

FR

024062/EU XXIII.GP
Eingelangt am 09/11/07

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 9.11.2007
SEC(2007) 1482

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

Proposition de RÈGLEMENT DU CONSEIL

modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, en ce qui concerne le régime d'aide au coton

Résumé de l'étude d'impact

{COM(2007) 701final}
{SEC(2007) 1481}

1. DEFINITION DU PROBLEME

L'analyse d'impact répond à la nécessité de trouver un juste équilibre entre le respect les protocoles ratifiés lors de l'adhésion à la Communauté européenne des États membres producteurs et le passage au découplage des aides provoqué par la réforme de 2003 de la politique agricole commune (PAC).

Les protocoles disposent que la Communauté soutient la production de coton dans les régions où elle est importante pour l'économie agricole. Le régime de soutien est censé garantir aux producteurs concernés un revenu équitable et comprendre une aide à la production.

Le premier régime d'aide au coton remonte à l'adhésion de la Grèce à la Communauté européenne, en 1980, et a été étendu à l'Espagne et au Portugal en 1986. Ce régime reposait sur un système de «paiement compensatoire» versé aux transformateurs ayant payé un prix minimum d'achat aux producteurs pour la fourniture de coton non égrené. L'aide et le prix minimum étaient calculés par référence à l'écart entre le prix indicatif communautaire et le prix du marché mondial.

Ce régime est à l'origine de la formidable expansion du secteur du coton de l'Union européenne.

Le principe directeur sur lequel repose l'actuel processus de réforme de la PAC consiste à abandonner la politique de soutien des prix et de la production au profit d'un système d'aide au revenu découpée.

Souhaitant aligner le secteur du coton sur les principes de la PAC réformée, le Conseil a adopté en avril 2004 un nouveau régime d'aide au coton reposant sur un système d'aide au revenu découpée et de paiement spécifique à la culture fondé sur la superficie versés directement aux producteurs de coton. Ce régime est entré en vigueur en janvier 2006.

Le 7 septembre 2006, à la suite d'un recours juridictionnel introduit par l'Espagne, la Cour de justice des Communautés européennes a annulé la réforme.

La Cour a fondé son arrêt sur la violation du principe de proportionnalité, étant donné que:

- la Commission européenne n'a pas effectué d'analyse d'impact,
- la Commission européenne n'a pas pris en considération les coûts salariaux des emplois familiaux dans le processus d'évaluation et de décision;
- 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 la production de coton.

La présente analyse d'impact met l'accent sur ces deux derniers points.

2. OBJECTIFS

Tenant compte de ces différents éléments, le nouveau régime d'aide au coton devra contribuer 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. Ce régime devrait en particulier:

- garantir la poursuite de l'activité agricole en tant que composante du développement durable des régions productrices de coton,
- assurer la compatibilité des aides aux producteurs de coton avec les principes de la PAC réformée,
- garantir la compatibilité des aides 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 retombées négatives sur les pays en développement;
- garantir la stabilité et la maîtrise du budget communautaire,
- garantir la compétitivité et l'adaptation au marché du secteur du coton,
- permettre de diminuer les effets de la production de coton sur l'environnement,
- contribuer à simplifier le régime d'aide aux producteurs de coton.

3. OPTIONS STRATEGIQUES

Trois options représentant trois choix stratégiques distincts ont été étudiées. Les solutions de remplacement ou les variantes se rangent dans ces catégories d'options.

L'option «Aide à la production» (scénario «pré-réforme») implique le rétablissement du régime en vigueur avant la réforme de 2004. Elle prévoit de verser un paiement compensatoire au transformateur (égreneur) à condition que ce dernier paie un prix minimum aux producteurs de coton pour la fourniture de coton non égrené.

L'option «Découplage quasi total» (scénario «Réforme 2004») prévoit un régime similaire à celui en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2006.

L'ancien paiement compensatoire est divisé comme suit: 65 % de paiement découpé et 35 % de paiement spécifique à la culture fondé sur la superficie, versés directement au producteur de coton. Le budget restant est affecté aux mesures de développement rural, telles que la restructuration du secteur et la commercialisation, dans les régions touchées par la réforme.

Les répercussions des différents niveaux de paiements couplés sont étudiées.

