



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



Evaluation conduite par le GIEE Agrosynergie :

Agrosynergie
Groupement Européen d'Intérêt Economique

Juillet 2014

INTRODUCTION

Le coton est une culture arable cultivée principalement pour l'industrie textile. A l'issue de la récolte, le coton subit une opération d'égrenage au cours de laquelle la graine et la fibre sont séparées. Les graines sont destinées à l'alimentation animale, et parfois, sous forme d'huile, à la consommation humaine.

L'Union européenne, avec une production d'environ 400 000 tonnes de fibres de coton par an, contribue à 1% de la production mondiale. Acteur mineur de ce secteur, elle se place toutefois au 5^{ème} rang des pays exportateurs de fibres de coton, la majorité

de la production européenne étant exportée, notamment vers la Turquie.

Le Portugal ayant cessé de produire du coton en 2006, il ne subsiste actuellement que trois producteurs dans la Communauté : la Grèce (85% de la production européenne), suivie de l'Espagne (15%), et de la Bulgarie où subsiste une production très limitée (moins de 0,1%).

Vue la taille très limitée du secteur bulgare, les résultats concernant cet Etat membre ne sont pas présentés ici.

Soutien communautaire historique au secteur du coton

Depuis l'adhésion de la Grèce à la Communauté Européenne (CE) en 1980, le secteur du coton bénéficie d'un soutien communautaire. Jusqu'en 2006, ce soutien était basé sur un prix minimum aux producteurs, d'environ 1 € par kilo de coton. Pour être en mesure de payer ce prix, plus élevé que le prix mondial, les égreneurs recevaient, en compensation, une aide financière. Afin de maîtriser le budget lié à ce soutien, des quantités maximum garanties étaient définies.

Afin d'être en accord avec les nouveaux objectifs de la PAC, tout en respectant ceux du Protocole 4 d'adhésion de la Grèce, **le régime de soutien au secteur du coton est réformé en 2006. Compromis entre la PAC 2003 et le Protocole 4, le nouveau de régime de soutien au coton assure le maintien de la production par le découplage partiel des aides au secteur.**

Protocole 4

Document annexé à l'acte de d'adhésion de la Grèce à la CE, complété lors de l'adhésion de l'Espagne, il reconnaît l'importance de la production de coton dans certaines régions de la CE et définit les objectifs suivants au régime de soutien au secteur :

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

PAC de 2003

La réforme de la PAC de 2003 apporte des mesures radicalement nouvelles avec l'instauration du découplage des aides. Elle entend poursuivre les objectifs suivants :

- Asseoir la compétitivité de l'agriculture européenne sur des bases conformes aux règles de l'OMC,
- Garantir le revenu des agriculteurs, et préserver l'environnement,
- Le tout sous contrainte budgétaire.

Le découplage des aides débouche sur des droits à paiement unique (DPU) par exploitation, indépendants de la production des exploitations. Ces aides sont également octroyées sous réserve de respect d'exigences de base en termes d'environnement et de bonnes pratiques agricoles.

ELEMENTS CLES DE LA REFORME DE SECTEUR COTON

65% de soutien découplé et 35% d'aide spécifique

Avec la réforme, le soutien par un prix minimum disparaît et est remplacé par :

- un **droit à paiement unique** découplé de tout acte de production, représentant **65%** du soutien antérieur aux producteurs
- une **aide spécifique au coton**, versée aux producteurs, sur la base d'une aide à l'hectare, correspondant aux **35%** complémentaires.

Pour maîtriser le budget, des **superficies nationales de base (SNB)** sont mises en place. En cas de dépassement, les montants de l'aide spécifique sont diminués d'autant. Par ailleurs, les Etats membres (EM) **agrément les surfaces autorisées pour le coton** et définissent des **pratiques agronomiques**. Enfin, la réforme prévoit une incitation aux **organisations interprofessionnelles (OI)**, pour une meilleure structuration des filières.

Evolutions apportées au régime de soutien

Suite à une plainte espagnole, la Cour de justice des Communautés européennes a annulé la réforme en septembre 2006, notamment du fait de l'insuffisance, lors de l'élaboration des nouvelles mesures de soutien, des éléments d'appréciation des conséquences du nouveau régime sur le maintien de la culture et sur les égreneurs. Des changements ont donc été apportés au règlement : l'aide spécifique est désormais versée sous condition de récolte et un plan de restructuration, financé par la CE, est ajouté.

