Products Annual. Gain Report n°SP1404.

16. ANNEXES

16.1. Annexe 1 : Description du secteur

Tableau 50 : Parts des imports en provenance des USA et de Grèce dans les importations totales turques de coton égrené (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Part des imports en provenance des USA	41%	57%	64%	57%	64%	55%	65%	62%	54%	48%	69%	48%
Part des imports en provenance de Grèce	26%	22%	18%	22%	18%	22%	9%	15%	23%	17%	7%	21%

Source : Agrosynergie d'après données UNComtrade

16.2. Annexe 2 : Description du cadre réglementaire

Mise en œuvre nationale concernant les BCAE qui ont un impact sur la culture du coton

Pour la protection des sols, en **Espagne**, il est interdit de labourer le long de la pente sur les terrains en pente supérieure à 10%, à l'exception des parcelles de moins d'un ha ou en zones complexes (zones en terrasse). En **Grèce**, sur les parcelles en pente supérieure à 10%, une couverture végétale doit être maintenue pendant la saison des pluies, le travail du sol doit être effectué selon les courbes de niveau (ou en diagonale ou avec un maintien de bandes non cultivées) et l'irrigation par inondation est interdite. En Bulgarie, afin d'assurer un couvert minimal du sol, les exploitations de plus de 5 ha de terres arables (sauf terres cultivées en tabac) doivent intégrer au moins 30% des superficies cultivées dans un schéma de rotation.

Pour le maintien de la structure des sols, en **Grèce**, **Espagne** et **Bulgarie**, des BCAE ont été établies pour limiter le tassement et la compaction du sol lié à la mécanisation (pas d'utilisation de machines agricoles sur des sols trop humides).

Les BCAE pour le maintien des particularités topographiques interdisent, dans les trois pays, l'élimination ou l'altération significative des particularités et caractéristiques topographiques des terrains (murs en pierre, terrasses et autres éléments caractéristiques du paysage).

En **Espagne** et en **Grèce**, le maintien d'une terre agricole en bonnes conditions végétaives correspond à éviter l'invasion de la parcelle par une végétation indésirable ainsi que d'autres éléments indésirables (en Grèce) (ordures, débris, etc.).

L'irrigation des parcelles est soumise à un processus d'approbation : l'agriculteur doit accréditer de son autorisation à irriguer. De plus, en Espagne, des systèmes de mesure de l'utilisation de l'eau d'irrigation doivent être maintenus en service par les agriculteurs.

Depuis 2012, le gouvernement régional d'**Andalousie** a introduit l'obligation de mettre en place des bandes tampon de 2m à 10m le long des cours d'eau. Dans ces zones enherbées par une végétation spontanée, aucune application de produits phytosanitaires n'est autorisée. De la même manière, en Bulgarie, toute production agricole est interdite dans les zones proches des rivières (distance inférieure à 5m).

En Grèce, les agriculteurs doivent tenir à jour un calendrier recensant l'ensemble des pratiques culturales (ensemencement, fertilisation, désherbage, etc.).

Programme AGRO - Grèce

En Grèce, la **Production Intégrée** du coton est organisée dans un programme, dit **programme AGRO**. Il correspond à un système d'aide aux producteurs pour encourager les régimes de qualité du coton brut. Suite à une phase d'expérimentation entre 2005 et 2007, le cahier des charges du programme AGRO a été établi pour la première fois en 2008 par OPEGEP (AGROCERT).

Le cahier des charges du programme AGRO comprend des critères obligatoires, qui correspondent aux exigences générales du système de production intégrée et reprend en partie les BCAE. Le cahier des charges conseille également aux producteurs des mesures facultatives, qui permettent d'aller plus loin dans l'amélioration des systèmes de production. Le tableau ci dessous présente les parties du cahier des charges qui sont les plus significatives pour comprendre le dispositif et sa dimension peu contraignante.

De plus, d'après les entretiens, le programme AGRO est remis en cause. Les mesures obligatoires proposées n'impliquent pas directement des changements de pratiques (il s'agit principalement de

mettre en place des plans de gestion de l'irrigation, la fertilisation, etc. et de réaliser certaines analyses) alors que les mesures les plus importantes sont facultatives. Celles qui se distinguent et demandent des changements de pratiques plus importants sont peu appliquées dans les faits.

Toutefois, selon les représentants agricoles, l'aide accordée par le biais du programme AGRO n'a pas été le facteur déterminant à la participation des producteurs puisque le montant versé au producteur restait faible (environ 20€/ha) et, dans la plupart de cas, ne couvrait pas les coûts pour la certification.

La production intégrée du coton en Espagne

Dès 2002, la production intégrée est introduite en Espagne avec le règlement royal n° 1201/2002, qui en donne les normes et les exigences. Ce système oblige alors les producteurs à créer des associations/groupements de production intégrée (« *Agrupaciones de Producción Integrada* » (API)). Ces groupements veillent au bon respect du règlement et conseillent les agriculteurs dans leurs pratiques culturales. Pour la campagne 2004-2005, 10 203 ha de coton étaient cultivés en production intégrée en Andalousie, totalisant 56 API.

Puis, l'introduction de la MAE « Protection Intégrée du Coton » (SM13) dans le PDR andalou parallèlement à la mise en place d'un programme régional relatif aux APIs, a permis une augmentation considérable des surfaces cultivées en coton Production intégrée (49 500 ha en 2006), puis les superficies en Production intégrée se sont maintenues constantes. En 2011/2012, les 48 276 ha en Production intégrée représentaient 72% des surfaces totales de coton, totalisant 67 API.

La mise en place d'une MAE « Production intégrée » a permis une adhésion massive des producteurs (75% des agriculteurs dès 2007). L'introduction de cette MAE a engendré un changement général des pratiques culturales avec une réduction des inputs :

- abandon de l'utilisation de paillage plastique,
- réduction de 30% de l'utilisation de l'eau,
- réduction de 40% l'usage de fertilisants,
- diminution du nombre de passage de produits phytosanitaires de 6,5 à 3,8 (moyenne entre 2006 et 2011)

Tableau 51 : Extraits des cahiers des charges du Programme AGRO et de la MAE Production intégrée Coton

	Programme Agro (Grèce)	MAE Production Intégrée (Espagne)
Semis	- Utilisation de variétés adaptées aux conditions pédologiques et climatiques locales, résistantes aux maladies et nuisibles (obligation)	- Bâchage plastique interdit
Itinéraire et traitements pendant la culture	- Mise en place d'un plan général de traitements de la culture (obligation) - Utilisation de régulateurs de croissance seulement lorsque nécessaire et seulement à des dosages et fréquences recommandés (obligation) - Défoliation après l'ouverture d'au moins 60% des capsules (obligation)	- Utilisation de régulateurs de croissance avec l'autorisation et sous le contrôle du responsable technique. Le seul régulateur autorisé est le <i>Mepiquat</i> (Obligation) - Utilisation de défoliant avec l'autorisation et sous le contrôle du responsable technique ; en fonction de l'indice de maturité, pourcentage des capsules ouvertes et de la température (obligation)
Fertilisation	- Mise en place d'un plan de fertilisation (obligation) - Analyse de sol obligatoire - Plantation d'un couvert juste après récolte avec des graminées ou des légumineuses pour éviter la perte de nitrate et enrichir le sol en matière organique (recommandation)	- Réalisation d' analyses foliaires annuelles pour connaître la réponse de la plante au plan de fertilisation (obligation). - Suivi phénologique : Définir toutes les semaines le stade dominant et le plus avancé (obligation) - Fertilisation minérale prenant en compte les résidus de culture, le niveau de fertilisant du sol, le stade nutritionnel de la plante, etc. (obligation). - Apporter plus de 280 kg/ha et par an de fertilisant azotée ou 52 kg/t de fibre brute (interdiction)
Protection des cultures	- Préparation d'un plan de gestion de protection des cultures incluant un suivi de la croissance des populations nuisibles, leurs effets, la méthode employée pour calculer cet effet (facultatif) et la méthode de lutte employée (obligation) - Méthodes non chimiques privilégiées (obligation) - Utilisation de la dose minimum requise (obligation) - Priorité aux produits avec une action spécifique (obligation)	- Estimation des risques par parcelle par des évaluations du niveau de population, le stade de développement de l'invasion et de la faune utile, phénologie de la culture et condition climatiques en accord avec la stratégie de contrôle intégré (obligation) - Choix préférentiellement pour des méthodes biologiques , biotechniques, culturales, physiques et génétique à des méthodes chimiques (obligation) - Utilisation de calendriers de traitements (interdiction)

Gestion des sols	<ul style="list-style-type: none"> - Préparation d'un plan de gestion des sols incluant un volet environnemental (obligation) - Réalisation d'analyses des sols (pH, composition chimique, taux de matière organique) (obligation) - Mesures pour maintenir et augmenter le taux de matière organique et l'activité biologique des sols (obligation) - Brûlis à éviter, sauf dans un contexte de contrôle de maladies (obligation) - Labour profond à éviter (exception possible) (obligation) - Mise en place d'un plan spécial d'action pour contrôler la désertification dans les zones à forts risques d'érosion (obligation) - Eviter le labour après récolte du coton, et mettre en place un couvert des sols en hiver (recommandation) - Mise en place de programmes de rotation des cultures qui répond aux exigences des BCAE ou des mesures en vigueur dans la région concernée. (obligation) - Ne pas cultiver du coton plus de quatre ans sur la même parcelle. (obligation) 	<ul style="list-style-type: none"> - Réaliser des analyses de sol, au moins tous les quatre ans (recommandation) - Maintenir le niveau organique du sol (obligation) - Culture plus de deux ans de suite sur la même parcelle (interdiction)
Irrigation	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place d'un plan de gestion des eaux (obligation) - Choix de la méthode d'irrigation en fonction des coûts et de la meilleure utilisation de la ressource en eau (obligation) - Irrigation tardive immédiatement après la formation des premiers bourgeons avec une quantité d'eau n'excédant pas la profondeur racinaire (obligation) - Irrigation par inondation à éviter si possible (obligation) - Utilisation du goutte-à-goutte après le binage (recommandation) - Irrigation par inondation uniquement par objectif d'amélioration des sols (recommandation) - Irrigation la nuit (recommandation) - Utilisation d'hydromètre pour mesurer les besoins en eau (recommandation) 	<ul style="list-style-type: none"> - Les volumes maximum de chaque irrigation sont établis en fonction de la profondeur racinaire, du stage hydrique et des caractéristiques physiques du sol (obligation) - Irrigation par inondation (interdiction) - Irrigation avec des eaux d'aquifères surexploités - Utilisation d'un système d'irrigation par aspersion (recommandation)
Récolte	<ul style="list-style-type: none"> - Envoi direct aux usines d'égrenage si le taux d'humidité du coton brut excède 12%. (obligation) - Eviter le mélange des cotons de qualités différentes (obligation) - Récolte en deux temps (recommandation) - 1^{ère} récolte lorsque 80% des capsules sont ouvertes (recommandation) 	<ul style="list-style-type: none"> - Eviter la présence d'éléments étrangers dans la récolte (cordes, plastiques...) (recommandation) - Récolte nocturne, par temps humide, avec une humidité supérieure à 12,5% et avec des impuretés supérieures à 3% (interdiction)
Environnement et biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place d'un programme pour l'identification et la gestion des polluants potentiels, des sources de pollution et contamination agricole (obligation) - Mise en place d'un plan environnemental de gestion (obligation) 	

Source : Elaboration Agrosynergie à partir de Espagne : REAL DECRETO 1201/2002, de 20 de noviembre, por el que se regula la producción integrada de productos agrícolas et ORDEN de 27 de noviembre de 2002, por la que se aprueba el Reglamento Específico de Producción Integrada de Algodón (BOJA, n° 2396, 12 de diciembre de 2002), et Programme AGRO 2 pour la Grèce

Les mesures généralistes des deux programmes sont similaires. Elles prévoient ainsi, sous la forme d'obligations ou de recommandations, des analyses de sol, d'eau et de suivi des cultures permettant d'évaluer les besoins de la culture. Les programmes intègrent une prise en compte de ces informations par les producteurs dans leurs décisions afin de mettre en place une fertilisation et protection des cultures plus sobres, adaptées au contexte pédoclimatique de la parcelle ou de l'exploitation. D'autre part, les deux programmes incitent également fortement à l'utilisation de méthodes non chimiques, de matériels adaptés et limitent voire interdisent l'irrigation par inondation.

