

Evaluation des dispositions de la PAC appliquées au secteur laitier

Note de synthèse

Contrat 30-CE-0382055/00-63

Novembre 2011

Direction-Générale de l'Agriculture et du Développement Rural

Note de synthèse

Introduction

Le secteur laitier engendre une part importante des revenus générés par l'agriculture dans l'Union européenne (UE) dans son ensemble. Plus d'un million de producteurs laitiers fournissent chaque année près de 150 millions de tonnes de lait. En même temps, la taille et l'importance du secteur laitier varient considérablement entre les États membres (EM) et d'une région à une autre en raison de facteurs agronomiques, économiques, historiques et autres. En outre, l'industrie de transformation du lait emploie 400 000 personnes. Les dépenses budgétaires totales de l'UE consacrées au secteur laitier ont été de €3.500 millions en moyenne entre 2008 et 2011.

Le marché laitier européen, réglementé par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) du lait et des produits laitiers, est composé des instruments traditionnels de la politique agricole commune (PAC) (droits à importation, restitutions à l'exportation, et stocks d'intervention de beurre et de lait écrémé en poudre). Ces mesures visent à soutenir directement les produits laitiers et donc indirectement le prix du lait cru et les revenus des producteurs laitiers. Parallèlement à l'intervention publique, le rôle de stockage du secteur privé a également été encouragé par des mesures comprenant les aides obligatoires pour le stockage privé du beurre, et les aides facultatives pour le stockage privé du lait écrémé en poudre et du fromage. Par ailleurs, afin de stimuler la demande finale de produits laitiers, des aides à l'écoulement interne du beurre, de la crème et du lait écrémé en poudre ont été utilisées.

En 2003, dans le cadre de la PAC, a été décidé un ensemble de mesures nouvelles ou révisées pour le secteur laitier. L'élément le plus radical a été le passage d'une aide au revenu moyennant un soutien aux prix du marché à un versement direct aux producteurs laitiers, connu sous le nom de prime aux produits laitiers. L'objectif de cette réforme était de mettre la politique laitière en conformité avec les mesures déjà adoptées dans d'autres secteurs pour remplacer le soutien des prix par des versements directs, dans le but de promouvoir une agriculture davantage orientée sur le marché et plus compétitive. La réforme des mesures pour le secteur laitier faisait partie d'une série plus large et plus complète de changements politiques instaurant un Régime de Paiement Unique (RPU) de soutien du revenu découplé, qui regroupait plusieurs paiements directs préexistants en un régime de paiement unique par exploitation. Il a été prévu d'intégrer la prime aux produits laitiers dans le RPU entre 2005 et 2007. Le but du RPU découplé est de maintenir le niveau de soutien du revenu tout en donnant aux éleveurs plus de liberté pour répondre aux demandes du marché.

Les nouveaux États membres avaient la possibilité d'appliquer un régime simplifié d'aide au revenu découplé, le régime de paiement unique à la surface (RPUS). Ils avaient également la possibilité d'accorder une aide supplémentaire pendant la phase transitoire pour les paiements directs, sous réserve d'approbation de la Commission, par le moyen de paiements directs nationaux complémentaires (PDNC).

Objectif et cadre

L'objectif de cette évaluation rétrospective est d'analyser les aspects économiques et structurels du secteur laitier de l'UE, et d'évaluer les impacts des mesures appliquées à ce secteur depuis la réforme de la PAC de 2003. Par conséquent, les premiers changements politiques à évaluer sont ceux inscrits dans les décisions entérinées en 2003 ou décidés antérieurement mais dont la mise en œuvre est postérieure à 2003. La période d'évaluation commence le 1^{er} juillet 2004, lors de la mise en œuvre des premières baisses des prix d'intervention et au début de la mise en place progressive de la prime aux produits laitiers. Toutefois, pour saisir les impacts de la mise en œuvre de la réforme de la PAC de 2003, on a utilisé les données d'avant 2004 pour établir un point ou période de référence. La plupart des indicateurs sur lesquels l'évaluation est fondée sont calculés jusqu'en 2009 ou 2010, selon la disponibilité des données. Ceux qui sont basés sur les données comptables agricoles de la base de données UE-RICA vont jusqu'à 2007.

Le rapport se divise en deux parties principales. La première partie, constituée d'un chapitre contextuel détaillé et de huit chapitres évaluant les impacts spécifiques et concrets des politiques, sert à établir une base factuelle sur laquelle se fonde l'évaluation de l'efficacité, l'efficacité et la pertinence des mesures politiques par rapport à leurs objectifs. Le rapport doit également identifier des éventuels effets collatéraux imprévus des mesures et leur effet d'aubaine. A été également évaluée la cohérence des mesures nouvelles pour le secteur laitier par rapport au concept et aux principes généraux de la réforme de la PAC de 2003 et par rapport aux mesures de développement rural et des aides au niveau des États membres.

Géographiquement, l'étude couvre les 27 États membres de l'actuelle Union européenne (UE-27). Il faut cependant garder à l'esprit que dix de ces États membres ne se sont formellement soumis à la politique laitière de l'UE qu'à leur adhésion en mai 2004 et que deux d'entre eux (la Bulgarie et la Roumanie) n'ont adopté la PAC qu'à leur adhésion en 2007. Par ailleurs, après avoir rejoint l'UE, les secteurs agricoles de ces 12 États membres ont été soumis à des mesures de transition supplémentaires ou différenciées comme convenu dans leurs conditions d'adhésion. De plus, pour ces nouveaux États membres, pour certains indicateurs, des données comparables ne sont pas disponibles pour la période pré-2004. Par conséquent, pour certains indicateurs de l'impact des politiques, il est donné plus de poids aux résultats des États membres de l'UE dans ses frontières 2003 (c'est à dire de l'UE-15).

