



Les aides couplées optionnelles dans le secteur laitier : déterminants des choix nationaux et pertinence des mesures de 2010 à 2014

Marylou Bressand

► To cite this version:

Marylou Bressand. Les aides couplées optionnelles dans le secteur laitier : déterminants des choix nationaux et pertinence des mesures de 2010 à 2014. Sciences agricoles. 2015. dumas-01295165

HAL Id: dumas-01295165

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01295165>

Submitted on 30 Mar 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**AGROCAMPUS
OUEST**

☐ CFR Angers

☒ CFR Rennes



Année universitaire 2014-2015

Spécialité : POMAR

Politique et Marchés de l'Agriculture
et des Ressources

Mémoire de Fin d'Études

- ☒ d'Ingénieur de l'Institut Supérieur des Sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage
- ☐ de Master de l'Institut Supérieur des Sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage
- ☐ d'un autre établissement (étudiant arrivé en M2)

Les aides couplées optionnelles dans le secteur laitier : Déterminants des choix nationaux et pertinence des mesures de 2010 à 2014

Par : Marylou BRESSAND

Soutenu à RENNES le 15 Septembre 2015

Devant le jury composé de :

Président :

Maître de stage : Laurence MENET, représentée par
Lise DUVAL

Enseignant référent : Catherine LAROCHE DUPRAZ

Autres membres du jury Aude RIDIER,
Enseignant chercheur

Les analyses et les conclusions de ce travail d'étudiant n'engagent que la responsabilité de son auteur et non celle d'AGROCAMPUS OUEST

Fiche de confidentialité et de diffusion du mémoire

Confidentialité :

☐ Non ☒ Oui si oui : ☒ 1 an ☐ 5 ans ☐ 10 ans

Pendant toute la durée de confidentialité, aucune diffusion du mémoire n'est possible⁽¹⁾.

A la fin de la période de confidentialité, sa diffusion est soumise aux règles ci-dessous (droits d'auteur et autorisation de diffusion par l'enseignant).

Date et signature du maître de stage⁽²⁾ :

Droits d'auteur :

L'auteur⁽³⁾ autorise la diffusion de son travail

☒ Oui ☐ Non

Si oui, il autorise

☐ la diffusion papier du mémoire uniquement⁽⁴⁾

☐ la diffusion papier du mémoire et la diffusion électronique du résumé

☒ la diffusion papier et électronique du mémoire (joindre dans ce cas la fiche de conformité du mémoire numérique et le contrat de diffusion)

Date et signature de l'auteur :

Autorisation de diffusion par le responsable de spécialisation ou son représentant :

L'enseignant juge le mémoire de qualité suffisante pour être diffusé

☐ Oui ☐ Non

Si non, seul le titre du mémoire apparaîtra dans les bases de données.

Si oui, il autorise

☐ la diffusion papier du mémoire uniquement⁽⁴⁾

☐ la diffusion papier du mémoire et la diffusion électronique du résumé

☐ la diffusion papier et électronique du mémoire

Date et signature de l'enseignant :

(1) L'administration, les enseignants et les différents services de documentation d'AGROCAMPUS OUEST s'engagent à respecter cette confidentialité.

(2) Signature et cachet de l'organisme

(3).Auteur = étudiant qui réalise son mémoire de fin d'études

(4) La référence bibliographique (= Nom de l'auteur, titre du mémoire, année de soutenance, diplôme, spécialité et spécialisation/Option)) sera signalée dans les bases de données documentaires sans le résumé

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier et à témoigner ma reconnaissance aux personnes suivantes, pour l'expérience enrichissante qu'elles m'ont fait vivre durant ces six mois au sein de l'entreprise Oréade-Brèche :

Thierry Clément et Laurent Boutot, respectivement gérant de la société Oréade-Brèche et responsable de l'agence d'Auzeville, pour leur accueil au sein de l'entreprise;

Laurence Menet, pour m'avoir accueilli au sein de l'équipe « Article 68 », pour son accompagnement complet et pour sa grande disponibilité ;

Lise Duval, pour ses précieux conseils et pour assister à ma soutenance;

Toute l'équipe de l'Agence d'Auzeville pour leur accueil sympathique, et pour avoir partagé avec passion leur expérience.

Enfin, merci à Cathie Laroche-Dupraz pour ses conseils et sa disponibilité durant mon stage.