En Grèce, les mesures obligatoires relèvent surtout de l'obligation de mise en place de plans de gestion sur différents volets : sol, eau, fertilisation, protection des cultures... En Espagne, la mesure principale de la MAE Production Intégrée est l'interdiction d'utiliser un bâchage plastique.

Une divergence importante des deux programmes concerne la rotation culturale : si la Grèce autorise à produire du coton jusqu'à quatre années de suite sur la même parcelle, l'Espagne fixe la rotation à deux ans. Le programme espagnol plafonne les apports d'azote à 280 kg/ha, sans que cette restriction n'apparaisse en Grèce.

16.3. Annexe 3 : Effets théoriques des instruments

L'objectif de cette évaluation est d'analyser les effets des instruments sur le comportement des producteurs. Plus les soutiens sont liés à un niveau de production ou à un acte de production, plus ils jouent fortement sur les choix des producteurs. Et la somme des choix individuels des producteurs définit la structure de la production dans son ensemble et détermine la composante, « offre » des équilibres de marché (la demande étant la seconde composante de ces équilibres). L'équilibre de marché peut donc être modifié par les instruments de politique publique, et nous cherchons ici, à comprendre l'importance de ces modifications, dans le cas du secteur du coton. Pour cela, nous comparerons les effets des instruments mis en place pour le secteur, à un équilibre de marché libre théorique.

16.3.1. Le modèle de base

Le raisonnement part de l'hypothèse que les producteurs ont une rationalité économique qui correspond à un objectif de maximisation de l'utilité individuelle sous contraintes (limites de disponibilité des terres, de la main d'œuvre, contrainte budgétaire), que nous assimilons, à des fins de simplification, à une fonction de profit. Le profit espéré peut être exprimé sous forme d'une fonction qui dépend elle-même de la fonction de production agricole, d'une fonction de coût et de différents types d'aides. Afin de maximiser ce profit, les producteurs vont faire des choix sur les cultures, les techniques de productions, etc. Ces choix peuvent être de court terme ou long terme, et déterminent les coûts et les rendements de production.

Sans aucune intervention, ou avec des aides totalement découplées, les forces en présence d'offre et de demande aboutissent à un équilibre que l'on peut qualifier d'équilibre de marché libre⁶⁶. Toutefois cet équilibre de marché libre peut ne pas correspondre, pour certains paramètres, à un optimum pour la société dans son ensemble (imperfections de marchés). L'intervention de l'Etat peut être alors justifiée sous la forme réglementaire (pratiques agricoles) ou incitative (aides directes).

Dans l'encadré suivant, nous présentons un modèle simple de la fonction de profit d'un producteur agricole, constitué d'une composante production et de plusieurs composantes aide publique. Le producteur recherche l'utilisation optimale de ses facteurs de production (terre, capital, consommations intermédiaires, travail) entre plusieurs productions, sous l'effet de différentes mesures de la politique agricole, dans l'objectif de maximiser son profit (la somme des composantes "production" et "aide publique"). Plus les aides ont une place importante dans la constitution de la rentabilité de la culture par rapport aux prix, plus les effets des politiques publiques vont être forts.

Encadré - Fonction de profit du producteur

Nous partons d'un modèle ne prenant pas en compte l'existence du risque, ni les effets dynamiques (modélisation statique en univers certain). En l'absence de tout signal de politique agricole, le comportement du producteur est de maximiser la fonction de profit ci-dessous :

$$\text{Max } \sum_i (p_i \cdot y_i - c_i) \cdot S_i$$

Où, pour chaque production i :

p : est le prix de vente du produit i sur le marché

c : est le coût de production à l'hectare (fonction des niveaux d'utilisation des facteurs de production et de leurs coûts unitaires)

S_i : est la surface attribuée à chaque culture i

y : est la production à l'hectare du produit i , qui est déterminée par une fonction de production agricole qui lie y à c .

A cette équation s'ajoutent des fonctions de contraintes qui doivent être respectées :

Contrainte en terre : $S = \sum S_i$

Contrainte en travail : $N = \sum n_i$

Le coût de la production à l'ha (c_i) est fonction des facteurs de production utilisés (leur coût et leur niveau d'utilisation que l'on appelle niveau d'intensification) : main d'œuvre, capital, coût de la

⁶⁶ sur lequel les prix se forment en tenant compte de la totalité des attributs des produits et les vendeurs, comme les acheteurs, peuvent mesurer ces attributs

terre. Selon le système de production de l'agriculteur (intensif en intrants et capital vs extensif), la productivité des facteurs de production (le rapport entre y_i et c_i) est plus ou moins élevée.

Par ailleurs, il existe un lien entre les coûts de production et le niveau de rendement atteint. y_i est fonction de c_i . L'intensification en moyen de production permet de dégager des rendements supérieurs. Toutefois, cette augmentation n'est ni linéaire, ni illimitée. Ainsi, la productivité marginale des facteurs de production est en général décroissante (il est de plus en plus coûteux d'augmenter la production d'une unité supplémentaire).

En l'absence d'incitation économique ou de contraintes réglementaires, la stratégie de l'agriculteur est de trouver, selon ses contraintes en terre, main d'œuvre, capital et selon le potentiel agro-écologique de son exploitation, le système de production qui lui permette de maximiser son revenu (c'est-à-dire de dégager la meilleure marge).

On définit ensuite un modèle qui permet de comprendre les trois modes de soutien principaux. On peut ainsi représenter pour différentes valeurs de ces paramètres, le programme du producteur sous n'importe quel régime de la PAC. Le profit optimal se définit par :

$$\text{Max } \sum_i (p_i \cdot y_i - c_i + \alpha_i \cdot y_i + \beta_i) \cdot S_i + \gamma$$

Nous avons introduit une fonction de paiement de la politique agricole qui prend la forme suivante :

$$G(y,S) = \alpha \cdot y \cdot S + \beta \cdot S + \gamma$$

Où α , γ , et β sont des paramètres de la politique agricole.

α : correspond à un paiement lié à la quantité produite : il permet de modéliser un système de soutien avec un prix minimum. Il joue sur l'allocation des facteurs de production décidée par les producteurs entre différentes productions agricoles en modifiant la rentabilité relative des productions agricoles.

β : correspond à un paiement lié à la superficie cultivée : il permet de modéliser les aides à l'hectare. Ce type de paiement ne modifie pas les signaux de marché que sont les prix. Cependant, il a un effet direct sur les rentabilités relatives des différentes productions agricoles (versement à l'hectare conditionné à la production). En cela, ce type de soutien joue également (bien que moins insidieusement) sur l'allocation des facteurs de production entre différentes productions. Il correspond aux paiements à la surface prévus dans les mesures de transition de la réforme du découplage.

Le troisième, γ , correspond à un paiement forfaitaire découplé de l'acte de production.

A prix constant, les effets des politiques et de leurs changements sont différents selon l'importance des aides dans le profit de l'agriculteur, c'est-à-dire selon la part des aides dans le revenu du producteur ou encore selon l'importance du terme "aides publiques" ($G(y, S)$) par rapport au terme "revenu issu de la vente". A un schéma de soutien public identique, cette importance est différente selon les systèmes de production. Face à un changement de politique publique, les agriculteurs, réagiront donc différemment selon leur système de production en adaptant leur fonction de production (ajustement ou changement de système) ou en changeant de production.

16.3.2. Les critères d'analyse

L'objectif est d'identifier les effets attendus d'après ce raisonnement théorique sur :

- les surfaces et les volumes de production,
- la rentabilité de la culture et le revenu des producteurs,
- la qualité,
- la structure des exploitations et la répartition géographique de la production,
- les prix.

16.3.3. Les spécificités du coton : les hypothèses

Avant de présenter les hypothèses des effets des instruments sur le comportement des producteurs et le secteur, il convient de rappeler certaines spécificités de la culture du coton qui conditionnent fortement ces effets et nous permettent de poser les hypothèses du modèle d'analyse.

- Il s'agit d'une culture annuelle, occupant des terres fertiles. Leur remplacement par une culture alternative est donc possible et possiblement rapide.
- La production de coton est très majoritairement irriguée. Or, les infrastructures d'irrigation constituent des investissements importants qui doivent être amortis.
- La production de coton est une production industrielle dont la récolte doit subir une transformation. La production agricole est donc coordonnée avec un secteur industriel aval. La structure du secteur industriel peut donc être un facteur influençant les choix des producteurs. Ainsi, nous faisons l'hypothèse que l'existence et la coordination avec des partenaires industriels sont nécessaires et structurantes pour la production agricole.
- Par ailleurs, l'Union européenne est largement minoritaire sur le marché mondial du coton. La production communautaire est donc largement influencée par les prix de marché au niveau mondial (price taker). L'incidence de la production européenne sur l'évolution des prix du marché mondial est négligeable.
- Enfin, nous adoptons une hypothèse largement admise en économie agricole, selon laquelle la productivité marginale agricole est décroissante ou, au mieux, constante.

16.3.4. Les limites de l'analyse

Les limites de l'approche concernent :

- L'hypothèse de rationalité économique et l'assimilation de la fonction d'utilité à une simple fonction de profit.
- Nous ne traitons pas l'effet d'anticipation des évolutions de la politique agricole qui peut sensiblement influencer les décisions. Nous supposons que la politique est stable, ou jugée comme telle par les producteurs.
- Nous ne prenons pas en compte les effets indirects des aides découplées sur le comportement du ménage agricole, qui sont pourtant réels ; en effet les aides découplées permettent d'améliorer l'accès au crédit et modifie la gestion de l'investissement et du risque dans les exploitations, et donc peuvent influencer les systèmes de production.
- Nous ne traitons pas non plus des phénomènes d'ajustements des prix : un secteur très attractif par rapport au secteur alternatif, devrait attirer de nouveaux producteurs, engendrant une baisse des prix et par conséquent un arrêt de l'aspect attractif du secteur.
- Enfin, ce cadre d'analyse ne prend pas en compte certaines imperfections du marché (information imparfaite, marché de type monopsonne, risque etc.).