Approche et méthodologie

Une caractéristique importante de la politique laitière de l'UE réside dans sa complexité et dans l'imbrication des liens entre instruments, résultats et impacts. Les mesures politiques agissent souvent sur plus d'un objectif et ont des impacts intermédiaires qui contribuent à plus d'un objectif global. De plus, les politiques en cours d'évaluation ont été introduites séquentiellement au cours de la période d'évaluation, au fur et à mesure que des règlements successifs reprenaient ou renforçaient des mesures déjà adoptées ou au moins déjà annoncées dans la législation antérieure. Ceci rend la tâche d'évaluation plus difficile que s'il fallait évaluer l'impact d'une réforme ou d'une loi unique, ou d'un ensemble de mesures simultanément introduites. Outre cela, certains impacts sont eux-mêmes répartis dans le temps, non seulement en raison d'un temps de réaction limité des producteurs aux changements politiques, mais aussi parce que les changements politiques étaient mis progressivement en place dans le temps ou mis en œuvre dans des années différentes par les États membres.

Appliquant une méthodologie d'évaluation standard, la présente étude comprend quatre phases :

- Structuration : planification détaillée de l'étude, identification des sources, analyse théorique des mesures politiques applicables au secteur laitier et leur impact sur la production, la demande, les marchés et le commerce ; élaboration de questionnaires destinés aux producteurs et aux transformateurs, analyse empirique du secteur ; identification des critères de jugement et indicateurs pour répondre aux questions d'évaluation ; définition et création d'outils d'évaluation pour répondre aux questions d'évaluation. Cette phase s'appuie sur le développement de la *logique d'intervention*.
- Observation : collecte de données au moyen d'exploitation des séries de données existantes et regroupement de données primaires ; mise en œuvre d'études de cas, d'entretiens et d'enquêtes. Cette phase comprend deux parties principales : (a) un chapitre descriptif complet, construit à partir des sources de données officielles, présente les données de l'évolution du secteur laitier et du marché des produits laitiers de l'UE dans leurs contextes politique et international, (b) 11 études de cas dans 10 États membres, dont tous les résultats ne sont pas présentés dans ce rapport, apportent des données et un éclairage supplémentaires aux statistiques officielles utilisées pour répondre aux questions d'évaluation.
- Analyse : basée sur les données recueillies, l'analyse s'articule autour des 11 questions d'évaluation soulevées par la Commission européenne. L'analyse est basée sur des *indicateurs empiriques*. Ces indicateurs sont définis pour vérifier l'impact des changements de la politique en cours d'évaluation, tel que le prédit la logique d'intervention. Les indicateurs sont calculés au niveau de l'UE, au niveau national ou régional ou au niveau d'une ferme moyenne (produits laitiers), selon le type d'impact qui est à l'étude et sous réserve de la disponibilité des données. Un changement du niveau ou de la

tendance d'un indicateur à partir de 2004 par rapport au niveau ou la tendance sur la période précédente est considéré comme une preuve recevable en faveur de l'impact d'une politique. Dans certains cas, une telle interprétation est hors de question. Dans d'autres cas, en raison de l'absence d'un scénario contrefactuel qui permettrait d'attribuer plus clairement des changements aux changements d'une politique particulière, l'interprétation doit être plus nuancée, ceci surtout parce que des perturbations exogènes sont survenues dans les marchés des produits laitiers pendant la période 2007-2010.

- Jugement et recommandations : basées sur des faits concrets, des conclusions sont tirées quant aux performances des mesures politiques, à la fois dans leur ensemble et individuellement. Les jugements sont qualitatifs et basés sur les indicateurs et leur interprétation. Formellement, pour chaque mesure politique, ils sont exprimés en scores qualitatifs par rapport à la cible. Les scores représentent le consensus de l'équipe d'évaluation, et ont été approuvés également par d'autres experts du marché. Ces recommandations sont faites au vu des leçons tirées de l'évaluation, concernant les résultats obtenus par rapport aux objectifs politiques énoncés.

Outils qualitatifs et quantitatifs

Un schéma conceptuel basé sur la théorie économique a été élaboré pour le secteur laitier. Il décrit et explique les mécanismes reliant les objectifs politiques, les mesures politiques et leurs impacts. Ce schéma représente le secteur laitier comme une chaîne d'approvisionnement, débutant avec la production primaire de lait cru par les producteurs laitiers, suivi par le traitement du lait cru en différents produits laitiers par le secteur de la transformation, puis les sociétés d'exportations et d'importations et les détaillants nationaux et, enfin, les consommateurs. Les interfaces entre les différentes étapes de la chaîne d'approvisionnement se composent des marchés nationaux et internationaux.

A partir de ce schéma théorique et de la logique d'intervention (voir ci-dessous), les indicateurs destinés à capter l'impact spécifique des mesures à évaluer ont été définis, en tenant compte des structures de causalité dérivées du schéma théorique. Ces indicateurs ont été quantifiés à l'aide de données empiriques de la période d'évaluation et comparés avec leurs valeurs de référence quantifiées. Un certain nombre d'outils spécifiques d'analyse ont été utilisés pour construire certains de ces indicateurs. Plus précisément:

- un outil d'équilibre du marché, qui est utilisé pour identifier les déséquilibres (des composants en protéines et lipides, et du lait cru) en tenant compte des caractéristiques spécifiques du lait cru et des produits laitiers (lipides, protéines et autres composants du lait),
- une mesure de soutien des prix, qui repose sur le calcul des prix équivalents du lait cru dans l'UE et sur le marché mondial, en tenant compte du lien entre prix du lait cru et des produits laitiers (qui représente la marge de transformation et les différences de qualité),
- divers indicateurs de volatilité des prix (par exemple, la fourchette des prix, le coefficient de variation et l'écart type annualisé, afin d'évaluer la volatilité des prix du lait et des produits laitiers),
- tendances à long terme dans les différentes dimensions de la structure des exploitations agricoles,
- un modèle basé sur les données du RICA, qui identifie des indicateurs de revenus, coûts, marges et revenus des exploitations laitières, les impacts de la politique sur le revenu agricole laitier, afin d'évaluer l'évolution des revenus dans le secteur laitier par rapport aux autres secteurs.

