

Document de travail de la Direction Générale de l'Agriculture

LE SECTEUR DU COTON

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Le marché mondial du coton	3
2.1	Généralités	3
2.2	Spécificités.....	4
2.2.1	Prix	4
2.2.2	Qualité	5
2.3	Production de coton égrené	6
2.4	Echanges de coton égrené.....	9
2.5	Equilibre du marché du coton égrené.....	10
3.	Le secteur du coton dans la Communauté.....	12
3.1	Superficies, rendements et productions	12
3.2	Caractéristiques de la filière	13
3.2.1	Les groupements de producteurs	13
3.2.2	Les entreprises d'égrenage	13
3.2.3	Relation financière entre égreneurs et producteurs	13
3.3	Echanges extra-communautaires de coton égrené.....	14
3.4	Bilan d'auto-provisionnement de coton égrené	15
3.5	Aspects socio-économiques des zones de production	15
3.5.1	Importance économique et régions de productions	15
3.5.2	Les structures de production.....	15
3.5.3	Coûts et marges	16
3.6	Aspects environnementaux.....	17
4.	Le fonctionnement du régime concernant le coton	18
4.1	Les principaux instruments du régime du coton.....	18
4.1.1	Le régime d'aide à la production instauré initialement	19
4.1.2	Les révisions du régime d'aide à la production des années 90.....	21
4.1.3	Dernière modification du régime d'aide.....	23
4.2	Autres dispositions du régime du coton	25
4.2.1	Groupements de producteurs.....	25

4.2.2	Aide aux petits producteurs	25
4.3	Aide, prix minimal et budget.....	26
4.3.1	Les dépenses budgétaires.....	26
4.3.2	Le niveau relatif de l'aide.....	27
4.3.3	Le niveau de prix minimum	29

LE SECTEUR DU COTON

1. INTRODUCTION

Le présent document de travail a été élaboré par la Direction Générale de l'Agriculture afin de fournir une base documentaire à la proposition de la Commission Européenne au Conseil et au Parlement concernant une réforme du régime concernant le coton.

Il comporte trois chapitres descriptifs du secteur du coton au cours des dernières années : le marché mondial, le secteur dans la Communauté et le fonctionnement du régime d'aide.

2. LE MARCHE MONDIAL DU COTON

2.1 Généralités

Le cotonnier ("Gossypium") est cultivé, comme plante annuelle, dans des régions suffisamment chaudes, sans gelées et avec alternance d'une saison humide (pour son développement) et d'une période sèche (pour la maturation de ses fruits).

Son fruit est une capsule contenant des graines oléagineuses entourées de fibres. L'opération d'égrenage permet de séparer graines et fibres. La graine peut ensuite être triturée pour fournir de l'huile (pour l'alimentation et la savonnerie) et des tourteaux (pour l'alimentation animale). Les fibres (coton égrené) rassemblées en balles et classées selon des normes précises sont traitées essentiellement par l'industrie textile.

Les sous-produits que sont l'huile de coton et le tourteau de coton représentent un débouché destiné presque intégralement à un marché local.

Etant donné que la fibre constitue par ailleurs la principale valorisation du cotonnier et que les échanges internationaux de coton non égrené et de graines sont, pour les uns, presque inexistantes, et pour les autres, très faibles, l'analyse du marché mondial se focalise sur la fibre (coton égrené).

2.2 Spécificités

2.2.1 Prix

L'indicateur de prix mondial le plus couramment utilisé est l'indice A de Cotlook (Cotlook est une agence d'informations spécialisée basée au Royaume-Uni à Liverpool) : cet indice, exprimé en U.S. cents/livre est la moyenne des cinq cotations spot les plus basses parmi un ensemble de cotations représentatives d'origines très diversifiées, rapportées au stade CAF Nord-

Europe¹. Il concerne une fibre d'une longueur de 28 mm (1-3/32") et de grade n° 5 - "white middling"².

Le prix mondial du coton égrené est très volatile, quelle que soit l'échelle de temps retenue : tant sur une longue période (comme le montre le graphique de la page suivante) où l'indice A de Cotlook a évolué par cycle de plusieurs années entre les valeurs extrêmes suivantes (40 cents/livre en août 1986, 118 cents/livre en mai 1995 et 35 cents/livre en novembre 2001) qu'au sein d'une période consécutive de 12 mois où des écarts de l'ordre de 50 % sont fréquemment constatés.

Les valeurs moyennes pour chaque campagne depuis 1991/1992 sont reprises ci-dessous :

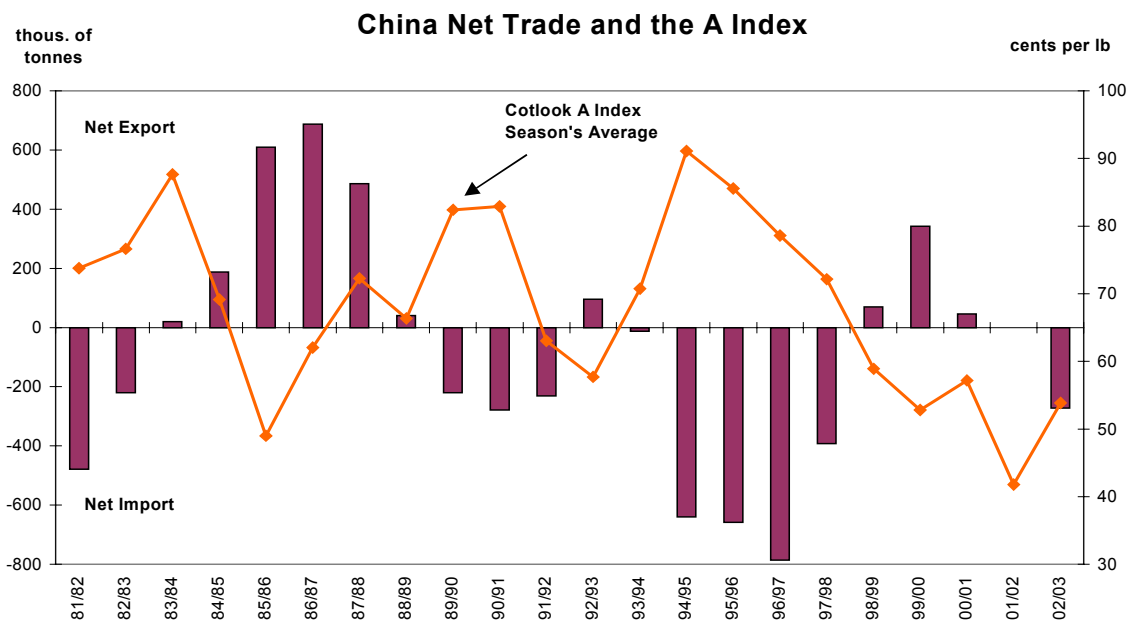
Indice A Cotlook
(coton égrené, qualité-type)
(cents/livre)

Campagne	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
	63,05	57,75	70,70	91,10	85,55	78,60
Campagne	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003
	72,15	58,90	52,80	57,20	41,80	53,85

¹ Il s'agit de cotations émanant de grands opérateurs sur le marché international, portant sur du coton en provenance des origines les plus importantes (au nombre de 12). Il convient de noter que ces cotations ne représentent pas des prix de transactions proprement dites ni des offres fermes : l'indice n'a donc qu'une valeur indicative.

² Le grade est un indice de qualité visuelle globale : plus l'indice est élevé, plus basse est la qualité.

Cette volatilité s'explique par les aléas commerciaux ainsi que par les aléas de production : l'approvisionnement en eau, la température et les attaques parasitaires sont particulièrement aléatoires dans beaucoup de régions de productions. Mais surtout, l'influence qu'exerce la position importatrice nette ou exportatrice nette de la Chine sur l'évolution de l'indice A de Cotlook est prépondérante et très marquée :



Source : Cotton Outlook

Au cours de la moitié des années 80 ainsi qu'à la fin des années 90 et au début des années 2000, les cours mondiaux ont fortement chuté en raison des exportations massives chinoises tandis qu'à l'inverse ceux-ci ont fortement augmenté au cours de la moitié des années 90 lorsque la Chine était forte importatrice nette.

2.2.2 Qualité

Le classement de la qualité des fibres de coton est important pour capter correctement la rémunération de la qualité du coton.

Le classement des fibres de coton est systématique, à l'issue de l'égrenage, soit par un organisme public à la demande du propriétaire du coton (contrôle de l'USDA par exemple), soit par des organismes privés, égreneurs ou négociants sous la responsabilité de l'Etat (Pakistan), soit entièrement par le secteur privé (Australie).

La qualité d'un classement reconnu confère de notables avantages lors des transactions commerciales internationales. C'est le cas du coton américain pour lequel le « green card » délivré par l'USDA confère les facilités d'un passeport international, dont l'acceptation repose beaucoup sur la précision des règles de rémunération des écarts de qualité.

Pour les normes traditionnelles (longueur de fibre et grade), les méthodes d'appréciation de la qualité sont soit visuelles et manuelles soit mécaniques à l'aide de méthodes modernes (test HIV)³.