16.3.5. Analyse des instruments

Nous analysons, ci-après, selon le cadre d'analyse présenté ci-dessus, pour chacune des familles de soutien, les effets théoriques attendus, sur chacun des critères indiqués plus haut.

16.3.5.1. Effet théorique des paiements couplés aux volumes

Avant la réforme de 2006, le système de soutien à l'agriculteur avec un prix minimum à l'agriculteur correspondait à des aides à la quantité.

Sur la base du modèle présenté précédemment, la fonction de profit que le producteur cherche à maximiser est la suivante :

$$\sum_i (p_i \cdot y_i - c_i + \alpha_i \cdot y_i) \cdot S_i$$

Effet théorique sur les surfaces et les volumes de production

Plus le volume de coton est important, plus, d'une part le produit issu de la vente est élevé (à qualité égale), et plus, d'autre part, les aides sont importantes. En cela, les aides aux volumes incitent à une augmentation des volumes.

Le producteur pourrait chercher, par l'intensification de la production (intensification en intrants et/ou en main d'œuvre) à augmenter les rendements et donc les volumes. Il pourrait être incité à augmenter ses superficies ou raccourcir les rotations, au détriment des cultures alternatives toujours dans l'objectif d'augmenter les volumes produits.

Des dispositions encadreraient les aides à la production : les QNG et la modulation de l'aide selon la qualité du coton. Il n'est pas possible de démontrer un effet limitant de ce type d'instrument sur les comportements des producteurs. Malgré les dépassements des QNG, et donc la diminution du montant d'aide, les comportements individuels des producteurs poursuivent une logique d'intensification et de recherche des volumes maximum. Cela peut s'expliquer par le fait que chaque opérateur décide de son niveau de production de manière isolée et que le montant de l'aide n'est connu qu'a posteriori. Le producteur n'a pas intérêt à limiter sa propre production puisqu'il n'a aucune garantie que les autres producteurs en feront de même et que l'aide sera à un niveau élevé. La logique de maximisation du revenu reste donc de maximiser les volumes. Si, sur une période longue, le niveau d'aide est durablement réduit, alors, les producteurs pourront intégrer ce niveau d'aide comme un paramètre fixe et adapter (à la baisse) leur niveau de production.

Effet théorique sur la rentabilité des cultures et le revenu des producteurs

De façon très directe, les aides à la production améliorent la rentabilité des cultures soutenues et donc le revenu lié. En revanche, ce type de soutien peut être un facteur de spécialisation des exploitations et amplifie ainsi les risques sur le niveau de revenu. Si les rendements sont faibles une année, alors le produit de la vente, qui représente aussi le niveau des aides, sera faible. Ainsi, ce mécanisme ne protège pas les exploitations les plus fragiles des variations de revenu liées aux variations de rendements.

Effet théorique sur la qualité

Dans la mesure où l'aide est un élément essentiel dans la constitution du revenu (et que les mécanismes de limitations de hausse des volumes sont peu efficaces), le producteur devrait privilégier une stratégie d'augmentation des volumes (maximisation de la composante « soutien public du revenu »). Le nouvel équilibre dépend de la relation technologique entre rendement et qualité, d'une part, et, prime de qualité et aide à la tonne, d'autre part.

Effet théorique sur les structures des exploitations et sur la localisation géographique de la production

En améliorant la rentabilité de la culture de coton et le revenu des exploitations, les aides au volume peuvent contribuer à maintenir des exploitations cotonnières qui ne seraient pas rentables sans soutien. De plus, ces aides à la quantité, par l'incitation à augmenter les rendements et les surfaces, peuvent être un facteur d'agrandissement et de spécialisation des exploitations. En contribuant à maintenir des exploitations avec des coûts de production élevés, les aides au volume contribuent à maintenir la production dans l'ensemble des régions traditionnelles, et à limiter la concentration géographique dans les bassins aux avantages compétitifs les plus importants (zones où le coût de production est inférieur et où le secteur de l'égrenage est suffisamment présent).

Au niveau industriel, l'aide perçue par les égreneurs avant la réforme de 2006, est une aide au volume et pourrait, de la même manière, contribuer à maintenir des industries d'égrenage avec des coûts de production élevés et limiter la concentration géographique dans les bassins aux avantages compétitifs les plus importants (zones où le coût de production est inférieur et où le secteur de l'égrenage est suffisamment présent).

Effet théorique sur les prix

Les aides liées au prix ont un effet direct sur les prix et un effet positif sur les volumes. En cela, elles modifient l'équilibre entre offre et demande. Si l'effet volume est très important, le point d'équilibre peut donc s'établir à un niveau de prix inférieur à l'équilibre sans soutien. Dans le cas du coton, à l'échelle du marché mondiale, l'effet positif sur les volumes reste négligeable et ne devrait

pas avoir d'influence sur l'évolution des prix, qui est largement déterminé en dehors de la zone euro.

16.3.5.2. Effet théorique des soutiens couplés à l'hectare

Après la réforme de 2006, plusieurs dispositifs (aide directe au coton, possiblement soutien dans le cadre de l'article 69) correspondent au cas théorique d'une aide couplée à la surface, où la fonction que le producteur cherche à maximiser serait la suivante :

$$\sum_i (p_i \cdot y_i - c_i + \beta_i) \cdot S_i$$

Effet théorique sur les surfaces et les volumes de production

Pour augmenter la composante aide de son revenu, le producteur doit augmenter ses superficies de coton. En théorie, les aides à la surface ont donc un effet très incitatif à augmenter les superficies. Cependant, l'établissement d'une superficie de base nationale établie pour chaque Etat membre est un facteur limitant à cette incitation à l'augmentation des surfaces.

Il n'existe pas d'effet direct du soutien sur le degré d'intensification des plantations, le choix des agriculteurs en matière d'intensification et de récolte, sont indépendants du régime de soutien et dépendent des conditions de marché.

Toutefois, depuis les modifications du régime en 2009, ce type d'aide a un effet plus direct sur les volumes de production puisque l'aide est octroyée sous réserve que la production fasse l'objet d'une récolte.

Effet théorique sur la rentabilité des cultures et le revenu des agriculteurs

Outre l'effet positif direct sur le niveau de rentabilité de la culture et donc un maintien artificiel des exploitations non rentables, l'aide à l'hectare réduit le risque de variation de cette rentabilité. En effet, si l'aide à la tonne ne compense pas les risques productifs, l'aide à l'hectare, n'étant pas liée au niveau de production, compense partiellement les variations de rendements. Elle représente donc une rentabilité minimum, quel que soit le niveau de production atteint.

Effet théorique sur la qualité / Effet théorique sur les prix

Les aides n'ont pas d'effet incitatif à l'intensification ou l'extensification des productions, ni d'effet direct sur la fixation du prix. Ces aides ont donc, en théorie, des effets sur les marchés (prix, quantité et qualité) très limités et, dans tous les cas, bien moins marqués que les aides aux volumes.

Effet théorique sur les structures des exploitations et sur la localisation géographique de la production

Cette aide peut maintenir des exploitations cotonnières quelle que soit leur dimension ou leur degré de spécialisation. Contrairement à l'aide à la quantité produite, le niveau d'aide ne varie pas avec le rendement, ce qui apporte une certaine sécurité de revenu au producteur. En cela, cette aide renforce l'effet de l'aide sur le maintien des exploitations extensives (faibles coûts à l'ha et/ou grandes superficies et/ou faible rendement) mais elle réduit l'intérêt de la stratégie de diversification des productions (pour limiter les risques) et peut donc favoriser une certaine spécialisation et un agrandissement des exploitations.

Etant donné ses effets positifs sur la rentabilité de la culture de coton et le revenu des exploitations, l'aide à l'hectare peut contribuer au maintien de la production dans l'ensemble des régions traditionnelles, mêmes celles où les avantages compétitifs sont moindres.

16.3.5.3. Effet théorique d'une aide découplée

Les aides forfaitaires du régime de paiement unique (RPU) correspondent à un paiement indépendant des niveaux de production, basé sur une référence d'aide historique. Elles sont néanmoins conditionnées au respect des BCAE et les exigences réglementaires générales des directives environnementales. Pour ce cas, la fonction de profit du producteur est la suivante.

$$\sum_i (p_i \cdot y_i - c_i) \cdot S_i + \gamma$$

Effet théorique sur les surfaces et les volumes de production

En matière de choix de production, le producteur détermine la répartition des cultures sur sa sole de sorte que cette répartition maximise son profit total. Le paiement direct n'étant lié ni à la surface, ni au volume de production, il n'entre pas dans le processus de décision. Ainsi, les décisions concernant les actes de production et les choix de production, ne modifieront en rien le niveau d'aide qu'un producteur percevra, et la répartition des terres devrait être similaire à l'optimum atteint par le marché. Cet équilibre est fonction des rentabilités marginales des productions et de contraintes externes. Le producteur peut éventuellement décider de ne plus cultiver sa terre, si aucune culture ne lui apporte une rentabilité minimale, tout en respectant les BCAE.

Effet théorique sur la rentabilité des cultures et sur le revenu des producteurs

En premier approche, le DPU n'a pas d'effet sur la rentabilité des cultures, mais il a un effet positif sur le revenu des producteurs bénéficiaires et ses capacités d'investissement et sa gestion du risque.

Effet théorique sur la qualité

Les aides n'ont pas d'effet sur les choix de productions par rapport à une situation de référence sans soutien. Les BCAE ne modifient pas non plus le niveau de qualité de la production. Ce type de soutien ne modifie donc pas la stratégie qualité des producteurs par rapport au modèle de référence sans soutien.

Effet théorique sur la localisation géographique de la production

La répartition de la production devrait correspondre à un équilibre entre les coûts de production, les rendements, la coordination avec la filière industrielle. Les régions ayant des avantages comparatifs pour la production de coton (zones où le coût de production est inférieur et où le secteur de l'égrenage est suffisamment présent) devraient concentrer la production. Les régions à faibles avantages comparatifs devraient contribuer pour une faible part à la production totale. Le paiement découplé n'a donc pas d'effet par rapport à une situation de référence sans soutien.

Effet théorique sur les structures des exploitations

Le DPU constitue une aide directe au revenu des producteurs, liée à la surface admissible mais ne variant pas selon les rendements ou les cultures pratiquées. Cet effet revenu peut se traduire par un effet sur le maintien des exploitations. Néanmoins, par rapport à une situation sans soutien, le DPU n'a pas d'effet direct sur la structure des exploitations. En revanche, de manière indirecte, les paiements découplés confèrent aux exploitations des capacités d'emprunt et d'investissement différentes selon leur importance. Ces capacités financières permettent une gestion des risques et une évolution des exploitations différentes selon leur niveau et donc des trajectoires différentes selon la structure des exploitations (adaptation, prise de risque, changement d'activité plus rapide dans les exploitations les mieux soutenues).