En outre, des outils pour analyser les données existantes ont été développés pour récupérer des informations auprès des producteurs, des transformateurs de lait, des décideurs politiques et des experts. Plus précisément :

- un questionnaire « producteurs » a été élaboré contenant des questions liées à chaque question pertinente pour l'évaluation (par exemple : prix du lait, système de paiement, quotas, revenu agricole, structure de l'exploitation, décision de continuer ou de quitter la production de lait, rôle des paiements directs et des aides nationales).
- une enquête « transformateurs » de lait a été conçue, comprenant des questions liées à ces questions d'évaluation faisant le lien avec le secteur du traitement (par exemple, réponse face aux changements des mesures de stockage public et privé, des licences d'exportation, des

programmes d'aide, changements dans la structure et impacts des politiques sur la stratégie de marketing de la société).

- une enquête auprès des décideurs, avec questions ouvertes, a été utilisée pour obtenir des informations sur la mise en œuvre des politiques et sur les aides de l'État.
- des entretiens avec des experts (analystes du marché, par exemple, parties prenantes, services de vulgarisation agricole) ont été organisés pour obtenir les informations manquantes, discuter des observations et tendances, améliorer les idées de fond, et pour valider les résultats obtenus à partir d'autres sources.

Logique d'intervention

Comme étape préliminaire à l'interprétation des questions d'évaluation empirique et à la définition des indicateurs pour les appréhender, on a élaboré une logique d'intervention qui précise les liens entre les mesures de la PCA et leurs impacts sur les objectifs spécifiés. Établir la logique d'intervention est une tâche difficile dans le contexte de la politique laitière, avec son programme politique en cours, le flux constant de changements législatifs et des changements politiques interdépendants. Pour les mesures convenues dans le train des réformes de 2003, nous considérons (bien que certaines n'eussent pas été mises en œuvre pendant 2 ou 3 ans) que suffisamment de temps s'est écoulé pour que soit possible une post-évaluation complète des *impacts intermédiaires* (à savoir les impacts à court et moyen termes) basée sur des indicateurs empiriques. Les *impacts globaux* sont évalués en termes de tendances impulsées par ces changements et suivant leur susceptibilité de se maintenir dans la direction souhaitée vers la réalisation des objectifs globaux dans la période à venir. Pour les changements politiques futurs (en particulier ceux des mesures du 'bilan de santé' de 2008), il est trop tôt pour tenter le même type d'analyse factuelle, même pas pour des impacts intermédiaires.

La législation pertinente précise les objectifs politiques suivants comme principes directeurs essentiels des réformes à évaluer :

- Améliorer les performances du marché (équilibre et stabilité du marché)
- Maintenir les revenus des producteurs
- Accroître la compétitivité du secteur et son orientation vers le marché
- Améliorer des structures et faciliter le changement structurel
- Simplifier la politique
- Promouvoir les normes environnementales et la qualité des produits

La logique d'intervention relie les mesures politiques aux objectifs spécifiés et aide à identifier les effets attendus des changements dans les mesures politiques. Sont couverts les nouvelles mesures ou les changements suivants dans les mesures existantes, notamment :

- Système des quotas laitiers
- Gestion des quotas
- Paiements directs aux producteurs (prime aux produits laitiers, paiement supplémentaire pour le lait)
- Paiements spéciaux par les États membres (paiements directs nationaux complémentaires dans les nouveaux États membres)
- Découplage des paiements directs auparavant couplés à la production
- Ciblage des prix
- Mesures d'intervention publique pour le beurre et le lait écrémé en poudre
- Aides au stockage privé du beurre et du fromage
- Aides à la consommation dans le secteur du lait et des produits laitiers
- Régime des retraits du beurre, du beurre concentré et de la crème
- Politique commerciale (restitutions à l'exportation, droits à l'importation, système de licences et contingents tarifaires)
- Article 69 du règlement (CE) 1782/2003

- Conditionnalité

Le programme de lait scolaire n'est pas inclus dans les mesures en cours d'évaluation, car une étude distincte pour l'évaluation de cette mesure est prévue.

Sources d'information et leur exploitation

Afin d'établir la base factuelle de l'évaluation, le rapport s'appuie sur diverses sources d'information :

- Données statistiques et comptables : DG AGRI, DG BUDGET, Eurostat, Réseau d'information comptable agricole, la base de données PSE de l'OCDE, UN COMTRADE, la base de données TARIC, statistiques nationales/régionales, données recueillies auprès d'instituts nationaux et internationaux (« Productschap Zuivel » ; IDF) ;
- Études de cas conduites dans 11 États membres/régions (Région Sud-Ouest de l'Irlande, Région Nord-Est des Pays-Bas, Bavière, Basse-Saxe, Ouest de la France, Franche-Comté, Haute-Autriche, Lombardie, Emilie-Romagne, Galicie, Lettonie, Podlaski et Royaume-Uni), y compris des entretiens avec les principales parties prenantes : Autorités nationales et régionales, organisations professionnelles, éleveurs et industries de transformation ;

En ce qui concerne l'analyse fondée sur les données du réseau d'information comptable agricole, on a procédé aux choix suivants :