Une autre notion de qualité, plus récente, a mis l'accent sur d'autres critères plus spécifiques tels que la dispersion des fibres, leur résistance à l'allongement, leur degré d'impureté, leur maturité (micronaire) et leur finesse. Pour évaluer ces critères, il est fait recours, pour certains, au test HIV et, pour d'autres, à d'autres instruments de mesures tels que FMT (Fineness Maturity Tester).

Le concept de qualité ainsi défini, du point de vue de l'industrie textile, diffère toutefois des préoccupations des producteurs, lesquels recherchent notamment des variétés à haut rendement, résistantes aux maladies, de courte durée en termes de cycle végétatif,....

La question de la qualité constitue ainsi un point de rencontre crucial entre les différents opérateurs de la filière, avec les implications financières qui peuvent en résulter en terme de rémunération.

A un bout de l'échelle, on trouve la structure institutionnalisée de bonifications et réfections par qualité, utilisée aux Etats-Unis dans le cadre du « Loan scheme »⁴. A l'autre extrême, les prix fixés librement sur le marché mondial accordent des primes à certaines origines et longueurs.

A l'évidence, la notion de qualité est complexe, divergente selon les stades de la filière et difficilement maîtrisable, dans ses multiples aspects.

2.3 Production de coton égrené

La production de coton égrené est la résultante de trois facteurs : les superficies récoltées en coton non égrené, les rendements en coton non égrené et les rendements à l'égrenage.⁵

Les superficies mondiales consacrées au coton non égrené se situent, depuis le début des années 60, dans une fourchette de 30 à 36 millions d'hectares. En raison du facteur de multiplication par deux des rendements depuis 40 ans (de 300 kg/ha de coton égrené en 1960 à 610 kg/ha en 2001), la production

³ Aux Etats-Unis, depuis 1993, le classement électromécanique par les tests HighInstrumentVolume est une condition d'éligibilité au programme de soutien des prix. Le développement de l'application des méthodes mécaniques de classement est allé de pair avec une croissance du nombre et de la complexité des normes de classement officielles américaines (6 critères pour la longueur et jusqu'à 25 grades de couleur). La classification du coton américain a été par la suite affinée dans la mesure où le grade est désormais scindé en ses deux composantes principales : la couleur et la charge (qui est une mesure de la quantité d'impuretés, soit des particules résiduelles provenant de la plante elle-même (feuille, écorce) soit des éléments étrangers).

⁴ Largement fondée sur les critères traditionnels de grade et de longueur de fibres, les bonifications et réfections octroyées par rapport à la qualité de référence ou de « base » présentent, sur le marché mondial, un éventail assez large et variable dans le temps.

⁵ L'incidence des deux premiers facteurs est nettement plus importante que celle des variations des rendements à l'égrenage, lesquels varient entre 30% et 40% de rendement en fibre obtenu après le processus de transformation. Ce taux est fonction aussi bien des pratiques culturales et de récolte que de la variété et du type d'équipement utilisé.

mondiale de coton égrené a, en revanche, pratiquement doublé sur la période et se situe, en moyenne pour les campagnes 1999/2000 à 2001/2002, à 19,9 mio t; pour 2002/2003, la prévision de mars 2003 de l'USDA est de 19,0 mio t.

Les principaux pays producteurs sont la Chine, les Etats-Unis, l'Inde, le Pakistan, l'Ouzbékistan, comme le montre le tableau suivant, où l'on a fait figurer également pour mémoire la production communautaire.

Principaux producteurs mondiaux (coton égrené)

	Moyenne 99/00 - 2001/2002 (mio t)	Part mondiale (%)	Prévision 2002/2003 (mio t)
Chine	4,5	22,6	4,9
Etats-Unis	4,0	20,1	3,8
Inde	2,6	13,1	2,3
Pakistan	1,8	9,0	1,6
Ouzbékistan	1,1	5,5	1,0
Afrique (Zone Franc)	0,9	4,5	0,9
Union Européenne	0,5	2,5	0,5
Total représenté	15,4	77,4	15,0
Total mondial	19,9	100	19,0

(Sources: USDA, DG AGRI pour l'U.E.)

Au cours des 20 dernières campagnes, la hiérarchie s'est maintenue dans les grandes lignes : il n'y a pas de réelle tendance à la concentration. La part des grands pays producteurs se maintient autour d'environ 75%. Au sein de ce groupe, il convient de noter une forte stabilité pour les deux plus gros producteurs tandis que la part de l'Inde et du Pakistan se renforce au détriment de l'Ouzbékistan. Par ailleurs, le Brésil apparaît récemment comme un nouveau producteur (0,8 millions de tonnes sur la période triennale considérée).

La Chine, premier producteur mondial, a connu une progression de l'ordre de 3 millions de tonnes au début des années 80 jusqu'à plus de 5 millions de tonnes en 2001, en raison d'un certain nombre de facteurs tels que les incitations à la production, les variétés à haut rendement et la politique gouvernementale de soutien des prix⁶. Depuis 1999, la Chine a toutefois entamé une libéralisation de sa politique intérieure en matière de prix, se limitant à fixer, à titre indicatif, un prix de référence du coton non égrené. Depuis lors, les prix réels sont négociés entre les acheteurs et les vendeurs. En 2001, la Chine est devenue le 143ème membre de l'OMC : à ce titre, elle a contracté des engagements en matière

⁶ N'étant pas membre de l'OMC lors du cycle de négociations de l'Uruguay Round, les producteurs chinois n'ont pas été soumis aux contraintes y afférentes, notamment en matière d'accès au marché, de crédits d'exportation et de soutien interne.

d'accès au marché sous forme de contingents tarifaires annuels de 743.000 tonnes de coton jusqu'en 2004 et de 849.000 tonnes au-delà.

Aux Etats-Unis, second producteur mondial, la production y a connu une hausse de l'ordre de 2,4 millions de tonnes au début des années 80 jusqu'à 4,4 millions de tonnes en 2001, en raison essentiellement de la hausse des rendements. Depuis 2002, la nouvelle Farm Bill (Farm Security and Rural Investment Act) remplace la loi précédente de 1996 (Federal Agricultural Improvement and Reform (FAIR) Act) : les nouvelles règles s'appliquent à partir de la récolte 2002 et sont applicables pour 6 campagnes. Les montants globaux cumulés des subventions représentent une augmentation des dépenses de 70% sur une période de 10 ans et s'élèvent, toutes spéculations confondues, à 180 Milliards US\$.

Désormais, les producteurs américains de coton peuvent bénéficier de 3 types de soutiens :

- Une aide fixe découplée octroyée pour chaque hectare de coton éligible ayant été cultivé au cours d'une période de référence (1998-2001). Le montant est égal à 6,67 cents/livre (soit 147 US\$/tonne) pour chaque livre de rendement moyen au cours de la période en question,
- Une aide compensatoire égale à la différence entre un prix de marché local (estimé par l'administration américaine au niveau géographique des comtés) et un prix fixe de 52 cents/livre (soit 1.146 US\$/tonne),
- Un troisième et nouveau mode de soutien : un paiement contre-cyclique octroyé lorsque la recette globale du producteur de coton (comprenant le prix de marché et l'addition des deux aides susmentionnées) se situe en dessous d'un prix d'orientation de 72,4 cents/livre⁷ (soit 1.636 US\$/tonne). Ce troisième type de subvention, qui n'était pas d'application dans le cadre du Fair Act, est lié à l'existence de la culture au cours de la période de référence et non pas sur la poursuite de l'activité. Ce paiement dit contre-cyclique est égal à la différence entre le prix d'orientation et la recette globale du producteur.

L'ensemble des aides américaines mesurées en termes de Mesures Globales de Soutien interne (MGS) sont soumises, dans la boîte orange des classements de l'OMC, à un plafond de 19,1 MioUS\$ par an.⁸

L'Inde, troisième producteur mondial, a également connu une progression importante au cours des deux dernières décennies, de l'ordre de 1,4 millions de

⁷ Correspondant au coût de production moyen par livre de coton fibre « ARMS Survey ; 1997 Agricultural Resource management Study ; USDA ».

⁸ Les autorités américaines considèrent que le troisième nouveau mode de soutien introduit constitue un paiement non spécifique et, à ce titre, est exclu des engagements de réduction de soutien prévu par les accords de l'OMC. En outre, la règle de "minimis" subsiste toujours, par laquelle il est permis d'exclure des engagements de réduction de soutien interne toute mesure dont le poids financier se situe en-dessous du plafond de 5% de la valeur du produit. La politique des USA en matière de coton fait actuellement l'objet d'examen par un panel OMC demandé par le Brésil.

tonnes au début des années 1980 à 2,7 millions de tonnes en 2001 : cette évolution est essentiellement le résultat d'une hausse des rendements (de 165 kg/ha en 1980 à 320 kg/ha en 2001). Il convient toutefois de noter que celui-ci est actuellement encore parmi les plus bas au niveau mondial.⁹ Les autorités jouent également un rôle important par le biais de programme de soutien des prix, déterminant annuellement des prix minimaux de soutien.

2.4 Echanges de coton égrené

Au cours des 20 dernières campagnes, le volume de coton égrené faisant l'objet d'échange international est en hausse continue, d'environ 4,3 millions de tonnes exportées au début des années 1980 à 6,3 millions de tonnes en 2001.

Les échanges internationaux de coton égrené (moyenne 1999/2000 – 2001/2002) sont importants puisqu'ils atteignent 6 millions de tonnes, soit 30 % de la production mondiale¹⁰.