Effet théorique sur les prix

Comme les aides découplées ne devraient pas avoir d'effet sur les volumes de production ou la qualité de la production, il ne devrait pas y avoir d'effet sur le prix. Cependant, les BCAE peuvent, en théorie, induire des coûts supplémentaires qui pourraient, selon leur importance être répercutés sur les prix au producteur.

16.3.5.4. Effets liés à la transition entre les deux régimes

Cette analyse préalable permet d'établir certaines hypothèses sur les effets attendus des instruments.

La situation contrefactuelle choisie est une situation théorique sans intervention. Or, de manière empirique, nous allons observer la mise en place de ces instruments dans un contexte où il y avait déjà une politique en place. Ce sont donc les changements de tendances induits par la réforme que nous pourrions observer, et sur la base desquels nous devons analyser les effets des instruments en place.

Le passage d'un régime couplé à un régime découplé engendre des ajustements des secteurs de production et des équilibres de marché. En effet, le découplage libère les choix des producteurs et les forces du marché (conjointement avec les autres facteurs, le progrès technique notamment) génèrent des évolutions. Il pourrait s'en suivre une réorientation des producteurs bénéficiant des aides couplées si ces dernières avaient des effets de distorsion très marqués. Autrement dit, si la rentabilité marginale de la culture de coton sans l'aide couplée était inférieure à celle d'autres cultures, les producteurs devraient se réorienter vers les cultures alternatives. D'un point de vue économique, ceci contribuerait à une meilleure allocation des facteurs de production, une meilleure réponse à la demande des consommateurs, un meilleur équilibre de l'offre et la demande.

Ces rééquilibrages peuvent s'accompagner d'effets au niveau des exploitations avec un développement des cultures dans les exploitations les plus efficaces et une modification des structures de production (sortie de certains opérateurs peu performants et entrée de nouveaux acteurs plus performants). Ceci peut avoir également des effets de déplacement des productions vers les zones ayant des avantages comparatifs plus marqués, sous l'effet des forces du marché.

Ce raisonnement est également valable au niveau de l'industrie de l'égrenage. Les modifications concernant la sortie des opérateurs peu performants peuvent aussi être visibles dans ce secteur qui ne bénéficie plus d'aide au volume. L'utilisation des mesures de démantèlement des usines devraient être utilisées majoritairement par les industriels les moins performantes.

16.4. Annexe 4 : Méthodologie du RICA

16.4.1. Description générale de l'utilisation des données RICA

Caractéristiques des échantillons étudiés

Cette annexe est dédiée à la méthodologie employée pour l'analyse des données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA). Cette base de données comptables agricoles est représentative de l'ensemble des exploitations agricoles professionnelles de l'UE. Le RICA ne fournissant pas séparément les coûts de chaque atelier de production, nous travaillons sur un échantillon d'exploitations spécialisées. Cette contrainte est moindre dans notre cas, puisque les exploitations produisant du coton sont majoritairement spécialisées.

Au préalable, il est nécessaire de déterminer si la taille des échantillons d'exploitations agricoles des données RICA des différentes régions étudiées est pertinente :

Tableau 52 : Nombre d'exploitations productrices de coton par échantillon

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Espagne Andalousie (575)	69	75	89	73	86	47	47	42
Grèce	338	270	356	328	270	225	240	285
Makedonia-Thraki (450)	161	149	202	215	174	153	193	203
Thessalie (470)	164	112	148	103	86	60	32	63
Stera Ellas-Nissi Egaeau-Kriti (480)	13	9	6	10	10	12	15	19

Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

La région grecque Stera Ellas-Nissi Egaeau-Kriti est exclue de l'étude car les échantillons comportent trop peu d'exploitations (<15).

De manière plus précise, certaines caractéristiques des échantillons ont été étudiées :

Tableau 53 : Caractéristiques des échantillons (moyennes entre 2004 et 2011)

	Andalousie (575)	Makedonia-Thraki (450)	Thessalie (470)
Nombre d'exploitations de l'échantillon	66	181	96
Moyenne des SAU annuelles des exploitations cotonnières (ha)	15,7	11,8	11,2
Moyenne des SAU coton annuelles des exploitations (ha)	14,9	8,1	8,0
UTA/SAU	0,06	0,06	0,07
UTF/UTA	0,86	0,87	0,93

Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Ces premières caractéristiques indiquent que le profil des exploitations spécialisées en culture de coton varie peu en fonction des régions. En moyenne, les exploitations de coton fonctionnent avec peu de main d'œuvre, principalement d'origine familiale (89%).

Limites générales concernant l'utilisation des données RICA

L'analyse, basée sur des données RICA, avant et après réforme, comporte certaines limites. Le RICA ne comprend que des exploitations professionnelles. Les conclusions ne sont donc pas applicables à l'ensemble du secteur de production.

16.4.2. Chapitre description : étude préalable de la rentabilité du coton (relativement aux principales cultures alternatives) et de la contribution des soutiens au maintien des cultures

Objectifs

Nous souhaitons étudier l'évolution entre 2004 et 2011 de la rentabilité des exploitations produisant du coton, avec et sans les aides découplées distribuées sous forme de Droits à Paiement Unique (DPU).

Méthodologie générale

Les analyses de rentabilité des exploitations produisant du coton sont basées sur une étude de la VANE, calculée à partir des données RICA. L'analyse de la rentabilité de la production de coton est approximée par une analyse à l'échelle de des exploitations.

Il est intéressant de présenter l'évolution des indicateurs par UTA, qui comptabilise l'ensemble de la main d'œuvre, salariée et familiale, de l'exploitation et donne un aperçu de l'intensité de la main d'œuvre dans la production de coton. Les UTF représentent uniquement la main d'œuvre familiale, non salariée. La VANE est également présentée par hectare.

Objectif : Etude de la rentabilité du coton sur la période 2006-2011 avec ou sans les aides découplées

La rentabilité des exploitations produisant du coton est étudiée pour chaque année entre 2006 et 2011. En concordance avec nos objectifs, nous avons étudié la VANE/ha et la VANE/UTA avec et sans les DPU. Afin d'obtenir des échantillons représentatifs de chacune des régions étudiées (Macédoine, Thessalie et Andalousie), ces variables ont été pondérées en réalisant le ratio de la VANE pondérée sur la surface pondérée (ou sur l'UTA pondérée selon le cas).

16.4.3. Question 1.1 : Effets sur la production

Objectifs et questions posées

Le premier objectif de cette partie est de **comparer la rentabilité de la culture de coton à un système de cultures alternatives** dans les régions étudiées.

Puis, dans un second temps, l'objectif est de **quantifier la vulnérabilité du secteur vis-à-vis du niveau de prix** afin de mieux appréhender comment, dans un contexte de soutiens découplés (dépendance accrue vis-à-vis des variations des prix de marchés), la rentabilité du secteur peut évoluer. Nous souhaitons également connaître **les impacts de la variation du niveau des aides couplées sur la rentabilité des exploitations produisant du coton**. Ainsi, nous proposons une simulation simple à partir des données du RICA sur les exploitations professionnelles produisant du coton. Avec cet exercice, nous cherchons à évaluer les conséquences de la baisse des prix, puis du niveau d'aides couplées (à prix fixe) selon trois indicateurs :

- le nombre d'exploitations qui ne dégageraient plus de profit à l'hectare avec leur activité cotonnière,
- les surfaces en culture de coton concernées,
- les volumes de coton correspondants.

Les questions posées sont les suivantes : quelle est la sensibilité des exploitations produisant du coton à une baisse des prix ? Quels sont, à prix donné, les niveaux d'aides permettant le maintien de l'activité cotonnière sur ces exploitations ?

Objectif 1 : Etude de la rentabilité du coton par rapport à un système de cultures alternatifs

La rentabilité de la production de coton a été comparée avec celle de l'OTEX15. Cette OTEX, qui rassemble les exploitations spécialisées en céréaliculture, et en culture de plantes oléagineuses et protéagineuses (COP) peut être considérée comme un système de cultures alternatives au coton.

La comparaison de la rentabilité est faite grâce aux ratios des VANE calculées à partir des données du RICA : le **ratio des VANE/ha et celui des VANE/UTA** des exploitations spécialisées en coton (OTEX 165) sur celui des exploitations spécialisées COP (OTEX 15). Ces ratios ont été calculés sans DPU à partir des données pondérées du RICA par OTEX. **Un ratio supérieur à 1 indique que le système coton est plus performant que le système COP.**

Objectifs 2 : Quantifier la vulnérabilité du secteur vis-à-vis du niveau de prix et du niveau d'aide couplée

Principe et méthode

Nous cherchons à identifier les exploitations qui obtiennent des **marges sur coûts variables (MCV)** négatives. Il s'agit d'exploitations, qui ne couvrent pas leurs coûts variables, soit l'ensemble des consommations intermédiaires (frais spécifiques et frais généraux) et leurs frais salariaux. Ainsi, la superficie en coton associée à ces exploitations est considérée comme non rentable puisque chaque tonne produite provoque une perte de revenu. Enfin, nous analyserons l'évolution de la **marge sur coûts variables, avec la main d'œuvre familiale comprise (MCVF)**.

Nous calculons ces variables (MCV, MCVF et MCVF incluant les DPU (MCVF_DPU)) par des équations faisant intervenir un ensemble de paramètres du RICA, et listés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 54 : Liste des paramètres du modèle

Paramètre	Unité
Coefficient de pondération donné par le RICA	Pas d'unité
Nombre d'UTF	UTF
Main d'œuvre salariée	Unité
Prix unitaire au producteur	€ / Tonne de coton brut
Tonnage coton	Tonne de coton brut
Total SAU	ha
Salaires payés	€
Produit brut	€
Consommations intermédiaires	€
Montant total des aides	€
Montant total des DPU	€

Source : Elaboration Agrosynergie

Les équations qui régissent le calcul des variables sont les suivantes :

Marge sur coûts variables (MCV) = Produit brut + (Montant total des aides - Montant total des DPU) - Consommations intermédiaires - Salaires payés

Soit : MCV = Produit brut + Montant total des aides couplées - Consommations intermédiaires - Salaires payés

Marge sur coûts variables famille incluse (MCVF) = Produit brut + Aides couplées - Consommations intermédiaires - Salaires payés - Valorisation de la main d'œuvre familiale

Avec : Valorisation de la main d'œuvre familiale = (Salaires payés / Main d'œuvre salariée) * UTF

Nous proposons ainsi de rémunérer, de façon fictive, la main d'œuvre familiale au niveau de la rémunération de la main d'œuvre salariée. Cette approche équivaut à fixer un coût d'opportunité du travail égal à la rémunération observée pour la main d'œuvre salariée.

Lorsque nous nous intéressons à l'effet d'une variation du niveau d'aides couplées, nous nous plaçons dans la situation post réforme. Nous proposons de considérer, dans la marge, l'ensemble des aides couplées (aide spécifique au coton, ainsi que la MAE Production Intégrée Coton et l'article 68 dans le cas de l'Espagne.). En revanche, nous excluons les aides découplées car elles n'interviennent pas dans la marge de la culture.