Evolutions de régime de soutien au secteur

PHASE 1 2006-2008

65% aide découplée et 35% d'aide spécifique
Aide spécifique au coton octroyée à condition que la culture soit conduite jusqu'à l'ouverture des capsules (pas d'obligation de récolte)
Incitation à l'adhésion aux OI

PHASE 2 2009-2014

65% aide découplée et 35% d'aide spécifique
Hausse du montant de l'aide spécifique
Diminution de la SNB
Obligation de récolte pour bénéficier de l'aide spécifique
Réduction de l'incitation à l'adhésion aux OI
Financement de plans de restructuration nationaux du secteur

Plans de restructuration

Parmi les changements, des **plans de restructuration** sont financés, en Grèce et en Espagne. Leur objectif est de permettre au secteur, notamment celui de l'égrenage, qui souffre d'une sous-utilisation des capacités de transformation, de s'adapter à la baisse attendue de la production et de gagner en productivité. Ces plans, définis par les autorités nationales, pouvaient contenir cinq types de mesures : démantèlement des installations d'égrenage, investissements dans les usines d'égrenage, soutiens aux régimes de qualité, aides aux activités d'information et de promotion, et aide aux

entreprises de machines sous-traitantes ayant travaillées pour des usines d'égrenage démantelées.

Tandis que la Grèce a choisi de mettre en place une aide aux régimes de qualité en soutenant la production intégrée (à hauteur de 4 millions € par an pendant quatre ans), l'Espagne a utilisé l'aide au démantèlement des usines d'égrenage et le soutien aux entreprises sous-traitantes (6 millions € par an pendant huit ans).

SYNTHESE DES SOUTIENS SECTEUR AGRICOLE

Pour l'exploitant agricole, la réforme entraîne une modification profonde de son environnement « économique ». D'un système avec un prix minimum garanti, stable et élevé (qui incitait à une forte productivité), il est à présent face à un **système bien plus complexe avec un prix fortement réduit** (voir figure plus loin), variable et déterminé, dans la plupart des cas, par le cours mondial du jour de livraison, **et une aide spécifique qui soutient la**

culture sans inciter à l'intensification. Les DPU, déterminés en Grèce et en Espagne sur des bases historiques individuelles, assurent à chacun un maintien de son revenu. En Espagne, du fait d'une volonté politique forte de soutien au secteur, des mesures contractuelles ou incitatives (**Mesure Agro-environnementale production intégrée, et aides à la qualité de l'article 69/68**) complètent le panorama.

Synthèse des soutiens aux exploitations cotonnières, après 2006

	Grèce		Espagne	
Aide découplée	966 €/DPU	100% des surfaces	1 358 €/DPU	100% des surfaces
Aide spécifique coton	De 534 à 806€/ha	100% des surfaces	1190 à 983€/ha	100% des surfaces
Plan de restructuration	PI AGRO : 15-20€/ha	~50 % des surfaces	<i>Aides au démantèlement des industries</i>	
Mesure Agro-environnementale	Nitrates: 370€/ha	~10% des surfaces	PI : 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 : Réseau d'Information Comptable Agricole)	~ 1 200 €/ha en Macédoine ~ 1 400 €/ha en Thessalie		~ 2 000 €/ha en Andalousie	

OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION ET METHODOLOGIE

Le travail présenté est l'évaluation des mesures de soutien au secteur, mises en œuvre à partir de 2006 dans les régions européennes productrices de coton, c'est-à-dire en Grèce, en Espagne et dans une moindre mesure en Bulgarie.

L'évaluation s'appuie sur une analyse théorique de fonctionnement des mesures, puis sur une analyse empirique, quantitative

et qualitative. Cette analyse empirique est réalisée à partir de bibliographie, de données statistiques, d'entretiens réalisés dans les trois pays, avec de nombreux parties prenantes (autorités, égreneurs, organisations agricoles, producteurs, etc.) et d'une enquête auprès des usines d'égrenage grecques.

Au travers de la réponse à six questions, l'objectif de cette évaluation est de mesurer les impacts des mesures sur :

- la production de coton, la localisation de la production et la qualité ;
- le revenu et l'économie agricole ;
- la structure du secteur ;
- l'environnement ;
- l'aval de la filière ;
- la gestion administrative du soutien ;

L'évaluation a aussi porté sur la pertinence¹ et la cohérence² des mesures.