Principaux exportateurs mondiaux (coton égrené)

	Moyenne	Part mondiale	Prévision
Etats-Unis	1.8	30.0	2.4
Ouzbékistan	0.8	13.3	0.8
Afrique (Zone Franc)	0.7	11.7	0.7
Australie	0.7	11.7	0.6
Union Européenne	0.2	3.3	0.2
Total représenté	4.3	71.7	4.7
Total mondial	6.0	100	6.7

(Sources: USDA, DG AGRI pour l'U.E.)

A l'heure actuelle, les Etats-Unis (30 % du marché mondial) restent toujours le premier exportateur même si sa part relative a diminué depuis 1980. Depuis l'éclatement de l'ex-URSS, l'Ouzbékistan est devenu le second exportateur mondial (13 %). L'Afrique zone franc (prise globalement) et l'Australie (12 %) occupent de manière rapprochée les 3ème et 4ème rangs à l'exportation. La Chine alterne, quant à elle, les positions importatrice et exportatrice suivant les campagnes : au cours de la période reprise dans le tableau, la situation de la Chine reflète plutôt une position importatrice.

Les principaux marchés importateurs sont l'Union Européenne, le sud-est asiatique et le Brésil.

⁹ Avec 9 Millions d'hectares ensemencés en 2002 (soit près de 30% de la superficie mondiale), l'Inde est le pays qui sème le plus de coton : avec des rendements comparables à ceux des principaux pays producteurs, l'Inde occuperait assurément la première place mondiale en termes de production.

¹⁰ Par rapport à la situation du début des années 80, ce pourcentage correspond toutefois à une part décroissante de la production.

2.5 Equilibre du marché du coton égrené

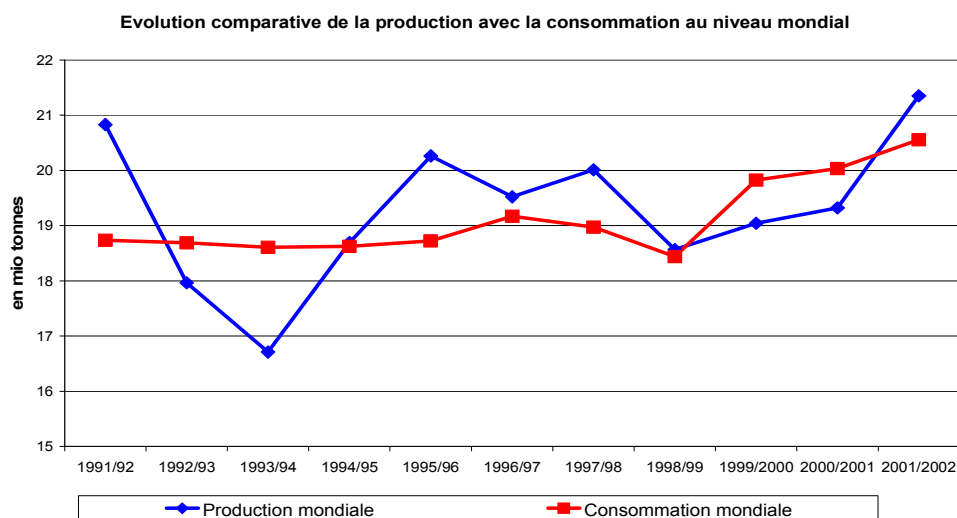
Au cours des 20 dernières campagnes, la consommation de coton égrené a augmenté d'environ 14,3 millions de tonnes au début des années 1980 à 20,6 millions de tonnes en 2001. Sur la période, la consommation s'est déplacée des pays occidentaux au sens large (Etats-Unis et Europe) vers les zones de l'Asie.

Principaux consommateurs mondiaux (coton égrené)

	Moyenne	Part mondiale	Prévision
Chine	5,1	25,4	5,7
Inde	2,9	14,4	3,0
Etats-Unis	1,9	9,5	1,7
Pakistan	1,8	9,0	1,9
Union Européenne	1,0	5,4	1,0
Total représenté	12,7	63,7	13,3
Total mondial	20,1	100	21,1

(Sources: USDA, DG AGRI pour l'U.E.)

Comme le montre le graphique ci-dessous, l'évolution comparative de la production avec la consommation témoigne d'une alternance cyclique :



A cet égard, le rôle joué par la Chine est primordial dans la mesure où il s'agit non seulement du premier producteur mondial mais aussi du premier consommateur.

Comme déjà évoqué précédemment, l'influence de la Chine sur l'équilibre du marché mondial est prépondérante, et plus particulièrement ses décisions politiques d'accroître ou de réduire ses stocks : ainsi, malgré un niveau de stocks déjà importants en 1994/1995, la Chine est restée importatrice nette jusqu'en 1997/98, contribuant à accroître les stocks mondiaux à un niveau proche de 10 millions de tonnes, soit plus de 50% de la production mondiale correspondante.

3. LE SECTEUR DU COTON DANS LA COMMUNAUTE

3.1 Superficies, rendements et productions

Après l'arrêt de la très minime production italienne et le début tout aussi mineur de la production portugaise, la Grèce et l'Espagne restent les deux principaux Etats membres producteurs de coton. Le coton y est cultivé presque uniquement sur terres irriguées, avec la particularité, en Espagne, d'un recours au semis sous plastique ainsi qu'à la technique d'irrigation "goutte à goutte". Les principales zones de production sont très localisées, en Thessalie (pour la Grèce) et en Andalousie (pour l'Espagne).

L'évolution des superficies est reprise dans le tableau en Annexe I. Au plan communautaire, les emblavements ont suivi une progression régulière : autour de 300.000 ha au moment de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, environ 400.000 ha à partir de 1992/1993 pour finalement atteindre 500.000 ha à partir de 1995/1996¹¹ et depuis 2000 une réduction autour de 470.000 ha en moyenne.

En Grèce, les superficies ont progressé par pallier pour atteindre un maximum de 441.000 ha en 1995 et se sont réduites, depuis 2000, autour de 380.000 ha en moyenne, soit pratiquement un doublement des emblavements depuis 1986. En Espagne : les superficies ont suivi une évolution irrégulière : maximum de 135.000 ha en 1988, autour de 30.000 ha en 1993, 1994 et 1995 (années marquées par la sécheresse), une hausse au-delà de 100.000 ha pendant trois campagnes consécutives (de 1997 à 1999) et, depuis 2000, un emblavement moyen de 90.000 ha, soit pratiquement aussi un doublement des emblavements depuis l'adhésion¹².

Les niveaux moyens de rendement s'établissent comme suit entre 2000 et 2002.

Rendements moyens à l'ha 2000-2002
(t/ha, coton non égrené, qualité-type)

Grèce	3,2
Espagne	3,5
U.E.	3,3

L'évolution des productions effectives de coton non égrené¹³, présentée dans le tableau en Annexe II, appelle les remarques suivantes :

- un doublement de la production communautaire depuis l'adhésion de l'Espagne et du Portugal¹⁴, opérée en deux étapes : maîtrise apparente de la production communautaire autour de 1.000.000 tonnes jusqu'en

¹¹ A partir de la campagne 1995/96, la quantité maximale garantie communautaire a été répartie en quantité nationale garantie.

¹² Avant 1986, la superficie moyenne en Espagne était de 54.700 ha (moyenne 1983-85).

¹³ Les quantités de fibres obtenues du coton non égrené sont d'environ 1/3 dans la Communauté.

¹⁴ Cette hausse progressive de la production communautaire est évidemment liée à celle de la superficie communautaire.

1993/94, puis nette reprise pour atteindre un niveau moyen de 1.550.000 t ces 3 dernières campagnes, avec un pic de 1.760.000 t en 1999/2000 ;

- une évolution divergente en Grèce et en Espagne : une progression presque constante en Grèce (pour atteindre 1.350.000 t en 1999) avec un niveau moyen de 1.230.000 t au cours des 3 dernières campagnes; une évolution irrégulière de l'Espagne avec un effacement particulièrement marqué au cours des trois années de sécheresse (à noter que pour 1993, 1994 et 1995, les rendements ont été normaux en Espagne: ce sont les superficies qui ont été réduites en raison des problèmes d'eau lors des semis), puis une stabilisation autour d'un niveau moyen de 320.000 t au cours des 3 dernières campagnes.

3.2 Caractéristiques de la filière

Les principaux acteurs de la production agricole sont les organisations de producteurs et les entreprises d'égrenage. On se limitera ici à un bref aperçu de ces deux catégories, laissant de côté la description de la filière textile plus en aval, filature et tissage principalement.

3.2.1 Les groupements de producteurs

De 1982 à 1992, la Communauté a encouragé la constitution de groupements de producteurs dans le secteur du coton. Il était prévu une aide au démarrage et des aides à l'investissement, essentiellement pour l'achat de machines de récoltes. Actuellement, l'équipement en machines de récolte est général, en Grèce comme en Espagne. Les groupements de producteurs exercent une fonction de gestion de ce parc de matériel. Depuis 1992, il est considéré que le régime d'aide à la production permet de stimuler la constitution et de favoriser le fonctionnement des groupements de producteurs.