Dans un premier temps, nous réalisons une analyse de la situation en 2011. Les prix de référence pour l'année 2011 sont calculés à partir de l'échantillon RICA pour chacune des trois régions

(Andalousie, Macédoine et Thessalie) et représentent donc la moyenne non pondérée des prix de référence pour chaque agriculteur. Dans un second temps, nous proposons d'analyser les impacts d'une baisse progressive des prix ou des aides couplées.

Dans les scénarii étudiés, nous faisons varier les paramètres suivants : le prix au producteur de coton, dans un premier cas, et le montant des aides couplées à la production, dans un second cas.

Hypothèses et limites du modèle

Le modèle est fortement simplifié dans la mesure où nous considérons nos exploitations à système de production fixe. Nous n'étudions pas les impacts des modifications de niveaux de prix ou de subvention sur les pratiques. Ce point représente une des limites de cette analyse. En effet, en réalité, les producteurs peuvent modifier leurs pratiques voire leur système de production face à des changements de niveaux de rentabilité.

Nous considérons que les exploitations de notre modèle sont entièrement spécialisées en coton et qu'elles ne possèdent pas d'autre atelier de production.

Une autre limite à notre analyse réside dans son caractère statique. Nous ne nous intéressons qu'à l'année 2011. Il pourrait être intéressant de réaliser la même étude sur plusieurs années.

16.4.4. Question 1.2 : Effets sur le revenu et l'économie régionale

Objectifs

L'objectif de cette question est de comparer l'OTEX coton aux différentes OTEX sur la base de variables pondérées. A la différence de la Question 1.1, il s'agit de comparer l'OTEX coton à **l'ensemble des OTEX représentatives** dans les régions productrices de coton (Andalousie, Macédoine et Thessalie).

Comparaison des revenus agricoles familiaux : comparaison des REF/UTF des différentes OTEX dans les régions d'étude de cas

Les analyses comparatives de revenus agricoles sont réalisées à partir de données provenant de la base de données comptables communautaire du RICA et du site internet de la CE pour les données SAU, dans les régions d'étude de cas.

L'étude des données RICA a porté sur les indicateurs économiques suivants pondérés : REF, REF/ha, REF/UTF, SAU et UTF de chaque OTEX. Les coefficients de pondération utilisés sont ceux donnés par le RICA. Les variables REF/ha et le REF/UTF ont été calculé en établissant le rapport du REF pondéré sur la SAU (ou l'UTF selon le cas) pondéré. La pondération permet d'obtenir des échantillons représentatifs dans chacune des régions de la répartition par classe d'UDE (Unité de dimension économique) des exploitations professionnelles produisant du coton.

Les tableaux suivants présentent le nombre d'exploitations par échantillon pour les OTEX retenus. En effet, seuls les OTEX représentant une part importante de la SAU totale (>5%) des régions considérées ont été conservés et représentés graphiquement.

Tableau 55: Nombre d'exploitations agricoles par OTEX et par échantillon

OTEX 15 : Céréaliculture, oléagineux, protéagineux

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Espagne Andalousie (575)	103	126	145	152	157	182	176	187
Grèce Makedonia-Thraki (450)	276	270	275	304	394	376	352	411
Thessalie (470)	233	223	237	248	325	312	307	341
	26	29	28	39	48	46	25	49

OTEX 16 : Grandes cultures

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Espagne Andalousie (575)	138	247	247	235	219	191	170	170
Grèce Makedonia-Thraki (450)	1386	1289	1188	1123	1100	1028	909	1011
Thessalie (470)	934	915	832	853	837	798	733	770
	347	274	295	205	182	151	98	136

OTEX 36 : Fruits et agrumes

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Espagne Andalousie (575)	56	55	54	49	63	60	71	75
Grèce Makedonia-Thraki (450)	183	181	176	187	210	202	179	188
Thessalie (470)	134	134	128	143	150	152	136	143

Thessalie (470)	30	24	24	17	29	29	27	28
OTEX 37 : Oléiculture								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Espagne	175	181	193	157	160	159	159	159
Andalousie (575)								
OTEX 48 : Ovins, caprins et autres herbivores								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Espagne	157	171	155	150	179	162	157	154
Andalousie (575)								
Grèce	247	247	252	284	286	279	240	249
Makedonia-Thraki (450)	114	109	127	120	124	124	118	116
Thessalie (470)	31	31	35	37	38	31	13	28
OTEX 60 : Polyculture								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Espagne	47	49	44	49	47	40	42	45
Andalousie (575)								
Grèce	220	207	189	194	209	189	160	164
Makedonia-Thraki (450)	101	91	91	98	95	87	82	92
Thessalie (470)	24	23	28	16	26	28	22	19
OTEX 80 : Polyculture-élevage								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Espagne	54	50	42	43	35	42	45	43
Andalousie (575)								
Grèce	178	209	194	207	204	202	181	189
Makedonia-Thraki (450)	42	52	42	43	40	53	44	46
Thessalie (470)	15	17	20	17	20	16	16	24

Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Limites

L'étude n'a pas été réalisée sur des échantillons constants. Le nombre d'exploitation varie chaque année par échantillon et par OTEX. Il est donc nécessaire d'interpréter les évolutions observées d'une année sur l'autre avec prudence.

16.4.5. Question 2 : Effets sur les structures de production

Objectif

L'objectif de cette question est d'étudier la différence entre les exploitations ayant cessées de produire du coton de celles en produisant toujours. Pour répondre à cette question, notre étude s'est concentrée sur l'Espagne et la Grèce sans distinguer les différentes régions produisant du coton.

L'analyse suivante a été réalisée à partir des données comptables communautaires du RICA issues des requêtes effectuées et les données RICA issus du site internet.

Caractéristiques des exploitations ayant abandonné le coton et celle ayant augmenté leur production après la réforme

Les analyses ont été réalisées à partir des données comptables communautaires du RICA et du site internet de la CE pour les données SAU.

Etape 1 : Cette première étape a consisté à construire un échantillon constant d'exploitations sur la période 2005/2011.

Tableau 56 : Nombre d'exploitations agricoles pour l'échantillon constant 2005-2011

	2005-2011
Espagne	107
Grèce (sans distinction entre les régions)	411

Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Les données ont ensuite été ordonnées afin de rassembler sur l'ensemble de la période étudiée les exploitations avec les mêmes identifiants.

Etape 2 : Les exploitations ont ensuite été séparées sur la base du ratio **Surfaces en coton en 2008 / Surfaces en coton en 2005**, permettant de distinguer les individus ayant abandonné la production de coton de ceux ayant augmenté leurs surfaces après la réforme. Des classes d'exploitation ont ainsi été formées.

Tableau 57 : Répartition des exploitations selon l'évolution de leur production de coton post-réforme

Espagne			Grèce		
Ratio (en%)	Evolution de la SAU coton entre 2005 et 2008 (en%)	Numéro de classes associées	Ratio (en%)	Evolution de la SAU en coton entre 2005 et 2008 (en%)	Numéro de classe associé
0 à 0,5	-100% (arrêt de la production) à -50%	0	0	-100% (arrêt de la production)	0
0,5 à 1,25	-50 à +25%	1	0 (exclus) à 0,75	-100% (exclus) à -25%	1
> 1,25	> +25%	2	0,75 à 1,25	-25% à +25%	2
			> 1,25	>25%	3

Source : Elaboration Agrosynergie à partir de données RICA

Etape 3 : Les différentes classes d'exploitation ont été comparées sur la base des variables suivantes :

Tableau 58 : Variables utilisées pour la comparaison des classes d'exploitations

Paramètre	Unité
Marge brute/ha	€/ha
VANE et VANE/ha	€ et €/ha
Rendement	Tonne/ha
Coûts de production par ha	€/ha
Surface Agricole Utile (SAU) de l'exploitation	ha
SAU coton	ha
Part de la SAU coton sur la SAU totale	%
Part du coton dans l'output final	%
Part des surfaces en fermage dans la SAU totale	%
Travaux effectués par un tiers	€
Travaux effectués par un tiers sur l'ensemble des inputs	/
MAE « Production Intégrée de coton » (uniquement en Espagne)	€
Article 68 (uniquement en Espagne)	€

Source : Elaboration Agrosynergie

Les variables utilisées sont les variables non pondérées.

Etape 4 : Afin de comparer au mieux les groupes d'exploitations, nous avons construit par variable et par classe des boîtes à moustache, puis soumis les résultats au test d'échantillons indépendants. Ce test, qui comporte le Test de Levène sur l'égalité des variances et le Test-t pour l'égalité des moyennes permet de déterminer si la différence entre les moyennes des deux groupes est suffisamment significative pour ne pas être due au hasard.

Etape 5 : Cette étape a consisté à interpréter les résultats obtenus à l'étape suivante.

Limites

Outre les limites relatives à l'utilisation propre des données RICA, l'interprétation des résultats obtenus avec les indicateurs « Part du coton dans l'output » et « SAU coton sur la SAU totale » est à réaliser avec prudence due au phénomène de saturation. Si la part du coton dans la SAU totale est déjà à son maximum, il sera difficile d'y voir une évolution et l'interprétation peut être faussée, de même pour la part du coton dans l'output.

16.5. Annexe 5 : Introduction aux soutiens au secteur du coton

Tableau 59 : Données Part des aides totales et part des aides couplées dans la VANE par région

Macédoine (NUTS 450)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
VANE	9 561	10 969	8 078	11 626	8 967	9 936	10 119	12 911
Total des aides (SE605)	1 584	1 473	13 364	12 595	13 722	16 097	15 258	15 440
Total aides découplées (SE630)	-	37	8 101	7 838	7 753	8 698	8 236	8 055
Total aides couplées (SE605-SE630)	1 584	1 437	5 263	4 757	5 968	7 399	7 022	7 384
Aide coton	-	-	4 412	3 422	3 613	4 816	5 007	5 683
Autre (Mesures agro-environnementales, Art.68., ...)	1 584	1 437	851	1 335	2 355	2 583	2 015	1 701
Part des aides totales dans la VANE	0,17	0,13	1,65	1,08	1,53	1,62	1,51	1,20
Part des aides couplées dans la VANE	0,17	0,13	0,65	0,41	0,67	0,74	0,69	0,57

Thessalie (NUTS 470)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
VANE	12 469	14 781	12 050	15 141	11 007	9 432	19 588	16 741
Total des aides (SE605)	786	963	14 671	15 733	16 079	13 948	18 183	14 936

Total aides découplées (SE630)	-	24	9 368	9 337	8 739	8 046	10 303	8 126
Total aides couplées (SE605-SE630)	786	940	5 303	6 396	7 340	5 902	7 881	6 810
Aide coton	-	-	4 104	4 107	4 253	4 007	5 833	5 183
Autre (Mesures agro-environnementales, Art.68., ...)	786	940	1199	2289	3087	1895	2048	1627
Part des aides totales dans la VANE	0,06	0,07	1,22	1,04	1,46	1,48	0,93	0,89
Part des aides couplées dans la VANE	0,06	0,06	0,44	0,42	0,67	0,63	0,40	0,41