- La période d'analyse est 2000-2007 (dernière année pour laquelle les données de tous les États membres de l'UE étaient disponibles au moment où le travail a été effectué).
- L'analyse se concentre plus particulièrement sur les exploitations laitières spécialisées (TF41, définies dans la Typologie des exploitations de la Commission comme des exploitations gagnant au moins deux tiers de leur marge brute standard de l'élevage laitier). Pour obtenir une représentation adéquate des exploitations laitières, cet échantillon est, le cas échéant, complété par des exploitations gagnant 50% ou plus de leur marge brute standard de l'élevage laitier.
- Les calculs du coût et de la marge brute sont fondés sur un modèle de répartition des coûts, développé par l'unité de la Commission européenne responsable du UE-RICA, et légèrement adapté par l'Institut Von Thünen de Braunschweig. La réaffectation des coûts au secteur laitier est fondée sur différentes parts : la part du lait dans la production totale ou la part des unités de gros bétail laitier au sein du total des unités de gros bétail. Ce modèle utilise uniquement des données provenant des exploitations laitières spécialisées (TF 41), des exploitations de bovins laitiers et d'élevage (TF 43), des exploitations d'élevage mixtes, principalement laitier (TF 71), et des exploitations mixtes de grandes cultures et bétail de pâturage (TF 81).

Autres aspects méthodologiques

Quant à l'analyse de l'équilibre du marché, l'approche utilisée consistait à :

- définir le concept de l'offre excédentaire structurelle à partir du schéma théorique ;
- calculer l'offre excédentaire structurelle de tous les composants (matières grasses, protéines, autres matières solides) ;
- convertir ces composants en équivalents lait en utilisant la méthode de détermination des solides totaux développée par la Fédération Internationale Laitière (FIL).

L'analyse de l'impact des mesures politiques applicables au secteur laitier pour chaque question d'évaluation a nécessité la spécification d'une référence par rapport à laquelle cet impact pourrait être évalué. Pour ce faire, on a suivi l'approche suivante :

- Si une question d'évaluation se focalise sur un changement ou une amélioration (par exemple, les revenus de l'exploitation laitière), c'est la période précédant le début de la période d'évaluation (Juillet 2004) qui est choisie comme référence.
- Si, dans la période de pré-évaluation, des variables affichent déjà une tendance (un changement structurel par ex.), on utilise comme référence une plus longue période avant la période d'évaluation, pour permettre l'identification des changements dans les tendances plutôt que dans les niveaux des variables.
- Dans le cas de l'analyse de la volatilité des prix, les indicateurs de variabilité des prix pour la période 2003-2010 sont comparés aux indicateurs de la période de 7 ans précédant la période d'évaluation.
- Le cas échéant, les périodes pré- et post-réforme sont décomposées en sous-périodes afin de mieux identifier le moment des impacts.
- Comme la période examinée est une période transitoire (du soutien des prix à un paiement direct couplé, qui est ensuite découplé), certains indicateurs (comme le soutien du revenu ou le coût budgétaire) sont calculés à la fois avec et sans les paiements découplés.
- Afin de distinguer l'impact de la réforme d'autres évolutions exogènes dans l'analyse de l'efficacité, on a élaboré un scénario contrefactuel qui élimine l'impact des pointes de demande en matières premières sur le marché mondial, impact qui a joué un rôle majeur au cours de la période 2007-2009 et qui a eu tendance à éclipser les effets des politiques de l'UE sur les marchés intérieurs.

Limites de l'analyse

Parmi les limites de l'analyse dont il convient de tenir compte en interprétant les résultats, citons :

- La période 2007-2009 s'est caractérisée par une grave perturbation des marchés internes de l'UE, perturbation émanant des marchés mondiaux des matières premières. La flambée des prix des produits laitiers domine les mouvements des prix et éclipse tout impact sur les prix susceptible d'avoir été déclenché par les changements opérés par l'UE en matière de politique laitière. Les « distorsions », causées par des facteurs exogènes qu'il n'est pas possible de supprimer des observations faites en temps réel, peuvent compromettre le caractère concluant de l'analyse. Un autre exemple rencontré dans le présent rapport, concerne les dix nouveaux États membres ayant adhéré à l'UE en 2004. L'évolution de leurs secteurs laitiers a été fortement marquée par leur adaptation à la PAC et, plus généralement, leur acceptation du marché unique. Il est souvent impossible de distinguer les impacts des changements spécifiques apportés à la politique laitière à partir des tendances plus fortes impulsées par ces processus d'adhésion.
- Ces cas extrêmes illustrent un problème général rencontré lorsqu'on procède à une évaluation fondée sur des indicateurs, comme ici. À défaut de pouvoir comparer des résultats réels à un scénario contrefactuel où, à l'exception du changement de politique, tous les facteurs à évaluer sont reproduits, sauf que la politique reste inchangée, il convient d'être prudent dans l'interprétation des changements dans un indicateur en tant qu'impact du changement de politique ou comme provoqué uniquement par le changement de politique.
- Dans certains cas, il a été impossible de parvenir à des conclusions englobant tous les États membres en raison de données manquantes dans certaines statistiques ou pour certaines variables ou périodes de temps. C'est le cas par exemple pour la Bulgarie et la Roumanie, qui sont entrées dans l'UE en 2009, et aussi dans une bien moindre mesure, pour les États membres qui sont entrés dans l'UE en 2004.
- Des problèmes de disponibilité des données ont également été rencontrés dans des domaines précis abordés par l'analyse. En ce qui concerne les aides au niveau national, il a été très difficile d'obtenir des informations, auprès soit de la Commission soit des organismes des États membres. Ce manque de données fait que, sur ce point, on ne peut garantir l'exhaustivité de l'analyse. Les autres domaines où il a été difficile ou impossible d'obtenir des données concernent des produits

particuliers (données de marché adéquates sur la crème et le lait de consommation) et les coûts de l'administration publique (obtenus auprès de deux États membres seulement et calculés selon des méthodologies différentes, les rendant ainsi non comparables).