AVANT PROPOS

Ce mémoire se base sur les résultats de l'évaluation de l'Article 68 du Règlement des Paiements Directs CE 73/2009 à laquelle j'ai participé durant mon stage de fin d'études au sein du bureau d'étude Oréade Brèche.

L'évaluation répond à l'obligation pour la Commission Européenne d'évaluer toute activité financée par l'Union Européenne. Oréade-Brèche a répondu à l'appel d'offre en collaboration avec le bureau d'étude italien COGEA avec lequel ils forment le Groupement Européen d'Intérêt Economique « Agrosynergie ». Le but de cette évaluation est à la fois de vérifier l'utilisation de l'argent public, mais aussi de donner des clés de compréhension qui peuvent être prises en compte dans les prochaines décisions publiques. L'évaluation couvre la période 2010-2014 et l'ensemble des pays de l'Union Européenne. Les questions auxquelles elle doit répondre sont disponibles à l'annexe I. Pour information, le rapport final sera probablement rendu public en fin d'année 2015 sur le site de la Commission Européenne.

Une première étape a été la collecte de données. L'évaluation se concentre sur 10 Etats Membres (France, Italie, Espagne, Hongrie, Grèce, Pologne, Finlande, Portugal, Danemark et Pays Bas). Pour chacun des 10 pays, une étude nationale est effectuée. Pour ma part, j'ai participé à l'étude de cas française. Cela a consisté à réaliser des entretiens avec les acteurs concernés par l'Article 68 : les services du ministère de l'agriculture et les représentants des secteurs agricoles soutenus. Les informations ainsi obtenues ont été retranscrites dans un rapport. Ce dernier contient une description de la mise en œuvre de l'article 68 dans le pays. Certaines études de cas ont nécessité l'appui d'experts nationaux, en complément de ceux d'Agrosynergie.

Les études nationales ont aussi été l'occasion de collecter des données quantitatives sur la mise en œuvre des mesures de soutien. Pour plus de détails, une description des bases de données est disponible en Annexe V. Une de mes missions a été de créer la base de données rassemblant les données de mise en œuvre des dix Etats Membres.

L'étape suivante a été l'analyse des données collectées afin de répondre aux six questions posées par la Commission Européenne. Ma mission principale portait sur la première question d'évaluation : *« Dans quelle mesure les options choisies par les EM reflètent les besoins et les objectifs qu'ils affichent? Lesquels ne pouvaient pas (ou pas de manière suffisante) être atteints par d'autres instruments de la PAC ? »*.

Une source d'information supplémentaire a été les notifications officielles des autorités nationales à la Commission Européenne pour la création des mesures de l'Article 68. Les commentaires de la Commission en réponse à ces notifications, étaient aussi disponibles. L'analyse des données (essentiellement qualitatives) m'a permis de donner un avis sur la pertinence de besoins vis-à-vis des objectifs des mesures, et sur la pertinence des caractéristiques des mesures d'aide. L'étude de 8 Etats Membres m'a été confiée, relue et revue si nécessaire par ma maître de stage, mais aussi soumise à la validation des experts nationaux.

En comparaison avec l'évaluation, mon mémoire offre un nouvel angle de vue car il propose une approche sectorielle. Considérer les mesures d'aides d'une seule filière permet d'entrer plus dans le détail et de creuser les comparaisons entre les Etats Membres. Cette approche différente a nécessité un travail personnel pour détailler le contexte spécifique de la filière. La réponse à ma problématique mobilise principalement les analyses sur lesquelles j'ai travaillé (question d'évaluation 1). Elle fait aussi appel à une partie des résultats de la deuxième question d'évaluation, issu du travail des experts de COGEA.

