



# **EVALUATION DES MESURES DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE RELATIVES AU SECTEUR DU COTON**

## **Résumé exécutif**

Evaluation conduit par le GIEE Agrosynergie

**Agrosynergie**  
Groupement Européen d'Intérêt Economique

Cette évaluation est présentée par le Groupement européen d'intérêt économique :

# 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](mailto: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](mailto:fantilici@cogea.it)

Représentée par Massimo CIARocca



*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 978-92-79-38964-1  
doi: 10.2762/53526

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

Imprimé en France

## RESUME EXECUTIF

Ce résumé présente les principaux résultats de l'évaluation des mesures de soutien au secteur du coton, dont l'objectif était de mesurer les impacts des mesures mises en œuvre après la réforme de 2006 et établies dans les règlements du Conseil (CE) 73/2009 et 637/2008.

Au travers de six questions, l'évaluation a porté sur l'efficacité, l'efficience, la pertinence et la cohérence des mesures. Elle a couvert les trois pays producteurs (la Grèce, l'Espagne et la Bulgarie) sur la période qui a suivi la réforme de 2006.

Après un rappel du contexte du secteur et réglementaire, les résultats concernant la Grèce et l'Espagne sont présentés. Il y est fait la distinction entre la période 2006-2008 (phase 1 de la réforme) et la période postérieure à 2008 (phase 2). Le cas de la Bulgarie, traité par une approche différente du fait de la petite taille de son secteur, est présenté. Enfin des recommandations sont tirées de ces résultats.

### 1. DESCRIPTION DU SECTEUR

Le coton est principalement cultivé pour la production de fibres, à destination de l'industrie textile. La graine de coton, produit de l'égrenage du coton brut, est également valorisée sous forme de tourteaux pour l'alimentation animale, et parfois sous forme d'huile, pour la consommation humaine ou la fabrication de produits cosmétiques.

La fibre de coton est un produit agricole de base, dont la production mondiale est dominée par la Chine, l'Inde, les Etats-Unis et le Pakistan qui représentent, à eux seuls, près de 75% de la production mondiale. Le prix mondial de la fibre est fortement impacté, depuis 2011, par la politique de stockage pratiquée par la Chine, qui contrôle, en 2013/2014, près de 60% des stocks mondiaux.

L'Union européenne produit environ 400 000 tonnes de coton par an, soit 1% de la production mondiale. Acteur mineur de ce secteur, elle se place toutefois au 5<sup>ème</sup> rang des pays exportateurs de coton égrené et la majorité de la production européenne est aujourd'hui exportée, notamment vers la Turquie. Actuellement, seuls trois États membres cultivent le coton, sur une superficie totale d'environ 350 000 ha. La Grèce est le premier pays cultivateur, avec 85% de la superficie européenne, suivie de l'Espagne (essentiellement l'Andalousie) avec 15%. La Bulgarie produit du coton sur 400 ha et la production a cessé au Portugal avant la réforme.

### 2. CONTEXTE REGLEMENTAIRE

Le protocole 4, annexé à l'acte d'adhésion de la Grèce à l'Union Européenne (UE), et complété par le Protocole 14 d'adhésion de l'Espagne, reconnaît l'importance de la production de coton dans certaines régions de la CE et justifie la nécessité d'un régime de soutien au secteur dont les objectifs sont de (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. L'ensemble des règlements de la politique agricole doit les respecter, tout en s'inscrivant dans les objectifs généraux de la Politique Agricole Commune (PAC).

Le régime de soutien au secteur du coton, antérieur à la réforme de 2006, était basé sur un prix minimum aux producteurs de coton, d'environ 1 €/kg de coton brut, respecté par les égreneurs qui, en compensation, recevaient une aide. Des quantités maximum garanties limitaient les volumes pouvant bénéficier d'aide.