Cette option prévoit également la possibilité d'imposer une obligation de récolte, ainsi que le respect de normes de qualité minimales.

L'option «Découplage total» prévoit la suppression de tous les paiements couplés pour le coton, y compris l'actuel paiement spécifique à la culture fondé sur la superficie.

Dans cette option, une partie de l'ancienne aide couplée est consacrée aux mesures de développement rural dans les régions touchées par la réforme, y compris les mesures de restructuration du secteur, de diversification et d'innovation.

4. ANALYSE DES INCIDENCES

4.1. *Incidence économique*

Pour les producteurs de coton, le choix de poursuivre ou non leur activité dépendra principalement de la rentabilité de cette culture par rapport à celle d'autres cultures. Le principal indicateur de rentabilité utilisé aux fins de cette analyse est la marge brute.

On a étudié les marges brutes dégagées par les différents régimes d'aide (les trois options) et méthodes de production du coton ainsi par les cultures de remplacement adaptées aux régions concernées.

La marge brute ne tenant pas compte du coût des emplois familiaux non rémunérés, cette première étape a été complétée par une deuxième analyse de l'impact des trois options sur le revenu agricole familial, c'est-à-dire la rémunération des emplois familiaux.

L'existence d'aides agroenvironnementales peut considérablement influer sur les choix de culture des producteurs. C'est pourquoi, bien que ces paiements n'entrent pas dans le régime d'aide au coton, la participation éventuelle des agriculteurs aux programmes environnementaux a été prise en considération.

Pour l'option 2, on a effectué une analyse de sensibilité portant sur les répercussions que pourraient avoir sur la production de coton différents niveaux de couplage des aides par rapport aux 35 % prévus par le Conseil en avril 2004.

Option «Aide à la production» (option 1)

- L'aide étant liée à la production, la culture du coton est beaucoup plus rentable que n'importe quelle autre culture.
- Remplacer la culture du coton par celle des céréales aboutit à une perte de revenu de plus de 1 500 EUR par hectare en Espagne et de 700 à 1 000 EUR par hectare en Grèce.
- Il y a un risque que la production dépasse les quantités nationales garanties et, partant, que l'aide par tonne soit diminuée, portant ainsi préjudice aux producteurs les plus vulnérables et accélérant le processus de concentration entre les plus compétitifs.
- L'effet incitatif important de l'aide au coton garantit la poursuite de l'activité dans les régions concernées.
- Le régime d'aide couplée au coton constitue une anomalie, car les cultures concurrentes bénéficient désormais d'une aide en grande partie découpée.
- Cette option n'offre aucun moyen de remédier au problème de surcapacité du secteur de l'égrenage et retardé la restructuration. Pendant la période 2003-2005, sous le régime précédent, qui présentait les mêmes caractéristiques, le taux d'utilisation de la capacité était de 41 % en Espagne contre 70 % en Grèce.

Option «Découplage quasi total» (option 2)

- En 2006, la superficie plantée en coton en Espagne est descendue aux niveaux antérieurs à l'adhésion et les rendements ont diminué d'environ un tiers. En Grèce, la superficie consacrée au coton est demeurée stable et les rendements n'ont baissé que d'un cinquième.
- Là où des programmes agroenvironnementaux existent, le coton reste la culture la plus rentable.
- En Espagne, même en l'absence d'aides agroenvironnementales, le coton est plus rentable que les cultures de substitution. Cette situation serait encore renforcée si l'on supprimait les dernières aides couplées aux cultures de substitution.
- En Grèce, il est davantage probable que le coton puisse être supplanté par le maïs et, dans une certaine mesure, par le blé.
- Dans ces deux pays, il est peu plausible que les superficies affectées à la culture du coton tombent nettement en dessous des niveaux antérieurs à l'adhésion.
- Les producteurs de coton peuvent s'orienter vers d'autres choix sans perdre leurs droits aux paiements découpés.
- L'analyse de sensibilité indique qu'il n'y a pas lieu de porter le taux de l'aide couplée à 40 % pour maintenir la production de coton à un niveau raisonnable. Il pourrait s'ensuivre une forte chute si ce taux était abaissé à 30 ou à 25 %.
- La qualité du coton pourrait être améliorée si l'on combinait obligation de récolte (au lieu de l'obligation relative à l'ouverture des capsules actuellement en vigueur) et norme minimale de qualité.
- Les répercussions sur le secteur de l'égrenage dans les deux pays rendront nécessaire la mise en œuvre d'importantes mesures de restructuration et de consolidation. En 2006, le taux d'utilisation de la capacité d'égrenage est descendu à 17 % en Espagne et à 56 % en Grèce. Une partie du secteur de l'égrenage cessera ses activités et le reste sera contraint d'augmenter son taux d'utilisation de la capacité s'il veut améliorer sa rentabilité.
- Des fonds au développement rural supplémentaires pourraient contribuer au financement des mesures d'adaptation et de diversification des régions productrices de coton.

