Politique agricole commune (PAC): régimes de soutien, programmes nationaux de restructuration du secteur du coton

2007/0242(CNS) - 09/11/2007 - Document de base législatif

OBJECTIF : adopter un nouveau régime d'aide spécifique au coton visant à faire du coton un secteur compétitif, durable et répondant aux lois du marché, tout en respectant les engagements pris dans le cadre du protocole n° 4 concernant le coton annexé à l'acte d'adhésion de la Grèce.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Conseil.

CONTEXTE: d'un intérêt limité pour l'Union européenne dans son ensemble, le secteur du coton, qui ne contribue que pour 0,15% à la production agricole finale, revêt une importance élevée sur le plan régional dans les deux principaux États membres producteurs. Environ 76% de la production totale de l'UE (quelque 1,45 million de tonnes de coton brut) sont cultivés en Grèce. En 2005, la Grèce tirait 9 % de sa production agricole totale du coton, tandis que l'Espagne, l'autre grand producteur, enregistrait un taux de 1,3%. La Bulgarie produit de petites quantités de coton, alors que la Portugal a abandonné cette culture. Dans l'Union européenne, les exploitations de coton se caractérisent par leur taille réduite (en Grèce, 4,5 hectares et en Espagne, 11 hectares) et par leur nombre important (79.700 en Grèce et 9.500 en Espagne).

Ces dernières années, l'incidence de la culture du coton sur l'environnement a retenu l'attention. Dépendante de l'irrigation et des engrais, cette production est largement associée à la diminution de la biodiversité et à l'appauvrissement des sols. De surcroît, l'usage intensif de produits phytosanitaires, en particulier d'insecticides et de défoliants pour les récoltes, constitue une source d'inquiétude. Au niveau de la transformation, des entreprises privées ainsi que des coopératives assurent la transformation du coton brut en coton utilisable, grâce au processus d'égrenage, lors duquel les fibres de coton sont séparées de la graine. L'Espagne, dont près de la moitié des 29 usines sont gérées par des coopératives, enregistre une surcapacité d'égrenage en comparaison avec son niveau de production, tandis que la Grèce présente un meilleur équilibre par rapport à la production et les coopératives gèrent un nombre d'usines moins important (20 sur un total de 73).

Ces dernières années, la PAC a fait l'objet d'une profonde réforme. Afin d'aligner le secteur du coton sur les autres secteurs, le Conseil a adopté en avril 2004 un nouveau régime d'aide au coton reposant sur un système d'aide au revenu découplée et de paiement spécifique à la culture fondé sur la superficie versés directement aux producteurs de coton. Il est entré en vigueur en janvier 2006.

Or, le 7 septembre 2006, la Cour de justice des Communautés européennes a annulé la réforme du régime d'aide au coton adoptée en 2004, alléguant la violation du principe de proportionnalité pour les raisons suivantes: a) la Commission européenne n'a pas effectué d'analyse d'impact ; b) la Commission européenne n'a pas pris en considération les coûts salariaux directs dans le processus d'évaluation et de décision; c) la Commission européenne n'a pas pris en considération l'incidence du nouveau régime sur le secteur de l'égrenage, qui, bien qu'il ne relève pas du protocole, est directement lié à l'activité de production de coton. La Cour a cependant suspendu les effets de l'annulation jusqu'à l'adoption, dans des délais raisonnables, d'un nouveau règlement.

CONTENU : la présente proposition établit un nouveau régime d'aide au coton, qui vise à faire du coton un secteur compétitif, durable et répondant aux lois du marché. Elle s’appuie sur une analyse d'impact ainsi que sur deux études indépendantes portant, respectivement, sur les aspects socioéconomiques du

coton et sur les effets sur l'environnement du régime proposé. Une consultation publique par Internet a également été organisée du 8 mai 2007 au 22 juin 2007.