En 2004, ce régime a été réformé pour améliorer sa cohérence avec la PAC de 2003, tout en respectant les objectifs du Protocole 4. Ce nouveau régime, appliqué à partir 2006, consistait en un découplage à 65% du soutien (intégré dans le régime de paiement unique) et un soutien couplé à 35% à la surface (aide spécifique au secteur). Afin de restreindre les surfaces aidées, des superficies nationales de base (SNB) ont été établies pour chaque Etat membre<sup>1</sup>. Les Etats membres devaient agréer les surfaces autorisées à la culture du coton, ils pouvaient définir des pratiques agronomiques afin de limiter l'impact environnemental du coton. Le régime incitait

<sup>1</sup> Initialement 370 000 ha en Grèce, et de 70 000 ha en Espagne

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, la réforme a été annulée en septembre 2006, en raison de la violation du principe de proportionnalité<sup>2</sup>. Si le découplage partiel de l'aide a été maintenu, des changements ont été apportés:

- conditionner l'aide spécifique à l'obligation de récolte pour les producteurs,
- diminuer les superficies nationales de base<sup>3</sup>,
- financer des plans de restructuration, en Grèce et en Espagne, 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. Ces plans comportaient cinq types d'aides, mises en œuvre de manière optionnelle sur décision des Etats membres.

Le tableau ci-dessous propose un bilan des soutiens possibles aux producteurs en Grèce et en Espagne.

	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	
Mesure agroenvironnementale (MAE)	MAE Nitrates <sup>4</sup> : 370€/ha	~10% des surfaces	Production intégrée <sup>5</sup> : 320€/ha	74 à 61% des surfaces
Article 69/68	-		563€/ha à 224€/ha	45 à 89% des surfaces
<b>Moyenne par ha (source RICA)</b>	~ 1 200 € en Macédoine ~ 1 400 € en Thessalie		~ 2 000 € en Andalousie	

Source : Agrosynergie

### 3. METHODES DE L'ÉVALUATION

L'approche méthodologique de l'évaluation s'appuie sur une analyse théorique de fonctionnement des mesures qui permet d'émettre des hypothèses sur leurs effets. Elle est suivie d'une analyse empirique, quantitative et qualitative dont les résultats sont confrontés aux hypothèses théoriques et qui permet d'émettre un jugement.

Les principales sources de données quantitatives sont les bases de données statistiques d'Eurostat, des instituts statistiques nationaux (Elstat et Junta de Andalucia), la base de données du RICA, l'enquête sur les coûts de production de l'ICAC ainsi qu'une enquête réalisée par Agrosynergie auprès des usines. Trois études de cas ont été conduites en Andalousie, en Thessalie et en Bulgarie. Elles ont consisté en une analyse bibliographique et de nombreux entretiens, avec des opérateurs institutionnels et économiques de la filière. Elles sont la principale source de données qualitatives mobilisées.

### 4. CONCLUSIONS CONCERNANT LA GRECE ET L'ESPAGNE

#### 4.1. 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<sup>6</sup> et à d'autres cultures alternatives propres à certains bassins, qui a eu un double effet. D'une part, elle a contribué à un recul moyen de la sole cotonnière de 17%,

<sup>2</sup> La Cour de Justice conclue que, lors de l'élaboration du nouveau régime de soutien, le Conseil et la Commission ne se sont pas donnés 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.

<sup>3</sup> 250 000 ha pour la Grèce, 48 000 ha pour l'Espagne et 3 342 ha pour la Bulgarie.

<sup>4</sup> La MAE « Réduction de la pollution en nitrates d'origine agricole » est une démarche volontaire de réduction des quantités d'engrais, d'eau d'irrigation sur les parcelles cotonnières situées en zones vulnérables aux nitrates.

<sup>5</sup> La MAE « Production intégrée » est une démarche volontaire mise en place par les producteurs espagnols afin d'orienter la production vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement : interdiction de paillage plastique, de l'irrigation par inondation, rotation des parcelles, etc.

<sup>6</sup> Céréales, Oléagineux, Protéagineux

traduisant une perte de 50 000 ha (la sole atteignait 400 000 ha en 2014). D'autre part, elle a eu pour conséquence une plus forte variabilité des surfaces, devenues à présent sensibles aux fluctuations des cours mondiaux du coton. Malgré la baisse de la sole, l'aide spécifique est essentielle au maintien des surfaces, en cas de découplage total, ce sont près de 65% des surfaces qui auraient disparu.