TABLE DES MATIERES

Liste des illustrations	8
Liste des tableaux	9
Liste des Annexes	9
Liste des abréviations.....	10
 Introduction	 11
 I. Etat des lieux du secteur laitier européen.....	 2
A. Situation de la production laitière.....	2
B. La politique laitière européenne en évolution	3
1. La politique laitière européenne de 1968 à nos jours.....	3
2. Les premiers effets de la dérégulation dans le secteur laitier	6
C. L'article 68, une réponse aux enjeux du secteur laitier	7
1. Présentation de l'Article 68	7
2. L'Article 68 dans le secteur du lait	8
 II. Les déterminants des choix nationaux d'utilisation de l'Article 68	 11
A. Prévisions des effets de la disparition progressive des quotas laitiers sur le niveau de production et sa répartition.....	11
B. Diversité des bassins laitiers européens.....	13
1. Caractéristiques des grands bassins laitiers européens	13
C. Décisions de mettre en œuvre l'Article 68	16
 III. La pertinence des mesures Article 68 dans le secteur laitier	 19
A. Les besoins et objectifs visés par les mesures	19
1. Besoins et objectifs des mesures de pays des études de cas	19
2. Besoins et objectifs ciblés dans les pays hors étude nationale.....	21
3. Bilan sur la pertinence des objectifs vis-à-vis des besoins ciblés	23
B. Evaluation de l'adéquation des caractéristiques des mesures aux besoins et objectifs ciblés par les EM	23
1. Description des caractéristiques des mesures choisies par les EM.....	23
2. Jugement de la pertinence des caractéristiques des aides	25
C. Analyse quantitative du ciblage à l'aide de données RICA	28
D. Bilan sur la pertinence des mesures.....	31

IV. limites et Devenir de l’Article 68	32
A. L’optionalité de l’Article 68 : réponse à des besoins spécifiques ?.....	32
B. Le soutien couplé facultatif de 2015 : quelles differences avec l’Article 68 ?.....	32
C. Le soutien couplé facultatif pour la filière lait en 2015.....	34
 Conclusion.....	35
 Bibliographie.....	36
Sitographie	36
Annexe	37



LISTE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Carte de la collecte de lait de vache en milliers de tonnes (Eurostat, 2010)	2
Figure 2 : Nombre d'exploitations et de vaches par exploitations dans les EM en 2007 (FranceAgrimer, 2009).....	3
Figure 3: Evolution des dépenses laitières de l'UE entre 1981 et 2007 ((European Union and European Court of Auditors, 2009) d'après la Commission Européenne, DG Budget et DG Agriculture et développement rural)	4
Figure 4 : Effet du quota de production sur le prix intérieur.....	5
Figure 5 : Evolution du prix du lait européen et mondial entre 2000 et 2012. (Commission Européenne 2012)	6
Figure 6 : Répartition des dépenses de l'Article 68 par secteur pour les 10 EM des études nationales entre 2010 et 2012 (Source : données de mise en oeuvre issues des EM).....	9
Figure 7 : Résultats par NUTS 2 en pourcentage de variation entre la quantité de lait produite dans le scénario sans quotas et avec quotas pour l'année 2020, toutes choses égales par ailleurs. (Institute for Prospective Technological Studies, 2009)	12
Figure 8 : Illustration de la mobilité des quotas et des mécanismes de transfert (Alliance Environnement, 2008).....	17
Figure 9 : ROI par EM pour les bénéficiaires et non bénéficiaires d l'Article 68 (Source : COGEA, Rapport d'évaluation de l'Article 68).....	29
Figure 10 Comparaison des proportions de producteurs ayant un ROI>0, pour les bénéficiaires et non bénéficiaires, en moyenne pour la période 2010-2012, pour les mesures 1(a)(ii) et 1(b). (Source : COGEA, Rapport d'évaluation de l'Article 68, à partir de données RICA).....	30
Figure 11 : Schéma du fonctionnement des paiements directs de la PAC 2015-2020 et part maximum du budget attribuable à chaque type d'aide. (CE,2013).....	33

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Objectifs réglementaires au titre de l'Article 68, alinéa 1	7
Tableau 2 : Sources de financement des mesures laitières dans les pays des études nationales	8
Tableau 3: Catégorisation des principaux pays producteurs de lait selon les effets de la suppression des quotas sur le territoire et le choix de mettre en œuvre l'Article 68	12
Tableau 4 : Nombre moyen de vaches laitières par exploitation spécialisée (calculé à partir des données Eurostat) et Part des exploitations spécialisées ayant plus de 100 vaches (Alliance Environnement, 2008)	14
Tableau 5 : Besoins et objectifs ciblés dans les pays des études de cas nationales (Extraction des tableaux « Relevance of Article 68 mesures » de l'évaluation)	20
Tableau 6 : Objectifs et raisons d'utilisation de l'Article 68 des mesures laitières dans les pays ne faisant pas partie des études de cas (Source : notifications)	22
Tableau 7 : Autres critères d'éligibilité pour les mesures 1 (b) (Source : Notifications)	24
Tableau 8 : Critères d'éligibilité pour les mesures à objectif qualité 1 (a) (ii). (Source : Notifications)	24
Tableau 9 : Critères de différenciation des paiements (Source : Notifications)	25
Tableau 10 : Evaluation de la pertinence des caractéristiques des mesures laitières des pays des études nationales (Source : Oréade Brèche, rapport d'évaluation de l'Article 68)	26