3.2.2 Les entreprises d'égrenage

En Grèce, environ 75 entreprises d'égrenage dont 20 coopératives assurent la transformation industrielle du coton brut : la capacité totale d'égrenage n'est que légèrement supérieure au niveau de la production grecque.

En Espagne, les 10 coopératives représentent près de la moitié des 22 entreprises qui globalement sont en situation de surcapacité d'égrenage par rapport à l'offre des producteurs.

3.2.3 Relation financière entre égreneurs et producteurs

Compte tenu du niveau des avances sur l'aide que l'égreneur reçoit lors de la mise sous contrôle du coton non égrené, celui-ci verse au producteur une avance sur le prix minimal prévu dans le cadre de la PAC. L'importance de cette avance est établie de commun accord entre les parties contractantes. En matière de prix, les égreneurs répercutent au niveau des producteurs l'incertitude quant aux niveaux des aides définitives qui leur sont octroyées en fin de campagne. Une fois le solde de l'aide perçu en fin de campagne, les égreneurs peuvent alors procéder au deuxième paiement des producteurs, lequel doit permettre un paiement global correspondant au moins au prix minimal.

En Espagne, la situation est différente dans la mesure où l'industrie d'égrenage se trouve davantage en situation de concurrence en raison d'une surcapacité par rapport à l'offre des producteurs. Le paiement des producteurs se fait généralement en une seule étape et la période de mise sous contrôle est plus courte, de septembre à novembre¹⁵.

Par ailleurs, le prix lié à la qualité du coton livré doit être ajusté proportionnellement sur base d'un commun accord entre les transformateurs et les producteurs.

3.3 Echanges extra-communautaires de coton égrené

Les importations de coton égrené (code NC 5201 00, coton non cardé, ni peigné) se font en exemption de droits de douane et les exportations ne reçoivent pas de subventions.

L'Union Européenne est largement déficitaire en coton égrené : en moyenne 2000-2002, les importations extra-communautaires ont été de 708.000 t et les exportations extra-communautaires de 227.000 t (source EUROSTAT-COMEXT).

Sur la même période, les principaux fournisseurs extérieurs de l'U.E. sont l'Asie Centrale (29%), dont plus particulièrement l'Ouzbékistan (20,8 %), la zone franc en Afrique (24 %), dont plus particulièrement le Tchad (5 %) et le Cameroun (4,7 %), la Syrie (8,9 %) et les Etats-Unis (4,3 %). Les principaux clients sont la Turquie (55,0 %), les pays d'Europe de l'Est (17,0 %) dont plus particulièrement la Bulgarie (6,9 %) et la Tchéquie (6 %).

Au plan interne, la Grèce est naturellement le principal fournisseur tandis que l'Italie, le Portugal et l'Allemagne sont les principaux Etats membres acheteurs.

3.4 Bilan d'auto-provisionnement de coton égrené

Des données relatives au commerce extra-communautaire, il en résulte le bilan d'approvisionnement suivant pour la période 2000-2002 :

Bilan d'approvisionnement en coton égrené
Moyenne 2000-2002

Production	524.000
Importations	708.000
Exportations	227.000
Consommation apparente	1.050.000

Le taux d'auto-provisionnement était donc de 52 % en moyenne 2000-2002 au lieu de 25 % en moyenne 1990-1992. Le taux d'approvisionnement a donc

¹⁵

En Grèce, les producteurs ont souvent tendance à conserver davantage le coton récolté en attente de prix meilleurs au fur et à mesure de la campagne. Il en résulte une période de mise sous contrôle s'écoulant sur plusieurs mois, de septembre à janvier.

doublé sur une période de 10 ans, en raison de la conjonction d'une hausse de la production interne et d'une baisse de la consommation mais aussi d'une baisse des importations. Les exportations ont, quant à elles, augmenté significativement.

3.5 Aspects socio-économiques des zones de production

3.5.1 Importance économique et régions de productions

Si les fibres textiles (coton principalement, mais également lin textile) n'ont qu'un poids minime de 0,5% dans la valeur de la production finale de l'agriculture communautaire, elles revêtent une plus grande importance dans les Etats membres et régions concernées.

En Grèce, la part du coton dans la valeur de la production agricole finale (moyenne 1996-98) est de 9,0 %, . Cette part est plus importante dans les trois grandes régions de production (NUTS 2) :

- Thessalie;
- Macédoine-Thrace (regroupe trois régions NUTS 2);
- Sterea Ellada.

En Espagne, cette part est de 1,5 % (moyenne 1996-98) mais atteint 3,8 % en Andalousie (NUTS 2), qui est la première région de production, loin devant les régions de Murcie et Valence. A l'intérieur de l'Andalousie, cette part est plus importante dans les provinces (NUTS 3) de Séville (11,6%) et de Cordoue (5,6%).

3.5.2 Les structures de production

L'enquête périodique sur les structures agricoles réalisée par EUROSTAT fournit peu d'informations spécifiques sur le coton. Une autre source est néanmoins disponible via le RICA (Réseau d'Information Comptable Agricole) : les données ne concernent toutefois que les exploitations dépassant une dimension économique minimale, ce qui réduit un peu leur portée dans le cas du coton.

En Grèce, le RICA (moyenne 1999-2000) fait état de 71.600 exploitations produisant du coton, ayant une superficie moyenne en coton de 4,9 ha, mais on n'appréhende ainsi qu'une partie seulement des superficies grecques de coton en raison du critère de dimension économique minimale. Quoiqu'il en soit, la situation grecque se caractérise par des structures petites et très spécialisées en coton. En Thessalie, une tendance à la monoculture du coton se dessine : le coton représente en moyenne 60% de la surface arable des exploitations concernées. Dans la région Sterea Ellada, il y représente environ la moitié des terres arables. Cette tendance est moindre en Macédoine-Thrace, grande région productrice de coton mais où le maïs domine.

En Espagne, c'est-à-dire essentiellement en Andalousie, le RICA (moyenne 1999-2000) fait état de 7.600 exploitations produisant du coton, ayant une

superficie moyenne en coton de 12,0 ha : le RICA appréhende ici la quasi-totalité de la superficie en coton. Les structures sont donc sensiblement plus importantes en Espagne qu'en Grèce, mais la spécialisation coton y est également forte.

3.5.3 Coûts et marges

Les données du RICA permettent une analyse comparative des régions et des cultures concurrentes. On a retenu le critère coûts cash/marge cash : les coûts cash englobent les coûts spécifiques et les frais généraux, notamment les frais de récolte, mais pas les amortissements, ni les frais de main-d'œuvre, salariée ou non. Les montants indiqués sont des moyennes 1999-2000. Afin d'appréhender au mieux les résultats économiques, seules les exploitations spécialisées en coton (c'est à dire celles dont la production de coton représente plus de la moitié de la valeur de leur production agricole totale) ont été retenues dans l'échantillon.

En Grèce, c'est en Stérea Ellada que la marge du coton est la plus élevée, avec environ 1.800 €/ha : dans cette région, la rentabilité dépasse celle du maïs, principale culture concurrente dont la marge est d'environ 1.375 €/ha. En Thessalie, les marges respectives du coton et du maïs sont plus faibles mais plus rapprochées : 1.540 €/ha et 1.250 €/ha. La marge du blé dur se situe, quant à elle, à 640 €/ha. En Macédoine-Thrace, les marges du coton et du maïs se situent respectivement à 1.400 €/ha et 1.000 €/ha, à un niveau encore plus réduit mais avec un écart encore plus conséquent. La marge du blé dur y est également plus faible, de l'ordre de 470 €/ha.

En Andalousie, les marges cash respectives du coton et du maïs présentent une différence entre les deux spéculations retenues similaire à celle de la région de Stérea Ellada : 1.864 €/ha pour le coton et 1.340 €/ha pour le maïs. La marge du blé dur se situe, quant à elle, à 915 €/ha.

Une première constatation est donc la meilleure rentabilité du coton dans l'absolu en Andalousie et Stérea Ellada qu'en Thessalie et Macédoine-Thrace. Ceci est dû à des valeurs de production nettement plus élevées (en raison notamment des rendements moyens plus élevés). Une deuxième constatation est le niveau relatif des marges, qui joue en faveur du coton et explique la préférence des agriculteurs pour cette culture lorsque les disponibilités en eau sont suffisantes.

3.6 Aspects environnementaux

Les relations entre coton et environnement sont assez contrastées. D'une part, le coton est la principale fibre textile d'origine végétale : son image de marque est, notamment grâce à ce caractère "naturel", meilleure que celle des fibres synthétiques concurrentes. Mais, d'autre part, ses conditions de production posent des problèmes d'environnement, comme d'ailleurs beaucoup de cultures intensives.

Les plus importants problèmes résultent de la tendance à la monoculture du coton dans certains bassins de production et à l'irrigation d'une culture pratiquée en régions sèches. 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. L'irrigation, sans être propre au coton, 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.

Vient ensuite la question des intrants, engrais et pesticides (notamment les insecticides), dont le coton est réputé fort consommateur. L'application d'un produit défoliant sur les cultures de coton à maturité, pour faciliter la récolte mécanique, est par ailleurs très spectaculaire. En fait, dans la Communauté et sur base des coûts fournis par le RICA, ces deux postes sont d'un niveau comparable pour le coton et pour d'autres cultures intensives (telles que maïs irrigué ou horticulture) mais beaucoup plus élevés que ceux d'autres cultures comme le tournesol ou les céréales non irriguées. Finalement, la contribution du coton à la pollution des nappes aquifères et des eaux de surface par des nitrates n'est pas négligeable et déjà certaines zones où prédomine le coton en Grèce ont été classées zones vulnérables sous la Directive Nitrates, notamment la plaine de Thessalie, Kopaïde et certaines zones de Macédoine et de Thrace.