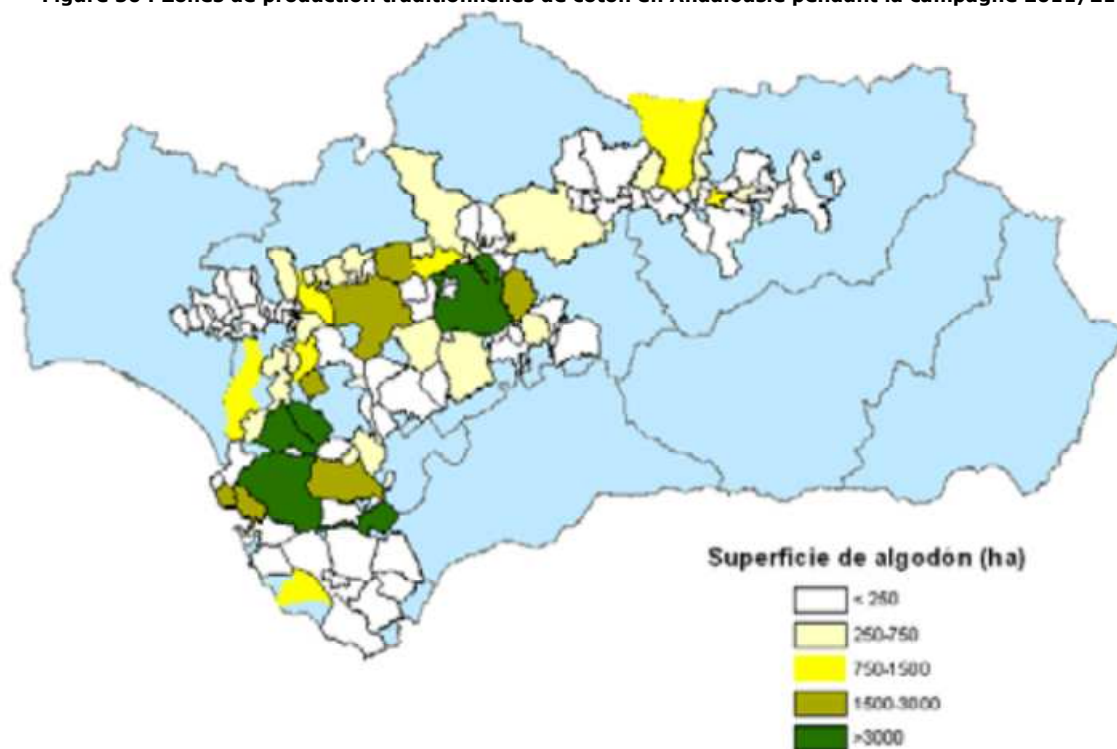
Andalousie (NUTS 575)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
VANE	27 782	26 174	28 599	28 300	24 947	23 520	37 469	32 714
Total des aides (SE605)	3 315	4 586	21 676	24 287	35 936	40 063	40 251	34 590
Total aides découplées (SE630)	-	1	8 445	13 944	15 379	17 711	16 675	15 563
Total aides couplées (SE605-SE630)	3 315	4 585	13 231	10 343	20 557	22 352	23 576	19 028
Aide coton	3 229	2 502	12 171	8 281	14 980	20 247	20 762	15 615
Autre (Mesures agro-environnementales, Art.68., ...)	85	2 083	1 060	2 062	5 577	2 106	2 814	3 413
Part des aides totales dans la VANE	0,12	0,18	0,76	0,86	1,44	1,70	1,07	1,06
Part des aides couplées dans la VANE	0,12	0,18	0,46	0,37	0,82	0,95	0,63	0,58

Source : Elaboration Agrosynergie à partir du RICA

16.6. Annexe 6 : Question 1.1 – Effets sur la production

16.6.1. Zones de production traditionnelles en Espagne

Figure 50 : Zones de production traditionnelles de coton en Andalousie pendant la campagne 2011/212



Source : COAG, 2012

16.6.2. Production, superficie et rendement

Tableau 60 : Production de coton égrené par pays entre 2001 et 2014 (en 1 000 tonnes)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014e
Bulgarie	10,1	10	4,2	2,6	1,3	1,1	0,8	0,7	0,5	0,9	0,4	0,3		
Espagne	104	101,8	96,5	115,1	113,4	47,8	42,4	18,6	26,4	38	60,3	62,9	48,0	61,4
Grèce	400	362	311	331	352	284,8	236,2	217,8	215,2	183,8	233,2	260	298	330
UE	514,1	473,8	411,7	448,7	466,7	333,7	279,4	237,1	242,1	222,7	293,9	323,2	346,0	391,4

Les données Eurostat sont utilisées en priorité. La donnée Eurostat de production grecque pour l'année 2012 nous semblait être surévaluée (367 000 tonnes) par rapport à d'autres sources de données (ELSTAT, USDA). La donnée USDA a donc été utilisée pour l'année 2012 car c'est la donnée la plus récente et afin d'éviter la multiplication des sources de données. Les données USDA concernant la production ont été utilisées lorsque les données Eurostat étaient manquantes : production grecque en 2013 et 2014⁶⁷ et production espagnole en 2014⁶⁸. Les données Eurostat de production espagnoles étaient fausses pour les années 2010, 2011 et 2012 (production de coton brut et non production de coton égrené). Ces données ont donc été recalculé en prenant en compte un ratio coton égrené/brut de 33%. La production UE est la somme des productions des trois pays, à l'exception des années 2013 et 2014 pour lesquelles la production bulgare n'a pas été prise en compte.

Source : Eurostat, USDA et Agrosynergie

Tableau 61 : Production de coton brut par pays entre 2001 et 2014 (en 1 000 tonnes)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014e
Bulgarie	30,6	30,3	12,7	7,9	3,9	3,3	2,4	2,1	1,5	1,2	0,9			
Espagne	315	308	292	349	344	145	128	56	80	115	183	191	146	186
Grèce	1 212	1 097	942	1 003	1 067	863	716	660	652,	557	707	788	903	1 000
UE	1 558	1 436	1 248	1 360	1 414	1 011	847	718	734	675	891	979	1 049	1 186

Les données de production brute sont calculées à partir de celles de coton égrené auquel nous avons appliqué le ratio coton égrené/brut de 33%.

Source : Eurostat, USDA et Agrosynergie

Tableau 62 : Superficies de coton par pays entre 2001 et 2014 (en 1 000 ha)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014e
Bulgarie	14,7	6,3	3,1	2,2	1,1	1,0	0,8	0,7	0,5	0,6	0,4	0,4		
Espagne (sans prise en compte des surfaces non récoltées)	91,5	86,4	94,7	89,1	86,0	62,5	65,2	52,7	58,6	63,2	67,2	69,7	64,0	73,0
Espagne (avec prise en compte des surfaces non récoltées)	91,5	86,4	94,7	89,1	86,0	59,6	61,2	43,3	57,0	63,2	67,2	69,7	64,0	73,0
SNB Espagne						70	70	70	48	48	48	48	48	48
Grèce	380,5	360,5	367,1	369,5	363,0	380,4	338,7	284,2	233,0	260,4	301,4	285	245	300
SNB Grèce						370	370	370	250	250	250	250	250	250
UE	486,7	453,2	464,9	460,8	450,1	443,9	404,7	337,6	292,1	324,2	369,0	355,1	309,0	373,0

Les données Eurostat sont utilisées en priorité. Les données Eurostat de superficies en Grèce étaient manquantes pour les années 2010, et 2011 : l'information a été complétée par des données du Ministère du développement rural/OPEKEPE (Source : ICAC, 2012)⁶⁹. Les données USDA concernant la superficie ont été utilisées le reste du temps lorsque les données Eurostat étaient manquantes : superficie grecque en 2012, 2013 et 2014⁷⁰ et superficie espagnole en 2014⁷¹. Les données de Junta de Andalucía sur les superficies non récoltées pendant la période 2006/2008 (pas d'obligation de récolte) ont été utilisées (notamment pour obtenir des données de rendement plus réalistes). Les superficies UE sont la somme des superficies des trois pays, à l'exception des années 2013 et 2014 pour lesquelles la production bulgare n'a pas été prise en compte.

Source : Eurostat, USDA, Junta de Andalucía et Ministère de l'agriculture/ OPEKEPE

Tableau 63 : Rendements de coton brut par pays entre 2001 et 2014 (en kg/ha)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014e
Bulgarie	2 082	4 810	4 106	3 581	2 581	3 333	3 030	3 030	3 030	4 545	3 030	2 273		
Espagne (sans prise en compte des surfaces non récoltées)	3 444	3 570	3 088	3 915	3 996	2 318	1 971	1 070	1 365	1 821	2 720	2 736	2 275	2 548
Espagne (avec prise en compte des surfaces non récoltées)	3 444	3 570	3 088	3 915	3 996	2 428	2 101	1 301	1 404	1 821	2 720	2 736	2 275	2 548
Grèce	3 186	3 043	2 567	2 715	2 938	2 269	2 113	2 322	2 799	2 139	2 345	2 764	3 686	3 333
UE	3 201	3 168	2 684	2 951	3 142	2 278	2 092	2 128	2 512	2 082	2 414	2 758	3 394	3 180

Les données de rendement sont calculées à partir des données de superficies et de production. Un ratio de 33% a été appliqué afin d'obtenir les données de rendement de coton brut à partir des données de coton égrené.