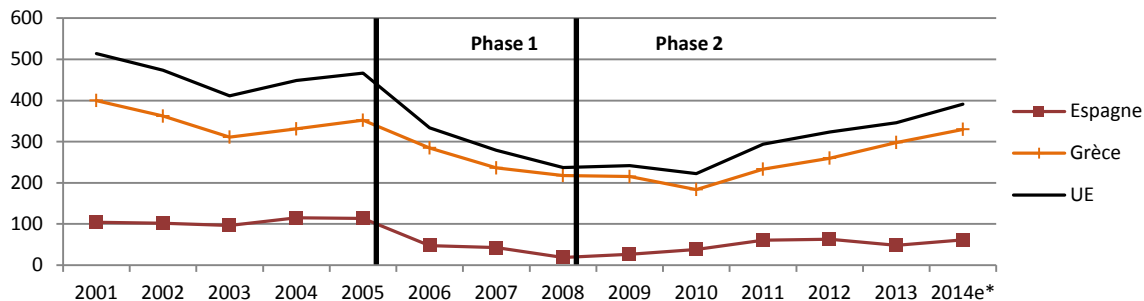
¹ Est-ce que les mesures mise en place sont appropriées au regard des besoins, des problèmes et des enjeux du secteur ?

² Est-ce que la réforme mise en place n'est pas en contradiction avec d'autres interventions ayant des objectifs similaires ?

EFFETS DES MESURES SUR LA PRODUCTION EUROPEENNE DE COTON

Volumes

Production européenne de coton égrené (1 000 tonnes de fibres de coton) (*estimation)



Source : Eurostat, USDA

Les effets combinés de la réforme, sur les surfaces et les rendements, ainsi que l'évolution du marché, se sont traduits, en phase 1, par un **recul net de la production : entre 2005 et 2008. La production est alors réduite de moitié** et

au plus bas, atteint 237 000 tonnes. En phase 2, l'obligation de récolte, ainsi que la remontée des cours du coton, à partir de 2010, ont favorisé la reprise de la production qui est proche, en 2014 de 400 000 t.

Evolution des superficies, rendements et productions (%)

	Evolution 2005-2008			Evolution 2008-2014			Evolution 2005-2014		
	Superficie	Rendement	Production	Superficie	Rendement	Production	Superficie	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%

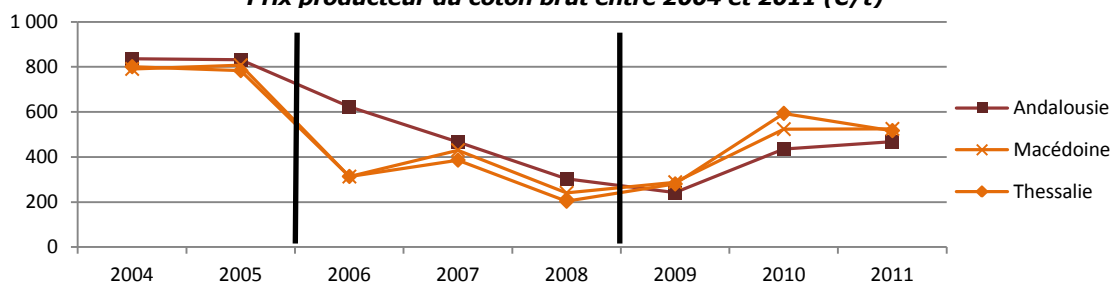
Source : Agrosynergie d'après données Eurostat, USDA, OPEKEPE

Superficies

Le passage du prix minimum aux aides directes, découplées à 65%, s'est traduit par une **baisse de la rentabilité du coton** par rapport aux cultures alternatives. Cette baisse de la rentabilité a contribué à un **recul moyen des superficies de coton de**

17%, soit la perte de 50 000 ha entre 2005 et 2014. De plus, la sole cottonnière a connu une plus **grande variabilité** selon les années, en raison d'une **sensibilité nouvelle aux fluctuations du prix mondial du coton.**

Prix producteur du coton brut entre 2004 et 2011 (€/t)



Source : RICA

Les SNB et l'ajustement des montants d'aide en fonction du dépassement, ont contribué à restreindre les superficies en coton, en particulier en période de cours élevé du coton. En revanche, les **règles d'agréments des terres et de pratiques agronomiques, ont été établies par les EM de manière très peu contraignantes :**

en Grèce, l'ensemble du territoire est admissible, et en Espagne, l'agrément est attribué aux surfaces ayant été cultivées au moins une fois entre 2000/01 et 2002/03. En matière de pratiques agronomiques, aucune règle spécifique n'a été établie. En conséquence il n'y a eu aucun impact lié à ces mesures.