Des efforts environnementaux, quoique relativement limités, ont été entrepris par les Etats membres producteurs, notamment dans le cadre du règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel. Actuellement, dans le cadre du règlement horizontal (CEE) n° 1257/1999 relatif au développement rural, le coton peut également bénéficier d'aides agro-environnementales, notamment dans les zones désignées vulnérables au titre de la directive nitrate. Ces mesures ont toutefois été relativement limitées.

A la suite d'expériences concluantes de culture biologique de coton dans plusieurs pays, comme les Etats-Unis, le Paraguay, l'Egypte, l'Inde, il se manifeste un certain intérêt pour ce mode de culture. Toutefois, la culture biologique est limitée car elle nécessite nettement plus de main-d'œuvre que la culture usuelle et donne lieu à de moindres rendements. En France, des essais de recherche en matière de coton naturellement coloré ont été effectués au Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (C.I.R.A.D.).¹⁶ Il existe également aux Etats-Unis des expériences pour cultiver du coton naturellement coloré, valorisé dans l'habillement de très haut de gamme : ceci évite des traitements polluants dans l'industrie.

En matière d'organismes génétiquement modifiés, le coton représente, au niveau mondial, la troisième culture transgénique en termes de superficies (après le soja et le maïs) et concerne, en 2002/2003, 6,8 Millions d'ha, soit environ 20% de la

¹⁶

Le programme coton du CIRAD intervient principalement au niveau de petits paysans des pays en voie de développement et vise notamment à promouvoir une gestion raisonnée des pratiques phytosanitaires.

superficie totale correspondante de coton : les principaux pays concernés sont les USA et la Chine où plus de la moitié du coton est issu des biotechnologies. Au sein de l'Union Européenne, deux variétés de coton transgénique sont en attente d'autorisation de mise sur le marché depuis le moratoire de fait instauré en juin 1999. La levée de ce moratoire est conditionnée au fait que l'Union dispose d'une législation complète sur l'étiquetage et la traçabilité des OGM¹⁷.

4. LE FONCTIONNEMENT DU REGIME CONCERNANT LE COTON

4.1 Les principaux instruments du régime du coton

Le coton est un produit qui ne figure pas dans l'annexe I du Traité instituant la Communauté Européenne, reprenant l'ensemble des produits bénéficiant de la politique agricole commune.

Le régime concernant le coton a été institué en 1981, par l'adoption du protocole n° 4 annexé à l'acte d'adhésion de la Grèce¹⁸ dont les objectifs étaient de soutenir la production de coton dans les régions de la Communauté où elle était importante dans l'économie agricole, de permettre un revenu équitable aux producteurs et de stabiliser le marché par l'amélioration des structures au niveau de l'offre et de la mise sur le marché.

L'aide actuelle a pour but de soutenir les revenus des producteurs mais son fonctionnement s'appuie sur les entreprises d'égrenage : elle est en effet versée à ces dernières à condition que le producteur ait reçu un prix minimum par tonne de coton non égrené. Ce système permet de protéger les producteurs des grandes fluctuations de prix observées sur le marché mondial tout en permettant aux transformateurs un écoulement des fibres communautaires au niveau de ces prix mondiaux.

L'aide par tonne de coton non égrené est égale à la différence entre un prix d'objectif fixé par le Conseil et le prix du marché mondial fixé par la Commission, sur base de cotations relevées sur le marché international des fibres. Lorsque la production dépasse des niveaux de référence, un mécanisme stabilisateur prévoit des réductions du prix d'objectif et du prix minimum, d'un même montant, avec répercussion sur le montant de l'aide.

Les niveaux de prix d'objectif et de prix minimum se réfèrent à une qualité type de coton non égrené.

Le régime applicable à la production de coton ne comporte aucune mesure restrictive dans les échanges avec les pays tiers (qu'il s'agisse de droit de douane ou de quota d'importation) : l'accès du marché européen est totalement libre.

¹⁷ Sur ce sujet, la Commission a présenté, en juillet 2001, des propositions de règlements du Conseil et du Parlement Européen : les projets de texte devraient terminer le parcours de leur examen législatif en octobre 2003.

¹⁸ Lequel a reconnu explicitement le caractère agricole de cette production et prévu l'existence d'un régime comportant une aide à la production.

Par ailleurs, le régime ne comporte pas de mesures de soutien à l'exportation telles que les restitutions.

Le coton n'a pas été concerné par la réforme de 1992 instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables ni par son ajustement décidé dans le cadre de l'Agenda 2000.

Depuis son entrée en vigueur, le protocole a fait l'objet de six adaptations dont la dernière par le règlement (CE) n° 1050/2001 du Conseil. Toutes les dispositions du Conseil nécessaires à la mise en oeuvre et à l'octroi de l'aide ont été regroupées, par souci de simplification, dans un seul et même règlement (CE) n° 1051/2001 du Conseil.

4.1.1 Le régime d'aide à la production instauré initialement

a) De 1981 à 1985

L'aide par tonne de coton non égrené était égale à la différence entre un prix d'objectif fixé annuellement par le Conseil et le prix du marché mondial fixé périodiquement par la Commission. En absence de cotations du coton non égrené, ce qui est très généralement le cas, le prix du marché mondial était déterminé à partir de la valeur des produits issus de son égrenage et notamment les fibres, en tenant compte d'estimation des coûts d'égrenage.

La demande d'aide était déposée par l'égreneur auprès de l'administration nationale au plus tard le jour même de l'entrée du produit dans l'entreprise. Le montant de l'aide octroyé était celui fixé (différence entre prix d'objectif et prix mondial déterminé au moins une fois par mois) au moment du dépôt de la demande d'aide. Afin de permettre la conclusion de contrats préalablement à la récolte, la demande pouvait aussi être déposée avant de disposer physiquement du produit (préfixation).

La qualité type de coton non égrené était définie en fonction de la teneur en impuretés et du degré d'humidité, mais également en fonction de la longueur et du grade des fibres. Un barème communautaire de bonifications et de réfactations du prix minimal s'appliquait, sur base de l'analyse d'échantillons, en cas de différence entre la qualité type et la qualité du coton livré.

L'application du prix d'objectif et du prix minimum tels que fixés par le Conseil était limitée à une quantité maximale garantie (QMG), qui était également fixée annuellement par le Conseil. Si la production dépassait cette QMG, un mécanisme stabilisateur prévoyait des réductions des prix fixés et donc de l'aide. En fait, lorsque la production estimée avant le début de chaque campagne dépassait la QMG, la réduction du prix d'objectif était de 1% pour chacune des tranches de 15.000 tonnes de dépassement. Avant la fin de chaque campagne, il était procédé à la détermination de la production effective et l'écart constaté avec la production estimée était reporté sur la QMG de la campagne suivante.

Au cours de la période où seule la Grèce était concernée par le régime, la production a progressivement augmenté, de 330.000 tonnes au départ jusqu'à 526.000 tonnes lors de la dernière campagne précédant l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, et ce sans jamais dépasser la QMG fixée annuellement.

b) De 1986 à 1991

Le protocole n° 14 joint à l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal est venu compléter le protocole n° 4 de l'acte d'adhésion de la Grèce.

Suite à ces adhésions, à partir de la campagne 1986/87, de deux nouveaux Etats membres dont seule l'Espagne était productrice de coton, la quantité maximale garantie (QMG) a été augmentée de 567.000 tonnes à 752.000 tonnes.

A partir de la campagne 1987/88, un butoir instaurant des limites maximales dans la réduction du prix d'objectif a été introduit afin de protéger les producteurs contre des risques de chutes très importantes du prix minimal, d'une saison à l'autre. Ce butoir de 15% au départ a été augmenté jusqu'à un maximum de 25%.

Au cours de la période de 1986 à 1991, la production communautaire a systématiquement dépassé la QMG (752.000 tonnes), avec une marge de variation de 875.000 tonnes à 1.200.000 tonnes produites¹⁹.

Bien que le niveau de 752.000 tonnes ait été reconduit, pour chaque campagne, par le Conseil, cette fixation annuelle s'est révélée une cause d'incertitude pour les producteurs au moment de la décision d'ensemencement. En plus, le niveau de la QMG ainsi fixée chaque campagne pouvait être ajusté en raison de l'écart constaté entre la production effective et la production estimée de la campagne précédente. De ce fait, malgré l'existence du butoir, la réduction du prix d'objectif a tout de même fluctué entre 6% et 25%.

Au cours de la période considérée, il s'est avéré que la qualité effective du coton livré était très différente de la qualité type retenue : les impuretés organiques n'étant pas prises en considération, les opérateurs n'étaient pas incités à produire du coton propre.