LISTE DES ANNEXES

Annexe I : Liste des questions d'évaluation posée par la Commission Européenne	37
Annexe II : Extrait du Règlement CE 73/2009, Article 68	38
Annexe III : Extrait du Règlement CE 73/2009, considérant (35)	39
Annexe IV : Inventaire des mesures Article 68 du secteur laitier	40
Annexe V : Description des bases de données	42
Annexe VI : Bilan des aspects clés de la mise en œuvre des quotas dans l'UE 15	43
Annexe VI : Précisions sur les Zones Défavorisées	44
Annexe VII : Taille des échantillons pour l'analyse RICA	45

LISTE DES ABREVIATIONS

ADL : Aide directe laitière

CE : Commission Européenne

DPU : Droit à Paiement Unique

EM : Etat(s) Membre(s)

IDEI : Institut de l'Economie Industrielle

IPTS : Institute for Prospective Technological Studies

MS : Member State

OCM : Organisation Commune de Marché

OTEX : Orientation technico-économique de l'exploitation

PAC : Politique Agricole Commune

RICA : Réseau d'information comptable agricole

ROI : Return On Investment

UE : Union Européenne

ZD : Zone défavorisée

Abréviation des Etats Membres de l'Union Européenne :

AT	OST	Autriche	HU	HUN	Hongrie
BE		Belgique	IT	ITA	Italie
BG	BGR	Bulgarie	LV	LVA	Lettonie
CY		Chypre	LT		Lituanie
CZ	CZE	République Tchèque	LU		Luxembourg
DK		Danemark	MT		Malte
DE		Allemagne	NL		Pays Bas
EE	EST	Estonie	PL	POL	Pologne
IE		Irlande	PT	POR	Portugal
EL		Grèce	RO	ROU	Roumanie
ES	ESP	Espagne	SI	SVN	Slovénie
FI	SUO	Finlande	SK	SVK	Slovaquie
FR	FRA	France	SE		Suède
HR		Croatie	UK		Royaume-Uni

INTRODUCTION

La Politique Agricole Commune (PAC) a connu en 2003 une réforme majeure. Dans le but d'être en adéquation avec les négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce, l'Union Européenne (UE) a mis en place un Régime de Paiement Unique. Cela poursuit le découplage des aides couplées à la production, qui avait été initié en 1992 et poursuivi en 2000. Cette orientation répond à une volonté de simplification de la PAC et de promotion d'une agriculture plus compétitive et répondant mieux aux signaux du marché. En 2008, le bilan de santé de la PAC a renforcé cette orientation et a annoncé la fin programmée des quotas laitiers. Jusqu'alors très régulé, le secteur laitier doit dorénavant s'adapter à ces nouvelles conditions.

Pour la période 2010-2014, le Soutien Spécifique¹ est l'un des outils proposés aux Etats Membres pour faciliter cette transition et limiter les éventuels effets négatifs liés à la nouvelle PAC. Il confère aux autorités nationales la possibilité de mettre en place des aides aux agriculteurs, spécifiques à leur pays, et financées par l'UE. Pour cela, les Etats Membres (EM) doivent créer des mesures qui répondent aux objectifs fixés à l'alinéa 1 de l'Article 68. Ces objectifs concernent l'environnement, la compétitivité et la gestion des risques. La liberté laissée aux EM dans la mise en œuvre des mesures de l'Article 68 doit leur permettre de cibler leurs propres besoins. Ils sont libres de saisir ou non l'opportunité offerte par l'Article 68. Cependant ils doivent veiller à ce que l'ensemble des dépenses de l'Article 68 ne dépasse pas 10% de leur plafond national dédié aux paiements directs. De plus, il leur est demandé de notifier leurs choix à la Commission Européenne (CE).