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 élevé du coton. En revanche, les règles d'agréments 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.

**Concernant les rendements** de coton à l'hectare, la réforme, associée à une mesure agroenvironnementale « production intégrée » en Espagne, a favorisé un changement de système de production vers un système moins intensif, qui s'est traduit par une baisse des rendements de 36% entre 2005 et 2014. En Grèce, lors de la phase 1 de la réforme, le fait de ne pas avoir d'obligation de récolter a engendré une baisse de rendement. L'obligation de récolte, appliquée 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.

**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 tonnes en 2014) et en Espagne (61 400 tonnes 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.). Les Etats membres ne se sont pas emparés des mesures des plans de restructuration pour améliorer la qualité. En effet, l'amélioration de la qualité, tant du coton brut que du coton égrené, n'est pas perçue comme un enjeu important pour la filière. Ceci dit, les autorités espagnoles ont mis en place, dans le cadre de l'article 69 du règlement (CE) 1782 de 2003 du Conseil<sup>7</sup>, une aide couplée au secteur basée sur des critères de qualité. 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**, en Grèce, toutes les zones de production se sont maintenues. Le recul des surfaces semble avoir affecté de manière similaire l'ensemble des zones de production. En Espagne en revanche, le bassin de production de Murcia a totalement disparu, et en 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 dans une moindre mesure, en Espagne, les autres aides (article 68/69 et mesure agroenvironnementale Production intégrée), ont clairement contribué à soutenir la production dans les régions traditionnelles, i.e. 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.**

<sup>7</sup> L'article 69 du règlement (CE) n°1782/2003 est repris par la suite à l'Article 68 du Règlement 73/2009 : sur cette base, 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 ».

## 4.2. 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<sup>8</sup> des exploitations spécialisées en production de coton, par rapport aux deux années précédant la réforme (sauf en Thessalie), en dépit de la baisse de la production. 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<sup>9</sup>).

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 termes d'emplois et d'économie régionale**, les effets de la réforme ont été duals. Une simulation conduite sur des données RICA montre que près de 15 000 ETP<sup>10</sup> 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. Dans le même temps, l'ensemble de ces emplois restent lourdement dépendant du maintien des aides européennes. Par ailleurs, la réforme a causé des pertes d'emplois. Dans le secteur agricole, elles sont dues à l'extensification (abandon d'actes techniques consommateurs de main d'œuvre) et à l'abandon du coton pour des cultures plus rentables et moins consommatrices de main d'œuvre. Entre 2004 et 2011, ces pertes sont estimées à environ 8% en Grèce et 16% en Espagne. Dans le secteur de l'égrenage, la mesure d'aide aux démantèlements des unités d'égrenage, en Espagne, a entraîné la disparition de 170 emplois permanents et 600 emplois occasionnels, et ce dans un contexte de crise économique, où une reconversion des travailleurs a pu s'avérer difficile.

## 4.3. Effets sur les structures de production

Le découplage partiel imposait à l'ensemble de la filière de se restructurer étant donné l'importance des soutiens couplés. Plusieurs instruments pouvaient accompagner ces restructurations : au stade agricole, des instruments du règlement de Développement Rural, et sur l'ensemble de la filière, les instruments des plans de restructuration introduits en 2008.

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 favorisé le démantèlement de 19 installations d'égrenage et le soutien des entreprises de machines sous-traitantes, impactées par les démantèlements. En plus, l'Espagne a choisi, dès 2006, d'utiliser l'article 69 du règlement (CE) n°1782/2003 du Conseil pour la promotion de la qualité du coton. Le pays a également introduit une mesure agroenvironnementale « Production intégrée », pour la programmation 2007-2013, qui suscite un vif intérêt auprès des producteurs du fait du montant incitatif de l'aide et de la cohérence entre le cahier des charges et la nécessité de réduire les coûts de production.

La réforme du régime de soutien a favorisé une forte diminution du nombre d'exploitations productrices de coton brut, -44% en Grèce et -29% en Espagne, entre 2005 et 2010, sans toutefois impacter la productivité du secteur par la disparition d'un type particulier d'exploitation.