En outre, le fait de limiter le dépôt des demandes d'aide au plus tard au jour de la mise sous contrôle a créé quelques difficultés pour certains égreneurs qui n'auraient pas été en mesure de vendre les fibres avant la mise sous contrôle. En effet, dans ce cas de figure, et en cas de baisse du prix mondial après la mise sous contrôle, ils percevaient un montant d'aide ne couvrant pas la différence entre le prix d'objectif fixé dans l'UE et le prix de vente.

4.1.2 Les révisions du régime d'aide à la production des années 90

a) De 1992 à 1995

Compte tenu de l'expérience acquise, les modifications suivantes ont été introduites à partir de la campagne 1992/93 :

- la suppression de la fixation annuelle de la QMG afin de réduire les incertitudes au moment de l'ensemencement,

¹⁹ L'Italie avait une production constante mais très marginale à titre de recherche (entre 30 et 100 tonnes).

- la suppression de l’ajustement de la QMG en fonction de l’écart entre la production effective et la production estimée de la campagne précédente, responsable, en partie, de la fluctuation des réductions du prix d’objectif,
- la suppression du principe des tranches de 15.000 tonnes pour la détermination du pourcentage de réduction du prix d’objectif et son remplacement par l’application d’un coefficient calculé sur base du dépassement de la QMG. Cette nouvelle formule se révélait plus équitable pour des niveaux de production voisins des changements de tranches de 15.000 tonnes,
- la limitation de la réduction du prix d’objectif à un pourcentage de 20% tout en reportant la partie supérieure à 20% à une réduction du prix d’objectif de la campagne suivante (système dénommé de butoir + report),
- l’adaptation de la qualité type du coton non égrené afin de tenir compte des impuretés organiques et, en conséquence, une réduction de la QMG à 701.000 tonnes accompagnée, dans la neutralité budgétaire, d’une hausse du prix d’objectif et du prix minimum,
- la possibilité de déposer une demande d’aide après le jour de l’introduction du coton dans l’entreprise d’égrenage (postfixation).

Au cours de la période 1992 à 1995, la tendance de la production communautaire à dépasser la QMG s’est maintenue, avec une progression constante pour atteindre, en 1994/95, 1.335.000 tonnes (dont 1.191.000 tonnes en Grèce). La réduction du prix d’objectif, identique dans toute la Communauté, était ressentie comme injuste par les producteurs espagnols dont la production s’était située en moyenne à 150.000 tonnes sur la période à cause de la sécheresse que subissait l’Espagne.

Cette évolution divergente de la production en Espagne et en Grèce conduisait donc à certains effets inévitables dans le fonctionnement du système stabilisateur.

b) De 1995 à 2000

La QMG de 701.000 tonnes a été augmentée à 1.031.000 tonnes sur base de la production moyenne des Etats membres au cours de la dernière période de trois années consécutives où les conditions climatiques avaient été considérées comme ayant été normales. Dans le cadre de la neutralité budgétaire, les prix d’objectif et prix minimum ont été réduits en conséquence.

Afin d’assurer une gestion équitable du fonctionnement du système stabilisateur, la QMG a été répartie en quantités nationales garanties (QNG) en vue de responsabiliser davantage les producteurs de chaque Etat membre : 782.000 tonnes pour la Grèce et 249.000 tonnes pour l’Espagne. Par ailleurs, un quota de 1.500 tonnes a été alloué à chacun des autres Etats membres. Dans le mécanisme stabilisateur révisé, les réductions de prix étaient de 0,5% pour chaque 1% de dépassement de la QNG par la production de l’EM concerné.

Toutefois, un dispositif a été introduit afin de permettre, avec certaines limites, lorsque le prix mondial restait élevé d'atténuer les réductions des prix fixés et donc d'augmenter les aides, avec pour résultat un soutien global au secteur généralement égal ou supérieur à 770 Mio€²⁰.

Afin de faire en sorte que les réductions de prix ne frappent que les producteurs en cause au cours de la campagne où le dépassement de QNG se produit, les dispositions prévoyant l'établissement d'une limite (butoir) ainsi que le report d'une partie de la réduction de prix d'une campagne à l'autre n'étaient plus appropriées. Ce nouveau principe a entraîné la nécessité de prévoir un système de paiement des aides combinant des avances octroyées au début de la campagne et la liquidation d'un solde en fin de campagne.

Moyennant le dépôt d'une garantie par le transformateur, une avance sur l'aide lui est octroyée en fonction de la réduction du prix d'objectif résultant d'une estimation de la récolte²¹. Depuis la campagne 1998/99, le premier calcul du niveau de l'avance effectué au début de la campagne est révisé à la fin novembre quand la période d'égrenage est plus avancée et le niveau de la récolte mieux connu. Le solde de l'aide est octroyé après la détermination de la production effective en fin de campagne.

En outre, les modifications suivantes, de moindre ampleur, ont été introduites :

- en cas de production d'une qualité supérieure ou inférieure à la qualité type, le régime a instauré, en fonction du rendement en fibres, des adaptations à la hausse (limitées à un maximum de 3%) ou à la baisse des quantités bénéficiant de l'aide,
- compte tenu de la variabilité des effets économiques des multiples divergences possibles par rapport à la qualité type, la grille communautaire de bonification et réfaction a été abandonnée²². En conséquence, le prix lié à la qualité doit être ajusté proportionnellement sur base d'un commun accord entre les transformateurs et les producteurs,
- en l'absence de cotation fiable pour les graines de coton et compte tenu des difficultés d'établir avec précision les coûts d'égrenage ainsi que leur

²⁰ Le plancher de 770 Mio€ se présente lorsque le dispositif atténuant les réductions du prix d'objectif est déclenché. Le descriptif général du mécanisme stabilisateur, dans son fonctionnement actuel, figure en annexe.

²¹ Au cours de la première campagne d'application du nouveau régime (1995/96), l'avance sur l'aide a été déterminée via la procédure du Comité de gestion, sur base de la production estimée et du montant prévisible de l'aide : il en résultait un montant maximal d'avance qui nécessitait de procéder à des prévisions quant au prix mondial de la campagne (avec les risques liés à sa grande volatilité) et qui était fixe tout au long de la campagne (ne tenant pas compte de l'évolution dudit prix). La principale conséquence et difficulté, pour les égreneurs, était de nature financière, à savoir que l'avance dont ils bénéficiaient restait fixe tout au long de la campagne même en cas de baisse importante du prix mondial. Afin d'éviter cet inconvénient, un lien entre les avances sur l'aide et le prix mondial a été introduit à partir de la campagne 1996/97, permettant une hausse des avances en cas de baisse du prix mondial et vice versa.

²² Les producteurs et les égreneurs avaient fréquemment des difficultés et des contestations dans l'application de la grille communautaire en raison des délais d'analyse et de leur répercussion sur le paiement du prix minimal, ainsi que des adaptations en fonction de la qualité.

évolution dans le temps, le prix mondial du coton non égrené est établi sur base de coefficients d'ajustement fondés sur le rapport historique entre le prix du coton égrené et celui du coton non égrené.

Au cours de la période 1995/96 à 2000/2001, la production grecque a dépassé sa QNG de 54 % en moyenne (avec un maximum de 73 %) tandis que la production espagnole a dépassé sa QNG de 23 % en moyenne (avec un maximum de 64 %). Le dispositif visant à atténuer les réductions de prix pour relever le soutien global à un maximum de 770 Mio€ a, quant à lui, été mis en oeuvre à trois reprises en faveur de la Grèce (1995/96, 1997/98 et 2000/2001) et à deux reprises en faveur de l'Espagne (1997/98 et 2000/2001). En conséquence, les réductions moyennes de prix d'objectif ont été égales à 22 % en Grèce et 15 % en Espagne, donnant lieu à un prix minimum moyen de 77,3 €/100 kg en Grèce et de 85,4 €/100 kg en Espagne.

Au cours de la période considérée, la production communautaire a continué à progresser et atteint le record de 1.760.000 tonnes en 1999/2000, avec pour conséquence, compte tenu de la situation des prix mondiaux qui connaissaient une profonde dépression, des dépenses budgétaires excédant largement 770 Mio€.

4.1.3 *Dernière modification du régime d'aide*

Depuis la campagne de commercialisation 2001/2002, le mécanisme de réduction des prix a été nettement renforcé, à partir de certains seuils de production, dans un souci de respect de la discipline budgétaire, mais surtout en vue d'éviter les problèmes environnementaux causés par l'intensification extrême et l'extension de la culture du coton. Les réductions de prix de 0,5% pour chaque 1% de dépassement des QNG ont été renforcées : à partir d'un seuil de production communautaire de 1.500.000 tonnes réparti entre la Grèce (1.138.000 tonnes) et l'Espagne (362.000 tonnes), le pourcentage de réduction de 0,5% des prix augmente progressivement. Cette augmentation du pourcentage de réduction est de 0,02 point de pourcentage pour chaque tranche de production de 15.170 tonnes pour la Grèce et de 4.830 tonnes pour l'Espagne.

En ce qui concerne la relation entre producteur et égreneur, ce dernier doit, pour être bénéficiaire de l'aide, obtenir un accord contractuel sur l'avance à verser sur le prix minimal.