- Les enquêtes sondages sont effectuées avec des échantillons relativement petits et non représentatifs. La prudence est de mise quand il s'agit de tirer des conclusions sur la population des producteurs de lait de l'UE à partir des résultats des enquêtes, notamment si les réponses à une question donnée divergent fortement d'une personne interrogée à l'autre. Il n'empêche que les informations obtenues de cette source mettent au jour un certain nombre d'aspects non couverts dans les statistiques officielles, et peuvent compléter celles-ci comme source d'information.
- Le taux de réponses à l'enquête des transformateurs a été particulièrement faible en dépit d'efforts répétés pour augmenter la participation. En outre, les transformateurs peuvent avoir adopté une attitude stratégique en répondant à un certain nombre de questions, probablement parce qu'ils ont trouvé certaines informations trop sensibles pour les partager avec des inconnus.

Les questions d'évaluation

L'analyse est articulée autour des onze questions d'évaluation exposées ci-dessous. L'approche choisie consiste à montrer dans quelle mesure les politiques laitières (sous forme d'ensemble de mesures) ont impacté chaque résultat en particulier, ainsi qu'à identifier le rôle joué particulièrement par des instruments spécifiques. Les huit premières questions visent à brosser un tableau clair de la façon dont les aspects du secteur visés par la politique ont évolué depuis 2003, et à vérifier le lien entre les tendances identifiées et les mesures politiques. Les trois dernières questions portent sur les implications de ces résultats d'après des critères plus abstraits qui permettent de formuler un jugement multidimensionnel général.

Les principaux résultats sont sommairement indiqués puis expliqués en détail dans le texte ci-dessous.

Récapitulatif des questions d'évaluation (QE) et principaux résultats

QE	Description sommaire de la question-clé	Principaux résultats et mots-clés
1 Production et offre aux / demande par les laiteries	Dans quelle mesure les dispositions de la PAC applicables au secteur laitier ont-elles contribué à l'équilibre de l'offre et de la demande de lait et conduit à une restructuration de la production ?	<ul style="list-style-type: none"> • L'offre intérieure est devenue moins dépendante des plafonds de quotas et plus sensible aux prix du lait, les quotas n'étant plus systématiquement remplis par la plupart des États membres • Le passage du soutien du revenu basé sur le prix aux paiements directs, la réduction de l'intervention pour le beurre et le lait écrémé en poudre ainsi que la suppression du prix indicatif du lait se sont traduits par une baisse de l'offre excédentaire structurelle (à partir de 2004) et ont contribué favorablement à l'équilibre de l'offre et de la demande • Les changements structurels affectant le nombre de vaches et troupeaux laitiers, la distribution des troupeaux selon la taille et l'étendue de la spécialisation des exploitations laitières se sont poursuivies mais ils ne peuvent pas être attribués aux mesures

QE	Description sommaire de la question-clé	Principaux résultats et mots-clés
		spécifiques de la PAC étudiées ici <ul style="list-style-type: none"> • Le rehaussement des plafonds des quotas nationaux s'est traduit dans certains États membres par une plus grande mobilité géographique de la capacité productive
2 Prix payé aux producteurs	Dans quelle mesure les dispositions de la PAC applicables au secteur laitier ont-elles eu une incidence sur les prix payés aux producteurs, le système de paiement et la stabilité des prix ?	<ul style="list-style-type: none"> • L'abolition du prix indicatif du lait, la réduction des prix d'intervention du beurre et du lait écrémé en poudre, la baisse et/ou la suppression des aides au stockage privé et des aides à la consommation et le rehaussement des plafonds de quotas ont entraîné une réduction des prix du lait et une convergence progressive de l'UE en direction des prix du lait sur le marché mondial au cours de la période 2004-2006 • Les enquêtes d'étude de cas suggèrent que les changements apportés aux dispositions de la PAC n'ont pas affecté le système de paiement du lait • En 2007-2009, les effets des dispositions de la PAC sur les prix intérieurs ont été masqués par la turbulence des prix due au boom des matières premières sur le marché mondial • Pendant la période 2007-8, où les prix sur les marchés mondiaux étaient anormalement élevés, les restitutions à l'exportation et les achats d'intervention publique du beurre et du lait écrémé en poudre n'étaient plus opérationnels tant que les prix du marché mondial étaient au-dessus des prix d'intervention • En 2009, suivant la forte chute des prix des produits laitiers, bien que les achats d'intervention aient été activés, le prix moyen du lait cru payé aux producteurs au niveau UE-27 a baissé à un niveau inférieur à €25/100 kg en juin et juillet
3 Revenus des producteurs	Dans quelle mesure les dispositions de la PAC applicables au secteur laitier ont-elles contribué au maintien / à l'augmentation des revenus des éleveurs ?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les tendances des revenus des éleveurs laitiers, mesurés en termes de valeur ajoutée nette d'exploitation par unité de travail-année (VANE/UTA), ont été maintenues ▪ La rentabilité de l'élevage laitier par rapport à d'autres secteurs de production de matières premières a été