Au niveau du secteur de l'égrenage, l'aide au démantèlement a contribué, en Espagne, 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. Cependant, certaines usines performantes ont été démantelées dans des zones où les producteurs ont cessé de produire. 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

<sup>8</sup> Unité de travail familial

<sup>9</sup> Réseau d'Information Comptable Agricole. Le RICA est une base de données comptables agricole, représentatives de l'ensemble des exploitations agricoles professionnelles de l'Union Européenne.

<sup>10</sup> Equivalent temps plein

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.

#### 4.4. Effets sur le secteur aval

Outre les fermetures d'usines en Espagne, le secteur a été fortement impacté par les effets de la réforme sur les volumes de coton. Les unités d'égrenage sont totalement dépendantes d'une production de coton européen de proximité. En ce sens, le maintien d'un soutien couplé, combiné à l'obligation de récolte, est essentiel au secteur de l'égrenage.

**La réforme a eu un effet plus faible sur le secteur du textile**, la production européenne étant très limitée. L'impact le plus visible concerne l'industrie textile turque, pour laquelle les importations grecques sont non-négligeables.

#### 4.5. Effets sur l'environnement

**A l'échelle agricole**, l'enjeu de l'environnement est très 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 : l'agrément des terres et les règles de pratiques agronomiques. Puisqu'ils ont été définis, en Grèce comme en Espagne, de manière très peu 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, en jouant sur les surfaces, ont eu des effets, souvent favorisés par des mesures agroenvironnementales.

1°/ Effets sur les pratiques : en tenant compte du poids majoritaire de la Grèce dans les surfaces, les mesures ont conduit à une réduction temporaire des pressions environnementales, du fait de l'extensification des pratiques durant la phase 1. 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.

2°/ Effets du remplacement du coton par des cultures alternatives : le coton étant une culture assez polluante<sup>11</sup>, son remplacement par une autre est, de façon générale, plutôt une amélioration en termes d'environnement. Cependant, les effets sont globalement limités car les cultures alternatives restent des cultures irriguées, souvent intensives du fait des petites superficies des exploitations, et la substitution n'a concerné que 17% des superficies de coton de 2004.

#### 4.6. Efficience, pertinence et cohérence

**L'efficience du dispositif d'appui au secteur a été améliorée.** Le découplage partiel a notamment réduit l'importance des contrôles et des tâches administratives. En particulier, le soutien par les prix nécessitait la présence de 5 à 6 contrôleurs par usine pour contrôler chacune des livraisons. Toutefois, en Espagne, le maintien de l'aide versée dans le cadre de l'article 69 a continué de nécessiter la présence de contrôleurs, dans les usines d'égrenage, pour 100% des livraisons de coton.

**En matière de pertinence**, une analyse AFOM<sup>12</sup> des enjeux du secteur à l'époque de la réforme, confrontée aux objectifs de la réforme, permet de conclure que les objectifs étaient pertinents. 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, qui n'ont pas été améliorés avec les mesures en place.

**En ce qui concerne la cohérence des dispositifs,**

<sup>11</sup> Alliance Environnement : Evaluation des effets des mesures de la PAC dans le secteur du coton. 2007.

<sup>12</sup> Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces

- les objectifs des mesures de soutien de la PAC relatives au secteur du coton sont cohérents avec ceux de la PAC de 2003. Néanmoins, là aussi, leur mise en œuvre n'a été que partiellement cohérente du fait des modalités retenues par les deux Etats membres notamment en matière de préservation de l'environnement et d'amélioration de la compétitivité. Concernant la compétitivité, des résultats ont été atteints au stade agricole, essentiellement en Espagne, via une baisse des coûts, permise par l'extensification des pratiques. Ces résultats ont été permis par la MAE Production intégrée, incitant à des changements ambitieux, et qui est le résultat de la volonté du secteur de porter ces changements. Le découplage seul aurait été insuffisant pour produire ces résultats. Concernant l'aval, 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 de s'emparer des instruments proposés par la Commission européenne.
- Les objectifs des mesures, tout comme la mise en œuvre des instruments, 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). En dehors de la thématique de l'emploi, aucun objectif ne visait la question du changement climatique et de l'énergie ou encore celle de l'innovation et de la R&D. Des résultats auraient toutefois pu être atteints via les plans de restructuration, mais les Etats membres ne les ont pas utilisés à cette fin.
- Enfin, en matière de cohérence avec les accords internationaux, malgré une position mineure de la production communautaire sur le marché mondial, le découplage des aides européennes est un signe de l'engagement de l'UE à réduire les mesures ayant des effets de distorsions sur les marchés.