Source : Agrosynergie d'après données Eurostat, Ministère de l'agriculture/OPEKEPE, Agrosynergie Junta de Andalucía et USDA

⁶⁷ USDA, Greece Cotton and Products Annual, Gain Report n°IT1425, mars 2014

⁶⁸ USDA, Spain Cotton and Products Annual, Gain Report n°SP1404, mars 2014

⁶⁹ ICAC, Cotton situation in Greece, novembre 2012

⁷⁰ USDA, Greece Cotton and Products Annual, Gain Report n°IT1425, mars 2014

⁷¹ USDA, Spain Cotton and Products Annual, Gain Report n°SP1404, mars 2014

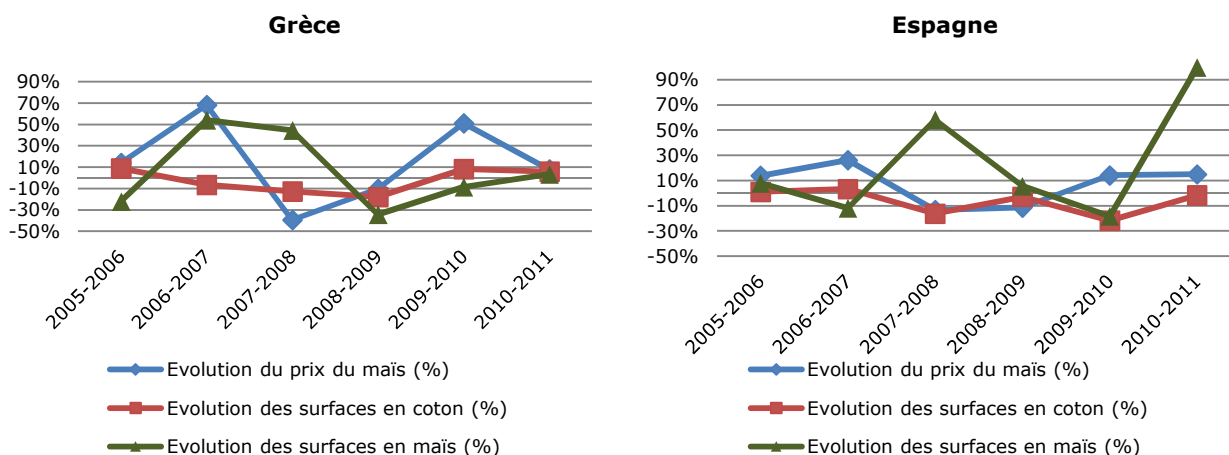
Tableau 64 : Nombres d'exploitations par pays entre 2001 et 2013

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bulgarie					30		30			20			
Espagne	7 600				8 689	6 979	6 548	5 352	6 085	6 207	6 044	6 300	
Andalousie	7 905	8 611	9 418			6 974	6 704	5 583	6 173	6 044	6 178	6 285	5 798
Grèce					70 760		65 050			39 790			
Anatoliki Makedonia, Thraki					12 940		14 860			8 660			
Kentriki Makedonia					21 870		19 320			11 600			
Thessalie					24 710		21 630			13 960			
Stereia Ellada					9 390		8 170			4 910			

Source : Eurostat (données Grèce et Bulgarie, donnée 2001 pour Espagne), MAGRAMA (Espagne sauf 2001) et Junta de Andalucía (Andalousie)

16.6.3. Analyse de la corrélation entre le prix du maïs et l'évolution des surfaces

Figure 51 : Variations bisannuelles du prix du maïs et des surfaces en maïs et en coton (moyennes régionales)



Source : Agrosynergie à partir des données RICA

L'analyse graphique à partir des données RICA (Figure 51) montre une évolution parallèle des prix et des surfaces en maïs, phénomène plus prononcé en Grèce qu'en Espagne.

L'hypothèse selon laquelle les surfaces en coton l'année n dépendent du prix du maïs de l'année n-1 n'est pas vérifiée.

16.7. Annexe 7 : Question 1.2 – Effets sur le revenu et l'économie régionale

Tableau 65 : Evolution du REF/UTF en Andalousie, Macédoine et Thessalie (en €/UTF) pour le coton (OTEX 165)

Andalousie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
REF	22 733	22 614	25 819	23 075	18 557	13 316	33 225	28 984
UTF	1,01	0,95	0,93	0,92	0,83	1,02	0,71	0,83
REF/UTF	22 399	23 804	27 658	25 121	22 287	13 084	46 727	34 759
Rendement (t/ha)	4,00	4,06	2,77	3,08	2,07	1,66	2,32	3,00
Prix (€/t)	836	832	623	466	303	242	4363	468
Macédoine	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
REF	5 914	7 295	4 522	8 747	5 265	5 944	6 567	9 131
UTF	0,66	0,68	0,65	0,64	0,57	0,67	0,70	0,61
REF/UTF	8 909	10 738	6 969	13 743	9 161	8 815	9 339	14 887
Rendement (t/ha)	3,22	3,47	2,54	2,86	2,96	2,89	2,08	2,94
Prix (€/t)	790	807	313	430	240	288	523	524
Thessalie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
REF	9 239	11 377	9 167	11 963	7 704	5 865	14 554	13 368
UTF	0,68	0,71	0,65	0,67	0,86	0,89	0,97	0,80
REF/UTF	13 506	16 012	14 041	17 901	8 970	6 621	14 946	16 693
Rendement (t/ha)	3,53	3,87	3,30	3,49	3,38	3,76	3,01	3,53
Prix (€/t)	801	783	313	386	203	280	593	517

Source : Elaboration Agrosynergie d'après données RICA

Tableau 66 : Evolution du REF/UTF moyen par OTEX et par région (en €/UTF)

Andalousie

REF	OTEX	Coton	Céréalicul ture, oléagineux, protéagineux	Grandes cultures	Fruits et agrumes	Oléicultur e	Polycultur e	Polyculture- élevage
En euros		165	15	16	36	37	60	80
	2004	22 733	23 461	44 697	38 070	19 116	20 698	38 391
	2005	22 614	10 269	33 117	15 113	20 686	-2 680	20 612
	2006	25 820	27 820	38 358	17 680	18 118	46 983	34 072
	2007	23 075	31 458	29 128	32 031	18 443	22 073	32 891
	2008	18 557	26 877	30 598	14 083	16 458	18 494	16 881
	2009	13 316	23 132	33 434	10 351	13 230	22 833	29 026
	2010	33 225	28 280	40 766	19 730	15 050	18 893	20 192
	2011	28 984	36 336	49 360	18 339	15 311	18 910	25 144
UTF	OTEX	Coton	Céréalicul ture, oléagineux, protéagineu x	Grandes cultures	Fruits et agrumes	Oléicultur e	Polycultur e	Polycultur e-élevage
En UTF		165	15	16	36	37	60	80
	2004	1,01	1,03	0,92	1,03	1,03	1,26	1,33
	2005	0,95	0,99	1,08	1,11	0,99	1,29	1,16
	2006	0,93	0,98	1,04	1,03	1,06	1,25	1,24
	2007	0,92	0,85	1,02	1,09	1,17	1,20	1,24
	2008	0,83	0,80	0,93	1,03	0,99	1,09	1,16
	2009	1,02	0,92	1,13	1,15	1,12	1,12	1,18
	2010	0,71	0,54	0,82	0,67	0,70	0,75	1,14
	2011	0,83	0,66	0,96	0,93	0,83	0,94	0,93
REF/UTF	OTEX	Coton	Céréalicul ture, oléagineux, protéagineux	Grandes cultures	Fruits et agrumes	Oléicultur e	Polycultur e	Polyculture- élevage
En euros par UTF		165	15	16	36	37	60	80
	2004	22 399	22 860	48 391	37 087	18 589	16 414	28 906
	2005	23 804	10 387	30 720	13 575	20 901	-2 079	17 725
	2006	27 658	28 397	36 860	17 201	17 088	37 570	27 444
	2007	25 121	37 071	28 431	29 438	15 734	18 357	26 577
	2008	22 287	33 763	33 075	13 719	16 610	16 961	14 565
	2009	13 084	25 112	29 524	8 971	11 815	20 453	24 653
	2010	46 727	52 619	49 602	29 591	21 507	25 136	17 773
	2011	34 759	55 353	51 406	19 638	18 364	20 179	27 120
	Moyenne 2004- 2006	24 620	20 548	38 657	22 621	18 859	17 302	24 692
	Moyenne 2007- 2011	28 396	40 784	38 408	20 272	16 806	20 217	22 137

Macédoine

REF	OTEX	Coton	Céréaliculture, oléagineux, protéagineux	Grandes cultures	Fruits et agrumes	Polyculture	Polyculture- élevage
En euros		165	15	16	36	60	80
	2004	5 914	5 467	8 691	9 315	10 566	16 012
	2005	7 295	3 853	8 519	8 750	9 187	16 501
	2006	4 522	5 815	9 971	11 449	15 879	19 943
	2007	8 747	11 423	12 165	13 646	17 327	20 068
	2008	5 265	8 118	11 130	14 134	16 321	11 338
	2009	5 944	6 462	10 631	11 308	13 124	15 725
	2010	6 567	7 426	9 525	12 376	12 874	17 335
	2011	9 131	8 150	9 982	10 519	13 800	13 976
UTF	OTEX	Coton	Céréaliculture, oléagineux, protéagineux	Grandes cultures	Fruits et agrumes	Polyculture	Polyculture- élevage
En UTF		165	15	16	36	60	80
	2004	0,66	0,55	1,04	0,87	0,97	1,41
	2005	0,68	0,57	1,04	0,91	1,02	1,48
	2006	0,65	0,52	1,03	0,83	1,08	1,29
	2007	0,64	0,57	0,88	0,84	1,02	1,26
	2008	0,57	0,58	0,85	0,89	0,87	1,10
	2009	0,67	0,55	0,87	0,93	0,92	1,21
	2010	0,70	0,54	0,87	0,88	1,05	1,16
	2011	0,61	0,52	0,82	0,95	1,04	1,07
REF/UTF	OTEX	Coton	Céréaliculture, oléagineux, protéagineux	Grandes cultures	Fruits et agrumes	Polyculture	Polyculture- élevage
En euros /UTF		165	15	16	36	60	80
	2004	8 909	9 858	8 350	10 718	10 854	11 363
	2005	10 738	6 716	8 175	9 628	9 032	11 132
	2006	6 969	11 178	9 670	13 800	14 724	15 468
	2007	13 743	20 084	13 871	16 343	16 942	15 950
	2008	9 161	14 008	13 090	15 883	18 747	10 306
	2009	8 815	11 762	12 242	12 193	14 219	13 003
	2010	9 339	13 631	10 952	14 032	12 295	14 961
	2011	14 887	15 781	12 119	11 053	13 268	13 083
	Moyenne 2004- 2006	8 872	9 250	8 732	11 382	11 536	12 654
	Moyenne 2007- 2011	11 189	15 053	12 455	13 901	15 094	13 461

Thessalie

REF	OTEX	Coton	Céréaliculture, oléagineux, protéagineux	Grandes cultures	Fruits et agrumes	Polyculture	Polyculture- élevage
En euros		165	15	16	36	60	80
	2004	9 239	4 828	9 881	9 676	12 529	23 901
	2005	11 377	7 368	11 586	22 585	10 317	20 881
	2006	9 167	7 007	10 710	16 940	16 264	23 182
	2007	11 963	10 510	13 805	16 143	13 748	22 109
	2008	7 704	6 247	9 952	16 435	14 244	21 521
	2009	5 865	4 352	10 551	11 370	10 798	19 830
	2010	14 554	7 837	15 071	13 446	16 070	25 442
	2011	13 368	7 440	15 058	15 740	12 653	26 866
UTF	OTEX	Coton	Céréaliculture, oléagineux, protéagineux	Grandes cultures	Fruits et agrumes	Polyculture	Polyculture- élevage
En UTF		165	15	16	36	60	80
	2004	0,68	0,73	0,81	0,98	1,22	1,75
	2005	0,71	0,82	0,87	0,93	1,52	1,75
	2006	0,65	0,80	0,81	1,05	1,24	1,72
	2007	0,67	0,74	0,81	0,99	1,13	1,59
	2008	0,86	0,87	0,96	1,10	1,18	1,57
	2009	0,89	0,90	1,00	1,06	1,14	1,68
	2010	0,97	0,96	1,02	1,08	1,14	1,76
	2011	0,80	0,61	0,86	0,98	0,89	1,62
REF/UTF	OTEX	Coton	Céréaliculture, oléagineux, protéagineux	Grandes cultures	Fruits et agrumes	Polyculture	Polyculture- élevage
En euros/UTF		165	15	16	36	60	80
	2004	13 506	6 626	12 176	9 865	10 229	13 641
	2005	16 012	9 012	13 316	24 196	6 781	11 905
	2006	14 041	8 790	13 233	16 084	13 136	13 456
	2007	17 901	14 235	16 985	16 288	12 119	13 921
	2008	8 970	7 192	10 314	14 921	12 093	13 724
	2009	6 621	4 849	10 603	10 701	9 474	11 813
	2010	14 946	8 136	14 703	12 397	14 097	14 473
	2011	16 693	12 184	17 426	16 009	14 270	16 560
	Moyenne 2004- 2006	14 520	8 142	12 908	16 715	10 049	13 001
	Moyenne 2007- 2011	11 807	8 090	13 261	13 507	12 484	14 143