QE	Description sommaire de la question-clé	Principaux résultats et mots-clés
		<p>maintenue</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le maintien des revenus laitiers malgré la baisse des prix institutionnels est largement dû au rôle des paiements directs ▪ Les changements structurels (augmentation de la taille des exploitations) ont également contribué favorablement au revenu des éleveurs laitiers
4 Compétitivité des producteurs et leur orientation vers le marché	Dans quelle mesure les dispositions de la PAC applicables au secteur laitier ont-elles contribué à l'amélioration de la compétitivité des éleveurs et de leur orientation vers le marché ?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'orientation vers le marché s'est améliorée en raison de la réduction de l'écart des prix et des contraintes en terme de quotas, d'où une plus forte réaction de l'offre aux signaux de prix ▪ La compétitivité-coût ne s'est pas améliorée et la part de la production des entreprises laitières "rentables" a diminué après 2003 jusqu'à la flambée des prix de 2007
5 Prix des produits laitiers	Dans quelle mesure les dispositions de la PAC applicables au secteur laitier ont-elles contribué à la stabilisation des prix des produits laitiers sur le marché ?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les prix des produits laitiers dans l'UE sont restés stables jusqu'en 2006 en raison des restitutions à l'exportation et de l'intervention des pouvoirs publics ▪ Leur volatilité a augmenté après 2007 en raison de facteurs externes
6 Équilibre du marché	Dans quelle mesure les dispositions de la PAC applicables au secteur laitier ont-elles contribué à l'équilibre de l'offre et de la demande des produits laitiers ?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'offre excédentaire structurelle a diminué pour les principaux produits laitiers après 2003 ▪ Le principal facteur à l'origine de ces baisses a été une augmentation de la demande non subventionnée ▪ En raison de l'absence de prix réduits (hormis un faible signal concernant le beurre), le lien entre meilleur équilibre du marché et changements politiques paraît être limité
7 Structure de l'industrie de transformation	Dans quelle mesure les dispositions de la PAC applicables au secteur laitier ont-elles influé sur les changements structurels dans le secteur de la transformation ?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aucune conclusion solide ne peut être tirée quant aux impacts de la politique ▪ Concentration et consolidation des entreprises se sont accrues dans certains États membres
8 Compétitivité sur les marchés internationaux	Dans quelle mesure les dispositions de la PAC applicables au secteur laitier ont-elles contribué à l'amélioration de la compétitivité des produits laitiers sur les marchés internationaux ?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'écart entre les prix internes et ceux du marché mondial a diminué en raison des prix d'intervention plus bas du beurre et du lait écrémé en poudre, et de l'augmentation des prix du marché mondial ▪ Le volume des exportations non

QE	Description sommaire de la question-clé	Principaux résultats et mots-clés
		<p>subventionnées du fromage a augmenté (il est en de même particulièrement pour la qualité et les fromages AOP / IGP)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'UE n'est toujours pas compétitive aux prix du marché mondial
9 Efficacité	<p>Dans quelle mesure les dispositions de la PAC applicables au secteur laitier ont-elles été efficaces eu égard à leurs objectifs ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'efficacité a généralement augmenté ▪ Le coût total du soutien du revenu des producteurs laitiers a baissé alors que l'équilibre du marché s'est amélioré et que les niveaux de revenus des producteurs ont été maintenus ▪ Orientation vers le marché et structure du secteur se sont quelque peu améliorées sans augmentation des coûts ▪ Il n'y a eu aucun changement notable dans la compétitivité du lait ou des produits laitiers ▪ La production laitière est devenue plus durable mais à un coût supplémentaire ▪ La stabilité des prix s'est détériorée, essentiellement en raison de facteurs externes, alors que les coûts d'intervention et les restitutions à l'exportation ont baissé
10a Cohérence - Programmes de Développement Rural	<p>Dans quelle mesure les dispositions de la PAC applicables au secteur laitier ont-elles été cohérentes par rapport aux mesures de développement rural et aux aides nationales accordées conformément aux règles pertinentes de l'UE ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bon degré de cohérence entre les mesures de la PAC touchant le secteur laitier et les mesures de développement rural et les aides nationales ▪ Pilier numéro 1, PDR et mesures d'aide nationales opèrent à différents niveaux et échelles, leur donnant un caractère complémentaire ▪ Plusieurs synergies et une seule source de conflit potentiel entre les mesures de la PAC dans le secteur laitier et les objectifs des PDR ont été identifiées
10b Cohérence – Objectifs généraux de la PAC	<p>Dans quelle mesure les dispositions de la PAC applicables au secteur laitier ont-elles été cohérentes par rapport aux concepts et principes généraux de la réforme de la PAC de 2003 ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un degré élevé de cohérence a été constaté ex post ▪ Orientation vers le marché et compétitivité ont été améliorées dans une certaine mesure ▪ Le soutien du revenu a été maintenu à son niveau de départ et les tendances du revenu sont demeurées inchangées après 2003 ▪ La durabilité de la politique au point de vue environnemental a augmenté

QE	Description sommaire de la question-clé	Principaux résultats et mots-clés
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ La durabilité socio-économique est mise en cause en raison d'une baisse du taux d'installation des jeunes éleveurs laitiers
11 Pertinence	Dans quelle mesure les dispositions de la PAC applicables au secteur laitier ont-elles pertinentes quant aux besoins et problèmes des éleveurs, transformateurs et consommateurs ?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Il a été répondu aux préoccupations des producteurs de lait quant aux revenus, la flexibilité et l'expansion mais au prix d'un alourdissement des contraintes administratives et d'une plus grande exposition aux incertitudes liées aux prix ▪ Les transformateurs font également face à plus de risques concernant les prix et l'état des marchés ▪ La société bénéficie d'une plus grande efficacité et d'une attention plus soutenue portée sur la durabilité environnementale ▪ Les consommateurs profitent potentiellement de prix de produits plus bas, mais la réalisation de cet avantage dépend de la répercussion de la baisse du prix du lait le long de la chaîne d'approvisionnement

L'efficacité des différents instruments

Les principales constatations par rapport aux questions d'évaluation supposent que le lien potentiel entre les différents instruments politiques et les résultats visés a été activé. Ces constatations peuvent être explicitement structurées en termes d'efficacité de chaque instrument, compte tenu du fait que plusieurs des mesures influent - directement ou indirectement – sur plus d'un des objectifs politiques.