## 5. RESULTATS CONCERNANT LA BULGARIE

La Bulgarie a un secteur de taille extrêmement réduite (400 ha de coton et 10 à 12 producteurs en 2012, et une usine d'égrenage) Le coton y est cultivé de manière extensive et sans irrigation. Les rendements à l'hectare sont donc très faibles. Actuellement les producteurs ne perçoivent pas l'aide spécifique au coton, et, selon les entretiens, l'objectif de la filière est, de maintenir le secteur, jusqu'à sa mise en œuvre prévue à partir de 2015. La pertinence d'un tel soutien dans un secteur aussi petit est questionnable.

## 6. RECOMMANDATIONS

Deux types de recommandations peuvent être tirés.

### **Des recommandations sur la conduite d'une réforme, basées sur l'expérience passée**

- Les mesures de la politique agricole relatives au coton en place actuellement sont le résultat d'un compromis entre la PAC de 2003, pour l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de son orientation par le marché, et les engagements pris lors de l'adhésion de la Grèce de « soutenir la production de coton dans les régions de l'Union où elle est importante pour l'économie agricole » (Protocole 4).

Le respect de l'engagement du Protocole 4 ci-dessus est la principale réussite de la réforme. En revanche, « l'amélioration des structures, au niveau de l'offre et de la mise en marché », qui est le second objectif inscrit au Protocole 4 n'a pas été recherché, du moins en Grèce, principal producteur avec 85% des volumes communautaires.

- Ce résultat est préjudiciable à d'autres engagements des Etats membres et aux enjeux de la filière, notamment la durabilité des systèmes inscrite dans la stratégie Europe 2020, c'est-à-dire la compétitivité des filières et la préservation de l'environnement (également visées par la PAC). Tout en restant conforme au cadre du Protocole 4, les mesures de la PAC au secteur du coton ne devraient pas négliger ces deux aspects fondamentaux de la durabilité. Les résultats illustrent 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 incitants, mais aussi contraignants les restructurations sont nécessaires. 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.

- Toutefois, le principe de subsidiarité pour accompagner des processus de restructuration, via des plans de restructuration nationaux, ne peut être remis en cause. En effet, l'échelle nationale reste indispensable pour définir certaines modalités, adaptées aux spécificités des filières. 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.
- Pour améliorer le bilan environnemental de la culture, en Grèce comme en Espagne, seuls les dispositifs incitatifs ont été mobilisés, limitant les résultats. La possibilité des deux approches (incitation et contrainte) est importante, mais le cadre réglementaire communautaire doit assurer l'atteinte des objectifs minimaux recherchés. En particulier, la phase de validation des mesures ou programme doit permettre d'évaluer correctement les impacts attendus, et des dispositifs de suivi de la mise en œuvre et des résultats pourraient être prévus.

### **Des recommandations pour l'avenir du dispositif de soutien au coton**

- L'approche retenue du découplage partiel à un taux de 65%, combiné à une aide à la culture du coton comportant une obligation de récolte, est un compromis acceptable entre les engagements pris par l'UE dans le protocole d'adhésion de la Grèce et les objectifs de la PAC de 2003.
- La priorité donnée au « soutien à la production de coton dans les régions de l'Union où elle est importante pour l'économie agricole » (Protocole 4), permet de maintenir des emplois agricoles et industriels qui seraient perdus si le coton venait à disparaître.
- Toutefois, 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, pour améliorer la cohérence avec les objectifs de la PAC actuelle. Ceci passerait en particulier par une révision du cahier des charges AGRO, afin que des résultats plus ambitieux soient atteints.
- Enfin, 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.