La majorité des EM ont eu recours à l'Article 68 même si certains y ont fait appel de manière très limitée alors que d'autres l'ont utilisé au maximum de ce que la législation permet. Quand on s'intéresse de plus près aux productions ayant reçu l'aide, on observe que le secteur laitier est le premier en termes budgétaires. Ce dernier a été historiquement très soutenu. Le découplage des aides, l'ouverture de la politique aux frontières et la disparition des quotas risquent de bousculer fortement le paysage laitier européen. Les EM s'en sont largement préoccupé puisque 19 d'entre eux ont utilisé l'Article 68 pour soutenir ce secteur. Ce mémoire cible donc spécifiquement la production de lait de vache car ses enjeux sont parmi les plus importants en Europe. Il cherche ainsi à répondre à la problématique suivante :

Comment expliquer les décisions nationales vis-à-vis de l'Article 68 dans le secteur laitier? Les mesures de soutien ainsi mises en place ont-elles été créées de manière pertinente ?

Il est important de comprendre le contexte dans lequel l'Article 68 a été utilisé. La première partie du rapport décrit donc la situation laitière en Europe. Ceci permet alors de comprendre les enjeux du secteur auxquels est censé répondre l'Article 68.

Dans un deuxième temps, l'étude cherche à savoir pourquoi certains EM ont mobilisé l'Article 68 alors que d'autres ne l'ont pas fait. Des explications sont cherchées à travers les différents modèles de productions et les possibles effets de la fin des quotas dans chaque EM. Le troisième chapitre détaille les mesures de l'Article 68 mises en œuvre dans le secteur laitier. On évaluera la pertinence des mesures en regardant si les options choisies par les EM reflètent les besoins et les objectifs qu'ils se sont fixés.

Enfin le dernier chapitre est une discussion sur les limites de l'Article 68 pour le secteur laitier et sur le devenir de celui-ci dans la PAC 2015-2020.

¹ Article 68 du règlement 73/2009 sur les paiements directs, texte disponible en Annexe II

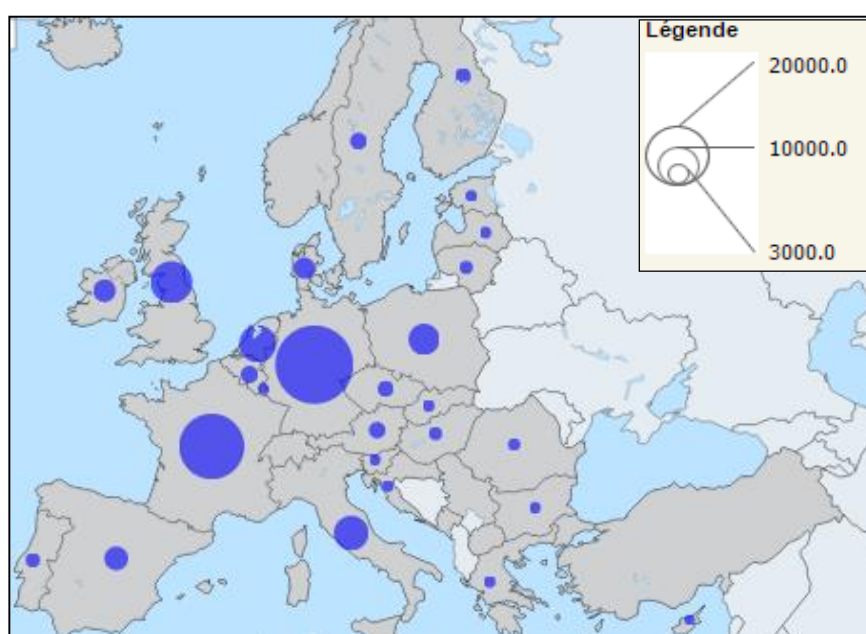
I. ETAT DES LIEUX DU SECTEUR LAITIER EUROPEEN

A. SITUATION DE LA PRODUCTION LAITIERE

La production laitière européenne représente 15% de la valeur de la production agricole européenne (Site web CE). En 2009, elle constitue approximativement 30% de la production mondiale de lait de vache (calcul à partir chiffres de la publication de FranceAgriMer, 2009).