Rendements

La réforme, associée à d'autres instruments, a eu des impacts différents sur les rendements, en Grèce et en Espagne. **En Grèce, les rendements ont été fortement réduits lors de la phase 1**, du fait d'une rentabilité moindre de la culture et de la non-obligation de récolte. **Néanmoins, cette baisse a été transitoire puisqu'en 2014, avec la hausse du prix mondial, la productivité est équivalente à 2005.** En

Localisation géographique

En Grèce, 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

Qualité

L'amélioration de la qualité, tant du coton brut que du coton égrené, n'est **pas perçue comme un enjeu important** pour la filière. En conséquence, les mesures des plans de restructuration pour améliorer la qualité n'ont pas été activées.

Ceci dit, 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 montre que les critères établis pour cette aide (humidité

Espagne, la réforme, associée à la Mesure Agro-environnementale production intégrée, a favorisé un changement durable de système de production qui s'est traduit par une baisse des rendements de 36 %, entre 2005 et 2014. L'extensification des pratiques repose sur surtout sur l'abandon du semis sous plastique, l'adoption de variétés à cycle plus court et la baisse des intrants.

totalemment disparu, et en Andalousie la production s'est concentrée dans les bassins les plus traditionnels du Bas Guadalquivir.

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.

Les mesures de soutien n'ont donc eu que des **effets limités et indirects sur la qualité du coton**, principalement liés au changement de système de production en Espagne : fibres plus courtes, mais moindre présence de résidus de plastique.

EFFETS SUR LES REVENU ET L'ECONOMIE REGIONALE

Revenu des exploitants agricoles

En moyenne, après 2006, **les aides perçues par les exploitations spécialisées en coton représentent, sur la période, de 84 à 301 % du revenu des producteurs**, selon les zones et les années (source RICA), soit une part essentielle du revenu. **Ces mesures permettent le maintien d'un revenu équitable pour les producteurs.**

Emplois et d'économie régionale

Le secteur du coton est un secteur fortement consommateur de main d'œuvre. A l'hectare, les besoins sont au moins double de ceux des autres grandes cultures alternatives.

Les effets de la réforme ont été duals. Tout d'abord, elle a favorisé la baisse de production et des fermetures d'usines, causes de pertes d'emplois. **Entre 2004 et 2011, on estime les pertes à environ 8 % en Grèce et 16 % en Espagne, soit plus de 3 000 ETP ; dans le secteur de l'égrenage, la fermeture des unités**

Néanmoins, le revenu montre une **importante variabilité**, expliquée par les variations de rendements et celles du prix mondial qui détermine à présent le prix producteur. Malgré ces forts niveaux de soutien, **les revenus sont équivalents à ceux d'autres systèmes de production dans les mêmes régions.**

d'égrenage en Espagne, a entraîné la disparition de 170 emplois permanents et 600 emplois occasionnels.

Le secteur reste toute de même un fort utilisateur de main d'œuvre dans les régions spécialisées. **Une simulation montre que 15 000 ETP sont assurés dans le secteur agricole (ETP supplémentaire par rapport à une utilisation alternative du sol) et plus de 1 100, dans l'industrie. Il s'agit d'autant d'emplois maintenus par le système actuel des aides.**

EFFETS SUR LES STRUCTURES DE PRODUCTION

La restructuration de la filière était au cœur de la réforme du secteur. Plusieurs instruments devaient accompagner ces restructurations : les plans de restructuration introduits en 2008, l'aide aux Organisations Interprofessionnelles, les mesures du Règlement du Développement Rural.

A l'échelle agricole, la réforme de 2006 a favorisé une forte diminution du **nombre d'exploitations** cotonnières, - 44% en Grèce et - 29% en Espagne, entre 2005 et 2010, sans toutefois que cela impacte positivement la productivité agricole.

La Grèce a choisi d'axer son plan de restructuration vers le développement de la production intégrée (aide AGRO). Le plan de restructuration espagnol, plus ambitieux, a financé le démantèlement de 19 installations d'égrenage.

De 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, et a également introduit, en 2007, une mesure agroenvironnementale « Production intégrée », qui a suscité 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, d'une part et du montant incitatif de l'aide d'autre part. Cette aide au démantèlement a contribué, **en Espagne, à une réduction des capacités de transformation nationales, qui s'est traduite par une amélioration significative du taux d'utilisation des usines restantes.** En revanche, les évolutions du secteur de l'égrenage en Grèce ont été limitées et ne sont pas corrélées à la PAC.