Source : Elaboration Agrosynergie d'après données RICA

16.8. Annexe 8 : Effets sur les structures de production

Tableau 67 : Localisation des entreprises d'égrenage pour la période 2012-2013 (Grèce)

A/A	Nom d'entreprise	Code OPEKEPE	Localisation	Date de début de campagne
1	PAGGAIA	STE 2	Ypsilanti Viotias	07/09/12
2	VAMVAKOURGIA VIOTIAS	STE 4	Livadia	06/09/12
3	DAKAR LIVADIAS	STE 5	Livadia	11/09/12
4	VAMVAX	STE 7	Thiva	03/09/12
5	S.K.L	STE 8	Livadia	04/09/12
6	PAGGAIA	STE 10	Davlia	08/09/12
7	EKKOK. VAMVAKOS AGGELOUSSIS	STE 12	Livadia	05/09/12
8	MARKOU	STE 15	Livadia	07/09/12
9	UAC LAMIA	STE 19	Lamia	10/09/12
10	VAITSOU BROS	STE 21	Lamia	14/09/12
11	UAC LAMIA	STE 25	Neo Monastiri	10/09/12
12	UAC MESOLONGHI - NAFPAKTIAS	STE 27	Messolongi	06/09/12
13	VIOLAR	THES 30	Velestino	07/09/12
14	THESSALY COTTON GINNING Co S.A.	THES 31	Grammatiko Karditsa	13/09/12
15	TOMATOL S.A.	THES 32	Almyros	17/09/12
16	VIOLAR	THES 34	Melissohori Larissa	07/09/12
17	VIOLAR	THES 35	Ahilleio Larissa	07/09/12
18	KARAYIORGOU N. BROS	THES 36	Larissa	13/09/12
19	KARAYIORGOU N. BROS	THES 37	Ayios Georgios	20/09/12
20	EPILEKTOS (SELECTED) TEXTILES	THES 39	Farsala	13/09/12
21	TOMATOL S.A.	THES 40	Polyneri Farsala	17/09/12
22	KARAYIORGOU N. BROS	THES 41	Stavros Farsala	10/09/12
23	SKL (EX MOUZAKIS)	THES 42	Pashalitsa Karditsa	05/09/12
24	KAFANTARIS PAPAPOSTAS	THES 44	Karditsa	10/09/12
25	TOMATOL S.A.	THES 45	Palamas Karditsa	17/09/12
26	PILEAS AGRO	THES 46	Mataraga Karditsa	13/09/12
27	KARABELAS - MARKOU	THES 47	Filia Karditsa	10/09/12
28	AGGELOUSSIS COTON GINNERIES	THES 48	Palamas Karditsa	10/09/12
29	KARAYIORGOU N. BROS	THES 49	Ermitsi Karditsa	20/09/12
30	DAKAR TRIKALA	THES 50	Trikala	24/09/12
31	UAC TRIKALA	THES 51	Megalohori Trikala	12/09/12
32	EL COTTON (PALEOLOGOS)	THES 52	Karditsa	01/10/12
33	UAC TRIKALA	THES 53	Servota Trikala	18/09/12
34	SOFADES GINNERIES	THES 54	Sofades	12/09/12
35	KARAYIORGOU N. BROS	THES 55	Farsala	24/09/12
36	TOMATOL S.A.	THES 60	Rachoula Larissa	17/09/12
37	ELETA DIMITRIAKI S.A.	MAK 61	Thessaloniki	28/09/12
38	KARAYIORGOU N. BROS	MAK 62	Thessaloniki	12/09/12
39	MAVICOTON	MAK 65	Thessaloniki	10/09/12
40	L. KARAMPELA - I. MARKOU (AGROVAM)	MAK 67	Thessaloniki	10/09/12
41	PAVLIDIS GINNERIES	MAK 68	Giannitsa	21/09/12
42	IMATHIA GINNERIES S.A.	MAK 70	Alexandria - Veria	13/09/12
43	IMATHIA GINNERIES S.A.b	MAK70B	Veria	14/09/12
44	G.P. COTON GINNERIES	MAK 71	Veria	18/09/12
45	EVAGGELOS KROUSTALLIS	MAK 75	Alexandria Veria	12/09/12
46	KAVALA GINNERIES (FOTOLIVOS)	MAK 76	Drama	19/09/12
47	UAC KAVALA	MAK 78	Kavala	01/10/12
48	DYTIKO PELLAS GINNERIES	MAK 79	Giannitsa	01/10/12
49	KAVALA GINNERIES	MAK 80	Kavala Industrial Area (VIPE)	19/09/12
50	UAC GIANNITSA	MAK 81	Giannitsa	17/09/12
51	COTON GINNERIES CEREALS TRADE	MAK 82	Giannitsa	14/09/12
52	KAPA SIGMA	MAK 83	Serres	24/09/12
53	EL. D. MOUZAKIS SERRES	MAK 84	Serres	17/09/12
54	UAC SERRES	MAK 85	Skotoussa Serres	02/10/12
55	IRAKLIA GINNERIES	MAK 86	Serres	19/09/12
56	SIARKOS	MAK 87	Serres	31/08/12
57	MAKEDONIKA GINNERIES	MAK 90	Veria	12/09/12
58	CHR. KLONARIDIS GINNERIES	MAK 96	Serres	13/09/12
59	KAPA SIGMA	MAK 98	Drama	24/09/12
60	THRAKIKA GINNERIES (SYNEKO)	THRA 56	Provatonas Evros	17/09/12
61	THRAKI GINNERIES (EKKOK. THRAKIS)	THRA 57	Komotini	17/09/12
62	KAVALA GINNERIES	THRA 58	Genisseea Komotini	19/09/12
6	GINNERIES TEXTILES VOREIOU ELLADAS	THRA 79	Xanthi	14/09/12
64	GINNERIES THRAKIKA	THRA 91	Komotini	17/09/12
65	UAC RODOPI	THRA 92	Komotini	17/09/12
66	EXI ALPHA (SIX ALPHA)	THRA 94	Komotini	12/09/12

Source : ICAP

Tableau 68 : Caractéristiques des usines démantelées (Espagne)

Code de la carte	Nom	Type d'entreprise	Localisation	Année de fermeture
2	PRODUCTORES DEL CAMPO, S.C.A.	Coopérative	Alcalá del Río – SEVILLA	2009
4	ALGUSA – ALGODONERA UTRERANA, S.A.	Société espagnole	Utrera – SEVILLA	2009
5	COOPERATIVA ECIJANA DE SERVICIOS AGROPECUARIOS, S.C.A. (COESAGRO)	Coopérative	Ecija – SEVILLA	2009
6	CEREALES ASTIGI, SAT N° 8839	Société espagnole	Arcos de la Frontera – CÁDIZ	2009
8	MEDITERRÁNEO ALGODÓN, S.A.	Groupe français	Coria del Río – SEVILLA	2009
9	MEDITERRÁNEO ALGODÓN, S.A.	Groupe français	Lora del Río – SEVILLA	2009
10	LAS PALMERAS, S.C.A.	Coopérative	Los Palacios y Villafranca – SEVILLA	2009
11	PINZON, S.C.A.	Coopérative	Pinzón -Utrera SEVILLA	2009
12	TRAJANO, S.C.A.	Coopérative	Trajano-Utrera – SEVILLA	2009
13	ALGODONERA DE LA PALMA, S.A.	Entreprise familiale espagnole	Palma del Río – CÓRDOBA	2009
14	JORGE MARTÍNEZ SAGRERA Y OTROS (Moratalla)	Entreprise familiale espagnole	Hornachuelos – CÓRDOBA	2009
16	NUEVA DESMONTADORA SEVILLANA, S.A. (DEVISA)	Entreprise familiale espagnole	Las Cabezas de San Juan – SEVILLA	2009
17	EUROSEMILLAS, S.A.	Groupe Eurosemillas	Los Rosales – SEVILLA	2009
19	EUROSEMILLAS, S.A. (Mirasierra)	Groupe Eurosemillas		Fermé en 2006 sans l'aide du programme
20	EUROSEMILLAS, S.A.	Groupe Eurosemillas	Almodóvar del Río – CÓRDOBA	2009
21	SURCOTTON, S.A.	Groupe Eurosemillas	Marmolejo – JAÉN	2009
23	SURCOTTON	Groupe Eurosemillas	Cartagena (MURCIA)	2009
24	SURESCO	Coopérative	Cartagena (MURCIA)	2009
25	SAT 1381 - ALGODONERA DE TORRE PACHECO	Coopérative	Torre Pacheco (MURCIA)	2009
26	VIRSA	Coopérative	Totana (MURCIA)	2009

Source : Proyecto de Programa.

Tableau 69 : Caractéristiques des usines en activité (Espagne)

Code carte	Nom	Année de création	Type d'entreprise	Usines d'égrenage et capacité (tonnes par heure)
1	COMPLEJO AGRÍCOLA, SA (COMASA) – Las Lomas	1960	Entreprise familiale (latifundio)	1 usine Vejer (Cadiz) 16
3	ALGODONERA DEL SUR (ALGOSUR)	2005	Entreprise familiale	1 usine (Lebrija) 13,8
7	COLECTIVO ALGO-DONERAS DEL SUR DE ANDALUCÍA (COALSA)	2010 (fusion de 5 coopératives)	Coopérative	1 usine (Lebrija) 37,5
15	DAFISA	2001 (2004 coton)	Entreprise familiale	1 usine (La Carlota) 12
18 et 21	GRUPO EUROSEMILLAS / SURCOTTON	1969 (1980 coton)	Société à responsabilité limitée espagnole (SL)	2 usines (Las Cabezas y Ecija) 27,1
	INDUSTRIA DESMOTADORA ANDALUZA, S.L (Indesa) (Fermé en 1988-2005)	2006 (création en 1988 comme <i>Algodonera de las Cabezas</i> et faillite)	SL espagnole (groupe de Murcia)	1 usine (Cabezas de San Juan) 9,0
	ALGODONERA BLANCA PALOMA S.A. (Fermé en 2005-2008)	1989 (réouverture à 2009-fermeture 2010-2012 et réouverture 2013)	SL espagnole (groupe d'agriculteurs)	1 usine Aznalcázar (Sevilla) 15
				CAPACITE TOTALE : 130,4 t/h

Source : Proyecto de Programa de restructuratio