Option «Découplage total» (option 3)

- En Grèce, la production de coton serait probablement limitée à une production extensive dans le cadre de programmes agroenvironnementaux, ce qui serait bénéfique pour l'environnement.
- En Espagne, la production de coton ne serait plus viable économiquement et serait donc probablement tout à fait abandonnée.
- La substitution du blé au coton serait avantageuse pour l'environnement; son remplacement par du maïs ne serait pas source de réels bénéfices pour l'environnement, et les besoins en eau seraient accrus.

- La plupart des usines d'égrenage seraient contraintes de fermer.
- Même s'il s'inscrit dans le processus de réforme de la PAC, le découplage total de l'aide au coton ne garantit pas la poursuite de la production de coton dans les régions concernées. Sans aide spécifique au coton, cette option ne permet pas d'atteindre les objectifs fixés dans les protocoles.

4.2. Incidences sur l'environnement

La production de coton est associée à un certain nombre d'effets négatifs sur l'environnement.

Quantité d'eau: dans l'UE, la quasi-totalité de la superficie consacrée au coton est irriguée. Le coton est cultivé dans des régions où l'eau est une ressource limitée.

Qualité de l'eau: on constate une forte utilisation de pesticides, d'herbicides, d'inhibiteurs de croissance des végétaux et de défoliants, dont l'action est aggravée en situation de monoculture.

Sols: la forte utilisation d'intrants, l'irrigation et la monoculture provoquent leur détérioration.

Biodiversité et habitats: la forte utilisation d'intrants et la monoculture ont une incidence négative sur la biodiversité, sur la disponibilité des habitats et sur la stabilité biologique.

Ces risques sont plus ou moins importants selon les pratiques agricoles, l'intensité de la culture du coton et la vulnérabilité du site.

La comparaison avec des cultures de substitution montre que le remplacement du coton par des céréales, du tournesol ou des cultures fourragères irriguées pourrait être bénéfique pour l'environnement; en revanche, la culture du maïs et de légumes n'entraînerait aucune amélioration.

Option «Aide à la production» (option 1)

- Étant donné que le système de soutien des prix favorise l'intensification, l'incidence de cette option sur l'environnement est particulièrement importante.
- La pollution de l'eau est considérée comme le problème principal, le coton étant essentiellement cultivé sur des terres classées par la directive «Nitrates» parmi les zones vulnérables.
- Le principe de conditionnalité ne peut s'appliquer aux exploitations cultivant uniquement du coton.
- Actuellement, les programmes agroenvironnementaux peuvent parfois se révéler plus intéressants pour les producteurs de coton de certaines régions.

Option «Découplage quasi total» (option 2)

- En Grèce, la lenteur des réactions au changement de régime explique que la superficie plantée en coton se soit peu étendue.

- En Espagne, la superficie et les rendements ont diminué, de même que l'utilisation d'intrants. Participation accrue aux programmes agroenvironnementaux.
- Les paiements couplés et découplés sont soumis à la conditionnalité.

Option «Découplage total» (option 3)

- En Grèce, la production de coton se limiterait probablement à une production extensive dans le cadre de programmes agroenvironnementaux.
- En Espagne, la production de coton serait vraisemblablement abandonnée.
- Substituer le blé au coton présenterait des avantages pour l'environnement; il n'en serait pas de même avec le maïs.

Le secteur de l'égrenage

Le secteur de l'égrenage n'est associé à aucun problème environnemental particulier.

4.3. *Incidences sociales*

La Grèce compte 79 700 producteurs de coton et l'Espagne quelque 9 500.