Le lait de vache est produit dans l'ensemble des 28 EM. Les six plus gros producteurs rassemblent plus de 70% de la collecte de lait de vache² : l'Allemagne, la France, le Royaume Uni, les Pays Bas, l'Italie et la Pologne (Eurostat, 2010). La carte ci-dessous permet d'évaluer sa répartition sur l'ensemble du territoire de l'UE. L'année choisie est 2010 puisqu'elle correspond à la première année de mise en œuvre de l'Article 68.

Figure 1 : Carte : Collecte de lait de vache¹ en milliers de tonnes (Eurostat, 2010)
Tableau : Part de la collecte de l'EM dans la collecte européenne.



EM	DE	FR	UK	NL	IT	PL
% de la collecte européenne	21%	17%	10%	8%	8%	7%

La collecte de lait est en croissance dans l'UE. Elle a augmenté de 3,3% entre 2003 et 2010 et de 3% entre 2010 et 2013 (Eurostat). Cependant ces chiffres cachent des variations importantes entre les différents états.

Dans l'UE, la structure de la production est en évolution : le nombre d'exploitations laitières a chuté de plus de 27% entre 2005 et 2010³. Le cheptel est lui aussi en diminution (-7% entre 2005 et 2010 pour les vaches laitières de plus de 2 ans) mais le rendement par vache laitière augmentant, la production continue de croître. Il existe une forte diversité de la structure de production au sein de l'UE.

² Les données couvrent le lait de vache collecté dans des fermes par des laiteries agréées mais ne prend pas en compte la consommation domestique, la vente directe et l'alimentation du bétail et ne représente donc pas la production laitière totale.

³ Données Eurostat 2005 et 2010, nombre d'exploitations Spécialisées en bovins - orientation lait (d'après la Production Standard) [Farmtype FT458SO]

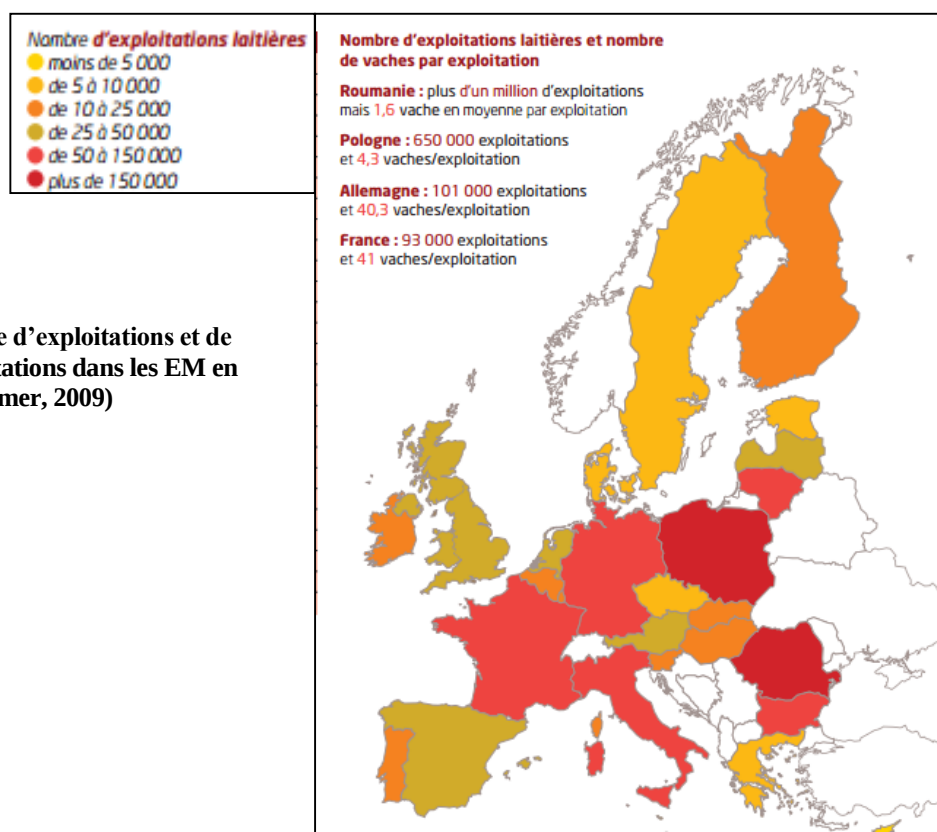


Figure 2 : Nombre d'exploitations et de vaches par exploitations dans les EM en 2007 (FranceAgrimer, 2009)

La comparaison entre la France et la Pologne illustre bien cette diversité. Les deux font partie des plus gros producteurs européens mais leur production est très différente. Pour la première, l'exploitation moyenne a 41 vaches. En Pologne en revanche la moyenne est de 4.3 vaches mais le nombre d'exploitation est bien plus élevé. L'UE est donc riche en diversité dans le secteur laitier.