Le tableau suivant donne un aperçu de l'efficacité avec laquelle les instruments individuels ont été déployés au cours de la période 2004-2010.

Résumé de l'efficacité des instruments

Instruments	Effets attendus	Où trouver les preuves empiriques	Succès (échelle 0 - √√)
Système des quotas laitiers et les modifications dont il a été objet	Équilibre du marché	QE1a	√√
	Confiance accrue des transformateurs (stabilité de l'offre, décisions en matière d'investissements etc.)	QE7	√
	Le rehaussement des plafonds de quotas améliore l'orientation vers le marché	QE4	√
	Score moyen		√

Instrument	Effets attendus	Où trouver les preuves empiriques	Succès (échelle 0 - √√√)
	Effets collatéraux imprévus Empêche l'évolution structurelle Crée des gagnants et des perdants suite aux échanges de quotas en période de transition politique	Étudié dans la QE1b Étudié dans la QE9	Non constaté Certains faits à l'appui constatés
Mesures d'intervention publique pour le beurre et le lait écrémé en poudre et les changements dont elles ont fait l'objet	Usage du stockage d'intervention -> stabilisation du prix du lait	QE2	√√ (tant que les prix d'intervention sont supérieurs aux prix du marché mondial du beurre et du LEP ET s'il y a une bonne répercussion des prix entre transformateurs et producteurs)
	Usage du stockage d'intervention -> stabilisation du prix des produits laitiers	QE5	√√ (tant que les prix d'intervention sont supérieurs aux prix du marché mondial du beurre et du LEP)
	Prix d'intervention plus bas -> prix du lait plus bas	QE2	√√√
	Prix du lait plus bas -> réduction des excédents structurels	QE1, QE6	√√√
	Prix du lait plus bas -> amélioration de la compétitivité sur le marché mondial	QE4, QE8	√
	Score moyen		√√
	Conséquence imprévue Un filet de sécurité plus faible augmente le risque de périodes de répercussion d'une forte volatilité du marché mondial sur les prix intérieurs	QE2, QE5, QE9	Faits solides constatés
Aides obligatoires et facultatives au stockage privé du beurre, du lait écrémé en poudre et du fromage	Stockage privé -> stabilisation du marché	QE4, QE5	0
	Effet d'aubaine Les impacts auraient de toute manière eu lieu	QE9	Fait constaté
Aides à l'écoulement du beurre et de la crème, du LEP (fabrication, alimentation humaine et animale)	Bien ciblées pour l'écoulement des excédents ?	QE1, QE6, QE9	√√

Instruments	Effets attendus	Où trouver les preuves empiriques	Succès (échelle 0 - √√√)
Système de licences, contingents tarifaires, droits à l'importation et restitutions à l'exportation	Restitutions à l'exportation comme mécanisme d'écoulement des excédents	QE1a, QE6	√√√
	Restitutions à l'exportation comme instrument de stabilisation des prix des Produits laitiers Lait cru	QE2, QE5	√√√ (tant que les prix d'intervention sont supérieurs aux prix du marché mondial du beurre et du LEP et (pour le lait cru) s'il y a une bonne répercussion des prix entre transformateurs et producteurs)
	Tarifs et contingents tarifaires comme condition préalable au maintien d'un prix plus élevé au niveau national	QE2	√√√
	Restitutions à l'exportation comme moyen d'amélioration de la compétitivité au niveau international	QE4	√√
	Restitutions à l'exportation comme mécanisme de stabilisation des prix	QE2, QE5	√√√ (à condition que les prix nationaux soient supérieurs aux prix du marché mondial)
	Score moyen		√√
Régime de Paiement Unique (RPU) et Régime de Paiement Unique à la Surface (RPUS) (en ce qui concerne les bénéficiaires du secteur laitier)	Efficacité dans le maintien des revenus des producteurs malgré la baisse du prix du lait	QE3, QE9	√√√
Prime aux produits laitiers et paiement supplémentaire	Efficacité dans la compensation des producteurs pour la réduction du prix du lait	QE9	√√√
	Effet sur le changement structurel et le taux d'abandon	QE1b	√ (non inclus dans le score moyen)
	Amélioration de l'orientation vers le marché	QE4	√
	Score moyen		√
Paiements supplémentaires octroyés dans le cadre de l'art. 69 du	Allocation par EM au secteur laitier	QE10	Art. 69 (un seul EM), Art. 68 (deux EM)
	Réclamés par les producteurs	QE10	Signe partiel d'une forte réclamation

Instruments	Effets attendus	Où trouver les preuves empiriques	Succès (échelle 0 - √√√)
règlement 1782/2003 du Conseil et de l'art. 68 du règlement 73/2009 du Conseil	Efficacité dans la réalisation d'objectifs spécifiques au niveau de l'EM		Non évalué
Cohérence avec les objectifs globaux de la PAC		QE10b	Globalement : bonne La plus grande cohérence concernant l'amélioration de l'orientation vers le marché et le maintien des niveaux de soutien des revenus Bonne cohérence en termes d'amélioration de la compétitivité et des structures et de simplification des politiques
Cohérence avec les mesures de développement rural et les aides publiques appliquées par les États membres		QE10a	Globalement : bonne

1. Le 'score moyen' est une évaluation subjective basée sur la répartition des scores de chaque objectif de l'instrument correspondant.