En outre, les Etats membres prennent les mesures environnementales qu'ils déterminent comme appropriées en matière d'utilisation des terres agricoles à des fins cotonnières. Dans ce contexte, les Etats membres disposent, par subsidiarité, de la faculté d'instaurer des mesures limitant la culture éligible à l'aide en fonction notamment de critères socio-économiques et/ou environnementaux. L'Espagne a reporté en 2002/2003 l'entrée en vigueur des premières mesures en question : il s'agit essentiellement de mesures de rotation obligatoire applicable au niveau de l'exploitation. Par contre, dès 2001/2002, la Grèce a eu recours à cette disposition en limitant, par décret national, à 393.700 hectares (soit 5% de réduction par rapport à la moyenne des trois campagnes précédentes) la superficie dont la production pouvait être éligible à l'aide. En

2002/2003, la Grèce a maintenu la tendance en introduisant des mesures de réductions ultérieures.

Cependant, les modalités pratiques des mesures de limitation des superficies éligibles à l'aide décidées par les autorités grecques n'ont pas permis, au cours de la campagne 2001/2002, de contrôler le régime à l'égard des objectifs notamment environnementaux de maîtrise de la production. En effet, le fait d'avoir fixé des limites maximales au niveau de grandes zones géographiques n'a pas eu d'impact direct au niveau du producteur individuel. Compte tenu de l'importance des superficies réellement enssemencées, la production totale grecque livrée aux entreprises a atteint un niveau record²³, dont une partie non négligeable ne pouvait pas bénéficier de l'aide car issue de superficies non éligibles à l'aide.

Afin de permettre une comptabilisation adéquate des différentes catégories de coton non égrenés à l'égard du régime d'aide, des précisions ont dû être apportées en matière de notion de production éligible et de notion de production effective entrant dans le champ d'application du mécanisme stabilisateur²⁴.

Cette faculté de limiter les superficies éligibles à l'aide a donné lieu à la coexistence d'un coton bénéficiant de l'aide avec un coton non subventionné, entraînant un double système de prix payé aux producteurs. Cette situation a encore augmenté la complexité de la gestion du régime. La dualité de la filière s'est maintenue au cours de la campagne 2002/2003, avec une ampleur toutefois moindre.

Enfin, les Etats membres sont désormais tenus de déterminer un régime de sanctions et de prendre toute mesure nécessaire pour en assurer la mise en oeuvre. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

4.2 Autres dispositions du régime du coton

4.2.1 Groupements de producteurs

Le paragraphe 4 du protocole n° 4 annexé à l'acte d'adhésion de la Grèce prévoit l'octroi d'aides en vue de stimuler la constitution des groupements de producteurs et leurs unions et de faciliter leur fonctionnement.

²³ En effet, le niveau de la production grecque livrée aux entreprises d'égrenage s'est élevée à 1.354.719 tonnes, soit à nouveau un dépassement de 73% de la QNG. Au stade actuel, il semble que l'effet en Grèce s'est reporté sur la campagne suivante 2002/2003 dans la mesure où la production se situe à environ 1.170.000 tonnes. Dès 2001/2002, l'Espagne a, quant à elle, réussi à maîtriser sa production à un niveau inférieur à 362.000 tonnes. Les informations relatives à la campagne 2002/2003 confirment à nouveau cet état de fait en Espagne.

²⁴ Pour être incluses dans la production effective, les quantités livrées de coton non égrené doivent être saines, loyales et marchandes ; provenir de superficies ayant fait l'objet de déclarations dans le système de gestion et de contrôle intégré et être issues de superficies non exclues du régime d'aide au titre des mesures notamment agri-environnementales prévues à l'article 17 § 3 du règlement du Conseil. Pour être considérées comme éligibles, les quantités livrées doivent respecter des conditions supplémentaires en terme notamment de délai de mise sous contrôle et de demande d'aide par exemple.

Les règles générales dudit régime d'aide ont été établies par le règlement (CEE) n° 389/82 du Conseil, fixant notamment le système de reconnaissance des groupements de producteurs et de leurs unions. La Communauté a ainsi encouragé, de 1982 à 1992, leur constitution : il était prévu une aide au démarrage et des aides à l'investissement, essentiellement pour l'achat de machines de récoltes. Depuis, l'équipement en machines de récolte est général, en Grèce comme en Espagne.

Actuellement, et depuis 1993, aucune action commune prévue par le règlement (CEE) n° 389/82 ne fait l'objet d'un soutien financier communautaire dans la mesure où la période envisagée pour la réalisation de ces actions est terminée. Toutefois, il convient de noter que ledit règlement est toujours en vigueur et que les règles concernant les organisations en question, notamment leurs statuts et leurs fonctionnements, sont toujours d'application.

Par ailleurs, depuis la campagne 1998/99, les groupements de producteurs satisfaisant aux critères du paragraphe 4 dudit protocole n° 4 peuvent, dans le cas d'égrenage à façon et moyennant certaines conditions, bénéficier directement du paiement de l'aide prévue dans le cadre du régime d'aide à la production. Jusqu'à présent, cette possibilité n'a pas été utilisée.

4.2.2 *Aide aux petits producteurs*

A partir de la campagne 1989/90, un régime d'aide spécifique pour les petits producteurs de coton (dont la superficie ne dépassait pas 2,5 hectares) a été établi par le règlement (CEE) n° 1152/90 du Conseil afin d'atténuer, pour cette catégorie de producteurs, les baisses de revenu inhérentes au mécanisme stabilisateur prévu dans le cadre du régime d'aide à la production.

En plus du régime général du prix minimal, un montant d'aide forfaitaire par hectare a été fixé à un niveau permettant de compenser les frais inhérents à la récolte à la main, soit 250 ECU/ha. La limite d'une superficie maximale garantie (SMG) de 73.000 hectares a été établie en vue d'assurer la stabilité budgétaire. Lorsque la superficie consacrée au coton par les petits producteurs dépassait la SMG, le montant de l'aide était réduit proportionnellement en fonction du dépassement constaté.

Au fil des années, l'existence de cette aide a généré une forte augmentation du nombre de petits producteurs, par un fractionnement des demandes en Grèce, et donc une augmentation de la superficie concernée, qui est passée de 21% en 1989/90 à 42% en 1994/95 (dernière campagne d'application du régime).

Cette dérive du régime a ramené l'aide aux petits producteurs à un niveau effectif de 100 ECU/ha, ce qui ne représentait plus que 6% environ des recettes des producteurs concernés. D'autre part, l'argument de l'absence de mécanisation pour les petits producteurs perdait de sa pertinence, grâce à l'utilisation commune des machines de récolte à travers les groupements de producteurs. En conséquence, ce régime a été supprimé à partir de la campagne 1995/96 et son budget a été intégré dans la valeur de l'aide totale au secteur lors des modifications du régime d'aide à la production décidée à la même période.

4.3 Aide, prix minimal et budget

4.3.1 Les dépenses budgétaires

Les informations reprises aux paragraphes du point 1.3 concernent la période débutant avec la campagne de commercialisation 1995/96 et prennent ainsi en compte les caractéristiques principales du régime d'aide dans son fonctionnement actuel.

Les dépenses budgétaires liées au coton sont uniquement constituées par l'aide à la production (à la tonne), qui est reprise au sein du chapitre budgétaire 1-14 - plantes textiles.

Evolution des dépenses d'aide à la production de coton

(Mio €)

95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	2000/01	2001/02	2002/03 (*)
740	800	761	903	855	733	804	871

(Source: DG AGRI)

(*) : provisoire

Dans la plupart des cas, les dépenses budgétaires ont une sorte de plancher à un niveau de 770 Mio €. Mais elles peuvent être nettement supérieures, notamment dans un contexte de prix mondial faible. En cas de prix mondial élevé, elles peuvent aussi être plus faibles lorsque la production est très élevée par rapport aux quantités nationales garanties. En l'absence du dispositif visant à atténuer les réductions de prix, les dépenses des campagnes 1995/96, 1997/98 et 2000/2001 auraient été respectivement de 638 Mio€, 701 Mio€ et 632 Mio€.

L'évolution des dépenses est inévitablement liée à celle du prix mondial du coton non égrené pendant la période au cours de laquelle les opérateurs peuvent fixer l'aide, à savoir de septembre²⁵ à mars :

Evolution du prix moyen mondial du coton non égrené (sur la période de la fixation des aides)

(€/t)

95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	2000/01	2001/02	2002/03
359	318	359	221	199	370	185	238

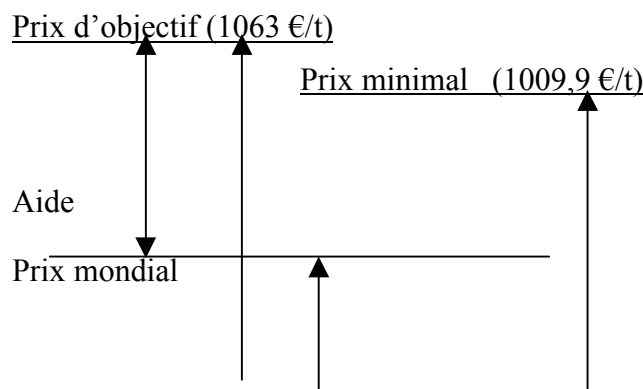
Corollairement à l'évolution de l'indice A de Cotlook, le prix mondial du coton non égrené déterminé en Euro par tonne témoigne d'une grande volatilité.

²⁵

De juillet à mars depuis la campagne 2002/2003.