B. LA POLITIQUE LAITIÈRE EUROPÉENNE EN ÉVOLUTION

1. La politique laitière européenne de 1968 à nos jours

Le secteur laitier est l'un des premiers à avoir bénéficié d'une politique européenne. Cela s'explique par les caractéristiques particulières de la production laitière. JC. Kroll, A. Trouvé et M. Déruaz (2010) justifient l'intervention des pouvoirs publics par l'inefficacité d'un ajustement spontané de l'offre et de la demande en l'absence de régulation. Les facteurs suivants peuvent expliquer cette défaillance :

- Comme tout produit alimentaire de base, la demande est rigide du fait que les produits laitiers soient des biens essentiels, avec un effet de satiété même en cas de chute des prix.
- L'offre est elle aussi rigide car le produit est périssable et difficilement stockable. La production est dépendante des conditions climatiques et sanitaires, ainsi que des contraintes liées au rythme des animaux. Les coûts d'entrée et de sortie de la production sont élevés, notamment à cause des lourds et spécifiques investissements nécessaires.
- Il y a relativement peu d'échanges internationaux : l'exportation vers les pays tiers représente en volume moins de 15% de la production européenne (FranceAgriMer, 2009). Au niveau mondial, le volume échangé représente 6 à 7% de la production globale selon l'Organisation de Coopération et de Développement

Economiques.(OECD, 2010) Les échanges concernent majoritairement les produits transformés tels que la poudre ou le fromage.

Quelles interventions régulatrices ont alors été mises en place pour palier cette défaillance?

- **De 1968 à 1984 : une incitation qui mène à la surproduction**

L'intervention publique débute en 1968 et, jusqu'en 1984, une diversité d'outils est mise en place par l'Organisation Commune de Marchés (OCM) produits laitiers : droits de douane, restitutions, aide au stockage, aides à la consommation intérieure... Les producteurs de lait sont protégés de la concurrence extérieure. Par ces mécanismes, le prix du lait européen est maintenu supérieur aux prix mondial. Cela incite les éleveurs à développer leur production.

Inévitablement, cette politique de soutien finit par engendrer une surproduction : le volume de lait produit est supérieur à la demande européenne. Cette surproduction est problématique car elle entraîne de lourdes dépenses pour la communauté. En effet, la part de produits laitiers qui n'est pas consommée est soit stockée (ce qui engendre nécessairement des frais), soit exportée à l'aide de restitutions. Celles-ci coûtent cher puisque le prix mondial est inférieur au prix européen. Dans son rapport spécial de 2009 sur les instruments de gestion du marché du lait et des produits laitiers, la Cour de Comptes Européenne illustre les dépenses grâce au graphique suivant :