La culture du coton exigeant une main-d'œuvre assez nombreuse, la reconversion vers d'autres cultures impliquerait une diminution du nombre d'heures nécessaires par hectare. À cet égard, c'est l'option 3 qui présenterait les répercussions les plus importantes.

En 2005/2006, le secteur de l'égrenage du coton employait quelque 3 200 personnes en Grèce et 1 350 en Espagne; un tiers à un quart des emplois du secteur sont saisonniers.

Quelles que soient les options, la surcapacité rend inévitables les suppressions d'emplois. Si ces dernières sont peu importantes avec l'option 2, avec l'option 3 elles concernent la totalité des emplois en Espagne et 2 600 unités de travail en Grèce.

4.4. *Incidence sur les relations internationales*

La production de l'Union européenne n'intervient que pour 2 % dans la consommation mondiale de coton. Le commerce communautaire du coton est totalement libre: aucun droit à l'importation ni aucune restriction quantitative ne s'appliquent et aucune restitution n'est versée pour les exportations. L'Union européenne est un importateur net de coton.

Option «Aide à la production» (option 1): le rétablissement des paiements compensatoires irait à l'encontre de la position de négociation de l'Union européenne dans le cycle de Doha et serait considéré comme une mesure négative.

Option «Découplage quasi total» (option 2): la réforme de 2004 a limité l'effet de distorsion des échanges lié aux subventions accordées par l'UE au secteur du coton et est donc considérée comme positive.

Option «Découplage total» (option 3): un système d'aide totalement découpée serait compatible avec la position de négociation de l'Union européenne dans le cycle de Doha et serait donc considéré comme une mesure très positive.

4.5. *Incidence sur le budget de l'Union européenne*

Les trois options sont toutes budgétairement neutres par rapport au coût actuel, qui est d'environ 800 millions EUR.

Option «Aide à la production» (option 1)

Cette option reposant sur un paiement compensatoire lié aux variations des prix mondiaux, il faut s'attendre à une forte fluctuation des dépenses communautaires et à des coûts de contrôle supplémentaires.

Option «Découplage quasi total» (option 2)

La dépense est nettement plus stable, car la partie découpée de l'aide est fixe. L'aide à la surface découpée est limitée à une superficie maximale garantie et, de ce fait, simplement soumise aux variations à la baisse.

Option «Découplage total» (option 3)

L'aide découpée étant fixe, cette option est la plus stable et la plus prévisible du point de vue des dépenses de l'UE.

4.6. *Incidence sur les coûts administratifs et sur la simplification*

Option «Aide à la production» (option 1)

Devant coexister avec le régime de la PAC réformée (paiements largement découplés), cette option se révélerait complexe et onéreuse pour les bénéficiaires et pour les administrations publiques, car elle nécessiterait ses propres systèmes d'information, de contrôle et de suivi. Les coûts d'ajustement seraient élevés tant pour l'administration de la Commission que pour les autorités nationales et régionales et les entreprises qui se sont adaptées au nouveau système.

Option «Découplage quasi total» (option 2)

Cette option est plus simple du point de vue administratif. Étant donné sa similitude avec le régime postérieur à la réforme, les coûts d'ajustement seraient très faibles. Tous les paiements directs seraient soumis aux règles communes applicables au soutien direct, et notamment le paiement unique par exploitation.

Option «Découplage total» (option 3)

La gestion de cette option est plus facile. L'absence de paiement spécifique à la culture diminue tant les coûts que les risques liés aux contrôles. La production de coton serait soumise aux règles communes applicables au paiement unique par exploitation.

4.7. *Gouvernance et participation*

Les effets des trois options sur la gouvernance et la participation ne sont pas sensiblement différents, quoique les options 2 et 3 accordent une plus grande autonomie aux exploitants agricoles.

5. CONCLUSION

Si l'on compare les effets des trois options, on constate que l'option 2 (découplage quasi-total) est celle qui offre les meilleurs moyens pour atteindre les différents objectifs de la réforme. Elle satisfait aux conditions énoncées dans les protocoles et va dans le sens du processus de réforme de la PAC. Il serait certes possible d'augmenter le niveau de l'aide couplée, mais la charge administrative serait alors bien supérieure aux quelques avantages que l'on pourrait en retirer. Il serait souhaitable d'apporter certaines modifications au régime actuel, notamment à des fins de garantie de la qualité.