4.3.2 Le niveau relatif de l'aide

La visualisation des différents paramètres du régime d'aide peut se résumer comme suit :



Pour la période 1995/1996 à 2002/2003, l'importance du prix mondial vis à vis du niveau de l'aide se situe dans les proportions suivantes : environ 1/3 pour le prix mondial (+/- 280 €/t) et 2/3 pour l'aide (+/- 520 €/t en Grèce et +/- 620 €/t en Espagne).

Toutefois, ce sont les niveaux relatifs de soutien entre cultures qui peuvent influencer l'évolution des productions au sein de chaque pays. Dans un souci d'objectivité quant à la rentabilité économique comparative des secteurs, il convient toutefois de se référer également au point 3.5.3 relatif aux marges brutes.

Dans les principales régions cotonnières, le tableau ci-dessous présente, pour les campagnes 1999/2000 à 2002/2003, les niveaux moyens d'aide octroyés dans le cadre du régime des cultures arables²⁶.

	Maïs	Autres Céréales	Blé dur	Oléagineux	Protéagineux	Lin non Textile	Coton
ANDALOUSIE							
Irrigué	491	261	606	459	459	398	2.115
Aide par ha							
GRECE							
Région I	534	148	506	240	260	232	1.517
Aide par ha							

4.3.3 Le niveau de prix minimum

L'application des modalités inhérentes au mécanisme stabilisateur a donné lieu aux niveaux de prix minimum suivants :

²⁶

La période choisie aux fins de la comparaison avec le secteur des cultures arables a été raccourcie par rapport à la période de référence 1995/96 à 2002/2003, afin de ne prendre en compte que les effets de la réforme de l'Agenda 2000.

Evolution du prix minimum du coton non égrené

(en Grèce)

(€/t)

95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	2000/01	2001/02	2002/03
792	911	850	719	622	745	593	744

(en Espagne)

(€/t)

95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	2000/01	2001/02	2002/03
1010	900	778	821	668	949	822	855

L'évolution différenciée des prix minimum du coton non égrené, d'un Etat membre à l'autre, est essentiellement le résultat des évolutions respectives de leur production. En Espagne, le prix minimum est plus stable et plus élevé qu'en Grèce en raison d'une plus grande stabilité de la production espagnole, laquelle s'est maintenue à un niveau plus faible de dépassement de sa QNG.

ANNEXE I

EVOLUTION DES SUPERFICIES ELIGIBLES DE COTON NON EGRENE (Ha)

CAMPAGNE	Superficie Grèce	Superficie Espagne	Superficie Italie	Superficie Portugal	Superficie Totale
1982/1983	137.000				137.000
1983/1984	168.000				168.000
1984/1985	192.042				192.042
1985/1986	209.000				209.000
1986/1987	210.000	80.583	33	0	290.616
1987/1988	202.000	81.306	255	0	283.561
1988/1989	256.000	135.473	166	0	391.639
1989/1990	280.000	67.829	93	0	347.922
1990/1991	268.000	83.881	81	0	351.962
1991/1992	233.000	78.496	0	0	311.496
1992/1993	321.200	76.026	0	0	397.226
1993/1994	351.570	31.768	0	0	383.338
1994/1995	382.642	39.989	0	0	422.631
1995/1996	440.642	32.031	0	0	472.673
1996/1997	423.000	78.917	0	0	501.917
1997/1998	396.085	113.579	0	32	509.696
1998/1999	407.000	100.532	0	40	507.572
1999/2000	427.000	110.664	0	40	537.704
2000/2001	405.000	88.935	0	0	493.935
2001/2002 (*)	378.738	91.067	0	216	470.021
2002/2003	357.569	87.068	0	497	445.134

(*) : à partir de 2001/2002, la superficie éligible en coton peut être différente de la superficie totale ensemencée :

2001/2002	423.000	91.067	0	216	514.823
2002/2003	357.569	87.068	0	497	445.134

ANNEXE II

EVOLUTION DES PRODUCTIONS EFFECTIVES DE COTON NON EGRENE (Tonnes)

CAMPAGNE	Production Grèce	Production Espagne	Production Italie	Production Portugal	Production Totale
1982/1983	333.162				333.162
1983/1984	428.453				428.453
1984/1985	481.246				481.246
1985/1986	561.540				561.540
1986/1987	667.779	284.550	32	0	952.361
1987/1988	600.448	275.070	92	0	875.610
1988/1989	805.856	383.169	99	0	1.189.124
1989/1990	886.919	211.599	29	0	1.098.547
1990/1991	709.871	281.838	34	0	991.743
1991/1992	719.449	279.575	0	0	999.024
1992/1993	760.685	223.932	0	0	984.617
1993/1994	985.676	98.883	0	0	1.084.559
1994/1995	1.191.400	143.249	0	0	1.334.649
1995/1996	1.364.798	104.400	0	1	1.469.939
1996/1997	927.650	300.221	0	0	1.227.871
1997/1998	1.085.482	379.358	0	99	1.464.939
1998/1999	1.210.900	337.567	0	147	1.548.614
1999/2000	1.350.677	409.518	0	73	1.760.268
2000/2001	1.272.873	300.657	0	0	1.573.530
2001/2002 (*)	1.246.839	336.984	0	612	1.584.435
2002/2003	1.172.925	321.589	0	843	1.495.357

(*) : à partir de 2001/2002, la production effective peut être différente de la production éligible :

2001/2002	1.237.103	336.984	0	612	1.574.699
2002/2003	1.166.268	321.539	0	843	1.488.650

ANNEXE III

MECANISME STABILISATEUR

Le fonctionnement actuel du mécanisme stabilisateur comporte plusieurs étapes, variables selon qu'il s'agit d'Etats membres traditionnellement producteurs ou non, et s'avère relativement complexe.

A. Pour la Grèce et l'Espagne

Deux conditions doivent être remplies pour appliquer une réduction du prix d'objectif :

- (1) Le total des productions effectives de la Grèce et de l'Espagne doit dépasser la quantité de 1.031.000 tonnes;
- (2) Pour l'Espagne, la production effective doit être supérieure à 249.000 tonnes (QNG). Pour la Grèce, la production effective doit être supérieure à 782.000 tonnes (QNG).

Dans une première phase, jusqu'à un niveau de production de la Grèce et de l'Espagne inférieur ou égal à 1.500.000 tonnes, la réduction est appliquée dans une proportion de 0,5% du prix d'objectif par dépassement de chaque 1% des QNG.

Toutefois, en cas de dépassement de la QNG dans un seul de ces deux états membres, la réduction de prix y applicable n'est pas calculée sur la base du dépassement de sa production effective par rapport à sa QNG mais sur base du dépassement de l'ensemble de la production effective de ces deux Etats membres par rapport à 1.031.000 tonnes²⁷.

Dans une seconde phase, au-delà du seuil de 1.500.000 tonnes réparti entre la Grèce (1.138.000 tonnes) et l'Espagne (362.000 tonnes), le pourcentage de réduction de 0,5% augmente progressivement de 0,02% pour chaque tranche de production de 15.170 tonnes pour la Grèce et de 4.830 tonnes pour l'Espagne.

En outre, lorsqu'en raison d'un prix mondial élevé, supérieur à 30,2 €/100kg, les dépenses prévues en conséquence de l'application d'une ou des deux phases mentionnées ci-dessus sont inférieures à 770 Mio€, un dispositif de redistribution budgétaire a été introduit afin de permettre uniquement pour l'Etat membre dont la production effective dépasse sa QNG d'atténuer la réduction de prix et donc d'augmenter les aides, avec pour résultat un soutien global au secteur étant garanti égal au maximum à 770 Mio€.

Toutefois, le dispositif de redistribution budgétaire prévoit certaines limites afin d'éviter que les dépenses résultantes ne soient supérieures à celles qui résulteraient suite à une augmentation des quantités de référence à 270.000 tonnes pour l'Espagne et 850.000 tonnes pour la Grèce.

Par ailleurs, le prix minimum à payer aux producteurs est adapté en fonction de l'incidence sur l'aide de ces différentes étapes du mécanisme stabilisateur : il est par conséquent égal au prix d'objectif réduit, diminué de 5,31 €/100kg.²⁸

²⁷ Cette formule donne lieu à une réduction du prix d'objectif plus favorable à l'Etat membre concerné du fait de la non utilisation totale de la QNG de l'autre Etat membre.

²⁸ Ce montant de 5,31 €/100kg correspond à la différence entre les niveaux institutionnels du prix d'objectif (106,3 €/100kg) et du prix minimum (100,99 €/100kg)

B. Pour les autres Etats membres

Chacun des autres Etats membres dispose d'une quantité de référence égale à 1.500 tonnes. A présent, seul le Portugal produit du coton dans ce cadre.

La condition préalable au déclenchement du mécanisme stabilisateur est que la production effective de l'Espagne et de la Grèce dépasse 1.031.000 tonnes.

La réduction du prix d'objectif est égale à 0,5% par dépassement de 1% de la quantité de 1.500 tonnes et il n'y a pas de réduction supplémentaire au-delà d'un certain seuil de production. Le dispositif de redistribution budgétaire permettant d'atténuer la réduction de prix ne s'applique pas non plus.

Par ailleurs, le prix minimum à payer aux producteurs est égal au prix d'objectif réduit, diminué de 5,31 €/100kg.