Le nouveau régime d'aide au coton devra permettre d'atteindre les objectifs suivants:

- garantir la poursuite de l'activité agricole en tant que composante du développement durable des régions productrices de coton;
- assurer la compatibilité des solutions possibles en matière d'aide aux producteurs de coton avec les principes de la politique agricole commune réformée;
- garantir la compatibilité des solutions possibles en matière d'aide aux producteurs de coton avec les engagements pris par l'Union européenne dans le cadre de l'OMC et limiter autant que faire se peut les effets négatifs sur les pays en développement;
- garantir la stabilité et la maîtrise du budget communautaire;
- garantir la compétitivité et l'adaptation au marché du secteur communautaire du coton;
- permettre de diminuer les effets de la production de coton sur l'environnement.
- contribuer à simplifier la gestion du régime d'aide aux producteurs de coton.

Pour que ces objectifs puissent être atteints, la proposition préconise d'intégrer dans le régime de paiement unique 65% des ressources qui étaient consacrées à l'aide au secteur du coton avant la réforme de 2004. À l'instar des autres agriculteurs bénéficiant de l'aide découplée, les producteurs de coton verront leurs revenus se stabiliser quelque peu et seront libres de s'adapter aux évolutions du marché. Les 35% restants continueront d'être liés à la production de coton, comme paiement à la surface. Ces paiements couplés sont destinés à assurer la poursuite de la culture du coton à un niveau suffisant pour préserver le secteur de l'égrenage dans les régions dans lesquelles il constitue une activité économique importante.

Selon la Commission, toutes les simulations effectuées laissent penser qu'à moyen terme, un taux d'aide couplée d'environ 35% favorisera le maintien de la production de coton tout en observant les principes de la réforme de la PAC. Un taux de couplage plus élevé, tout comme une diminution du paiement unique par exploitation versé aux producteurs de coton, impliquerait une lourde charge de travail pour les administrations des États membres. Par conséquent, après avoir analysé les différents scénarios proposés dans l'analyse d'impact, la Commission a conclu que les objectifs fixés ne pourraient être atteints qu'en maintenant l'équilibre entre l'aide couplée et l'aide découplée et en modifiant légèrement le régime existant. Il est donc proposé de maintenir la superficie maximale à 450.597 ha :

- 370 000 ha en Grèce,
- 70 000 ha en Espagne,
- 360 ha au Portugal,
- 10 237 ha en Bulgarie.

Le niveau du paiement à la surface demeurera inchangé et sera proportionnellement diminué si les demandes de paiement dépassent la surface maximale d'un État membre. Tant l'aide découplée et que le paiement spécifique à la culture fondé sur la superficie continueront d'être subordonnés aux critères de conditionnalité (de cette manière, la production de coton sera peu à peu plus respectueuse de l'environnement, sans incidence négative sur les revenus). Le paiement spécifique à la culture sera octroyé par hectare de coton admissible au bénéfice de l'aide, à condition que la superficie soit entretenue au moins jusqu'à la récolte, sans obligation de livraison ou de vente du coton. Le coton devra répondre aux critères minimaux suivants: être de qualité saine, loyale et marchande. Il est également proposé d'aider les organisations interprofessionnelles afin que ces dernières soient davantage en mesure de coordonner la commercialisation du coton, de passer des contrats entre producteurs et transformateurs et de promouvoir la production de qualité.

Le transfert financier en faveur de la restructuration des régions productrices de coton prévu par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil (22 Mios EUR par an à compter de l'exercice budgétaire 2007) a

déjà été effectué au profit du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et a été intégré, par les décisions 2006/410/CE et 2006/636/CE, dans la répartition annuelle par État membre du soutien communautaire au développement rural. Ainsi, pour la période 2007-2013, un montant supplémentaire de 154 Mios EUR sera affecté en tant que soutien communautaire supplémentaire aux mesures mises en œuvre dans les régions productrices de coton.

Il faut également noter que dans le cadre de la promotion du coton produit dans l'Union européenne, la création d'un «label d'origine» est préconisée. Les parties intéressées en ont explicitement fait la demande lors du processus de consultation.