Taux d'utilisation des capacités nationales d'égrenage, en Grèce et en Espagne

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taux d'utilisation (sur 5 mois) en Grèce	38%	30%	25%	23%	23%	20%	25%	28%	32%	35%
Taux d'utilisation (sur 3 mois) en Espagne	43%	21%	18%	8%	11%	69%	85%	100%	67%	

Source : Elaboration propre à partir des données Eurostat, USDA, LMC, MAGRAMA, Programme national de restructuration, FEAGA (2014 : estimation)

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 a été un échec puisqu'en Grèce, une seule organisation, sans rôle réel, a été mise en place, et en Espagne, deux ont vu le jour, mais n'ont eu que deux brèves années d'existence.

EFFETS SUR L'AVAL DE LA FILIÈRE

Le secteur de l'égrenage a été fortement impacté par les effets de la réforme sur les volumes de coton livré. En effet le secteur de l'égrenage est totalement dépendant de la production européenne de proximité. En ce sens, le maintien d'un soutien couplé, combiné à l'obligation de

récolte, sont essentiels au secteur de l'égrenage.

La réforme a eu un effet très faible sur le secteur du textile, la production européenne étant très limitée.



EFFETS SUR L'ENVIRONNEMENT

La culture du coton est globalement très polluante, pour les ressources en eau, la biodiversité et la qualité des sols. L'enjeu de l'environnement est donc très important.

Deux instruments avaient des objectifs environnementaux : l'agrément des terres et les règles de pratiques agronomiques. Ils ont été définis, en Grèce comme en Espagne, de manière très peu contraignante, et n'ont donc **pas eu les effets escomptés.**

En revanche, les autres instruments, en jouant sur les surfaces, ont eu des effets positifs (mais limités), souvent favorisés par des mesures agroenvironnementales.

. Effets limités de l'extensification des 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 entre 2006 et 2010. En Espagne, l'extensification étant plus durable, on peut supposer que l'impact environnemental positif se poursuit. En Espagne, la mesure agroenvironnementale production intégrée a, par ailleurs, participé à amoindrir l'effet de la culture, tandis qu'en Grèce, le cahier des charges du programme AGRO est peu pertinent et inefficace.

. Effets limités de la baisse des superficies de coton

Le remplacement du coton par une autre culture est, de façon générale, plutôt une amélioration en matière d'environnement. Cependant, les effets sont globalement limités car, d'une part, les cultures alternatives restent des cultures irriguées, souvent intensives du fait des petites superficies des exploitations, et, d'autre part, la substitution n'a concerné que 17% des superficies de coton.



EFFICIENCE, PERTINENCE ET COHERENCE

Efficience

L'efficience du dispositif d'appui au secteur a été améliorée. Le découplage a notamment réduit l'importance des contrôles

des livraisons qui nécessitaient la présence de cinq à six contrôleurs par usine durant la campagne de récolte.

Pertinence

Au regard des enjeux du secteur en 2004, les objectifs de la réforme étaient pertinents. Soutenir le niveau de vie des producteurs, ainsi que la production de coton, améliorer la compétitivité du secteur, simplifier les mesures de soutien, etc. répondaient bien aux enjeux du secteur.

La mise en œuvre effective des instruments, essentiellement du fait des options retenues par les Etats membres, ont bien permis de répondre

principalement au premier des objectifs du Protocole 4 qui est de « soutenir la production de coton dans les régions de la Communauté 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 suffisamment par les mesures.

Cohérence

Les objectifs des mesures mises en place lors de la réforme sont cohérents avec ceux de la PAC de 2003, et même avec la Stratégie Europe 2020 qui fut élaborée par la suite. Néanmoins, leur mise en œuvre a été partiellement cohérente et n'a pas donné lieu aux restructurations nécessaires pour avoir un impact fort en

termes de préservation de l'environnement, notamment en Grèce qui a opté pour le statut quo.

Enfin, vis-à-vis des **accords internationaux**, le découplage, est un signe de l'engagement de l'UE pour réduire les mesures ayant des effets de distorsions sur les marchés.

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

Agrosynergie

Groupement Européen d'Intérêt Economique

Composé de :

ORÉADE-BRÈCHE Sarl et
64 chemin del prat - 31320 Auzeville FRANCE
Tél. : + 33 5 61 73 62 62 Fax : + 33 5 61 73 62 90
78 65

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



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.