Pertinence des politiques

L'objectif sous-jacent de l'intervention de la politique économique est de modifier le fonctionnement de l'économie ou d'un secteur de l'économie de manière à induire des résultats plus bénéfiques ou souhaitables pour les principaux groupes de parties prenantes. Une politique est pertinente dans la mesure où elle répond aux besoins et aux préoccupations des principaux groupes de parties prenantes, et cet aspect de la politique laitière de la PAC a également été évalué.

Il est d'intérêt de résumer la pertinence de certains blocs ou groupes d'instruments qui ont un impact sur les préoccupations de certaines parties prenantes (même si leur impact concerne plus d'un souci et / ou plus d'un groupe). Les résultats de cette approche sont présentés dans le tableau suivant.

Résumé de la pertinence des changements politiques

Changement politique	Groupe de parties prenantes			
	Producteurs de lait	Transformateurs	Consommateurs	Société
Ensemble de changements impliqués dans le passage du soutien des prix du marché à un paiement direct découplé (y compris la baisse des prix et plus de soutien visible via des paiements budgétaires)	+++ (niveaux de revenus maintenus) ++ (choix de production plus flexibles sans perte du droit au soutien)	+ (prix plus bas du lait cru, mais aussi prix potentiellement plus bas des produits de transformation)	+ (prix potentiellement plus bas MAIS leur arrivée jusqu'aux consommateurs dépend de la répercussion des prix le long de la chaîne)	+++ (l'ensemble de changements est plus efficace) - (le coût devient plus visible au titre de poste budgétaire, d'où la nécessité de l'expliquer correctement)
Introduction d'exigences de conditionnalité pour les producteurs de lait	-- (coûts d'investissement, plus grande charge administrative)	0	0	++ (rend l'élevage laitier plus respectueux de l'environnement, encourage l'approbation de la PAC auprès d'un public plus large)
Hausse progressive puis abolition des quotas	++ (davantage de perspectives d'expansion, d'économies d'échelle)	+ (approvisionnements en lait plus importants)	0	+/- (crainte de conséquences négatives sur l'environnement, de disparition de l'élevage laitier dans les zones de montagne / des exploitations familiales)
Réduction de l'intervention à un filet de sécurité	-- (risque accru d'instabilité des prix)	- (risque accru d'instabilité des prix)	0	+ (les grands stocks d'intervention sont souvent mal perçus par la société)
Simplification des politiques	- (les producteurs de lait remarquent une plus grande complexité plutôt qu'une simplification)	+ (dépend du type d'activités de l'entreprise)	0	+/- (difficile d'avoir une image équilibrée, une plus grande transparence est nécessaire)

Recommandations

On a supposé que l'UE continuera à poursuivre les mêmes objectifs politiques que ceux qui ont motivé les changements de la politique en revue, et maintiendra les mesures qui ont montré un certain succès pour promouvoir ces objectifs. Les recommandations formulées ci-dessous sont basées sur les conclusions tirées de cette évaluation, concernant les lacunes ou les insuffisances de l'ensemble actuel des mesures politiques.

1. Dans un contexte de marché mondial en évolution rapide subissant potentiellement des chocs à toute période de l'année, les niveaux de prix d'intervention, les périodes et les plafonds d'achats fixés quelques années auparavant dans un cadre pluriannuel, et dans l'hypothèse des mouvements de prix (saisonniers) générés en interne, ne sont pas nécessairement en mesure de fournir un filet de sécurité efficace toute l'année. Afin de faire fonctionner un filet de sécurité qui soit pertinent pour un secteur plus orienté vers le marché, ayant à faire face à une plus grande volatilité des prix d'origine exogène, un filet de sécurité plus souple est nécessaire. **À cette fin, nous recommandons l'adoption de mécanismes d'intervention plus souples afin qu'ils puissent répondre plus rapidement aux fortes chutes des prix du marché et ce, à tout moment de l'année.**
2. Avec la réforme de la PAC, la probabilité de fluctuation des prix a sensiblement augmenté. Une volatilité des prix au-delà d'une certaine intensité crée de l'incertitude sur le marché, ce qui ralentit les investissements et entrave l'orientation vers le marché, puisque les agriculteurs ne peuvent plus adéquatement distinguer entre les « distorsions » aléatoires à court terme et l'évolution sous-jacente des fondamentaux du marché, **Par conséquent, il est recommandé que des outils de gestion des risques, privés ou publics, soient facilités et / ou développés pour les agriculteurs (individuellement ou collectivement), qui visent à permettre aux agriculteurs de mieux gérer une volatilité accrue des prix du marché, afin de contrebalancer ses effets nocifs sur la performance du secteur.**
3. Le fonctionnement efficace de la politique laitière de l'UE à l'égard de ses objectifs repose largement sur la transmission en amont au long de la chaîne d'approvisionnement des produits laitiers. Un meilleur équilibre du pouvoir de marché entre les différents acteurs le long de la chaîne d'approvisionnement, en particulier entre les producteurs laitiers et les transformateurs, est susceptible de devenir encore plus important avec l'abolition du régime des quotas. **Par conséquent, il est recommandé d'étudier activement les options disponibles pour corriger les déséquilibres en ce qui concerne le pouvoir de négociation des contrats.** Pour contrer les déséquilibres de pouvoir de marché, plusieurs options peuvent être envisagées. Elles comprennent la création d'un contre-pouvoir (dans les limites permises par la politique de concurrence), un nouveau règlement pour imposer plus de concurrence dans le processus de formation des prix à l'intérieur de la chaîne, ou la mise en place de limites à l'accumulation de la concentration de pouvoir de marché au niveau local et national à l'aval dans la chaîne d'approvisionnement, à l'aide une nouvelle législation visant à préserver la concurrence dans sa dimension verticale.