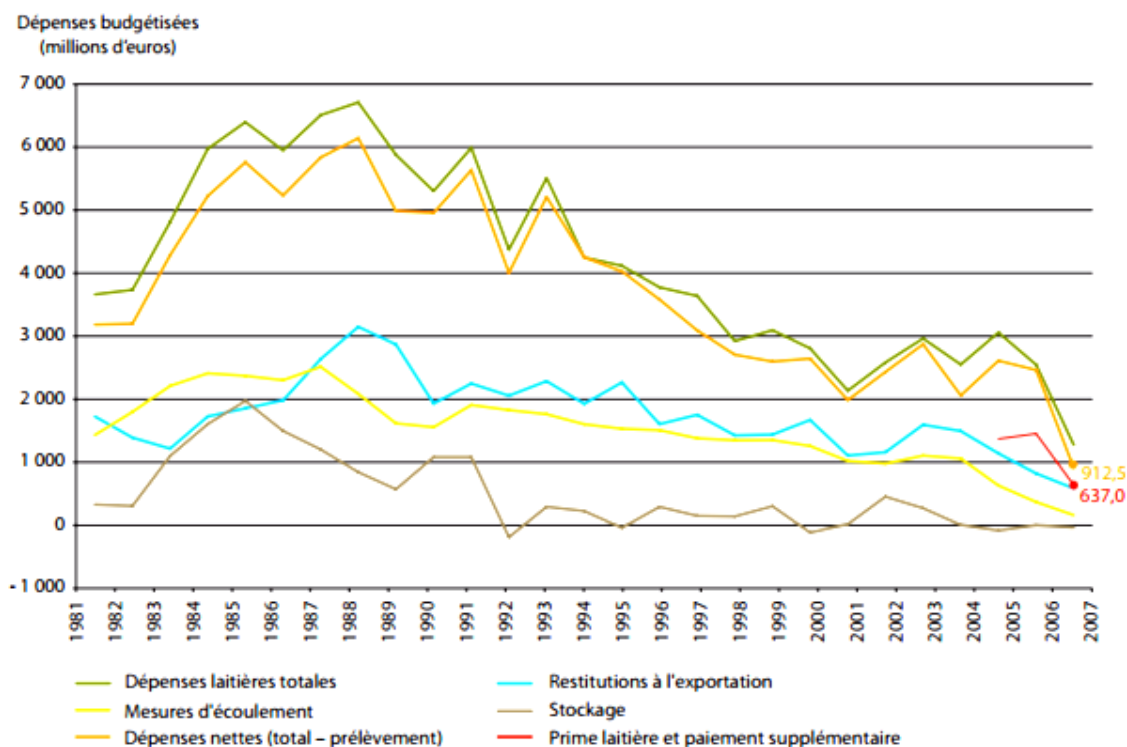


Figure 3: Evolution des dépenses laitières de l'UE entre 1981 et 2007

((European Union and European Court of Auditors, 2009) d'après la Commission Européenne, DG Budget et DG Agriculture et développement rural)

- **Les quotas, solution au problème de surproduction**

En 1984, les quotas de production sont l'outil choisi afin de limiter les dépenses communautaires à destination du secteur laitier. Le but est de produire suffisamment pour la demande intérieure, sans trop la dépasser car cela coûte cher en stockage et restitutions. Le prix étant maintenu haut, cela permet d'assurer un revenu aux éleveurs. Ils bénéficient aussi d'une sécurité liée à la stabilité du prix.

Le graphique ci-dessous illustre de manière schématique pourquoi le régime mis en place maintient le prix intérieur artificiellement haut. La politique aux frontières forte limite les importations et les quotas restreignent la production de lait. L'offre de produits laitiers en Europe est limitée.

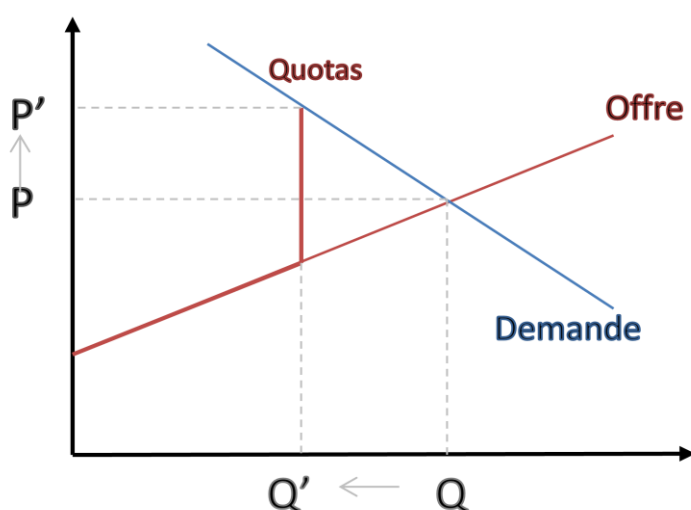


Figure 4 : Effet du quota de production sur le prix intérieur

P : prix sans quotas, P' prix sous régime de quotas de production
 Q : quantité produite sans régime de quotas, Q' quantité produite sous quotas de production

D'un point de vue plus opérationnel, le régime de contingentement attribue à chaque Etat Membre un quota national de livraison et un quota national de ventes directes. Ils sont ensuite attribués par producteur ou par acheteur/laiterie. En cas de dépassement, les Etats doivent payer des pénalités à la Communauté Européenne. Une certaine liberté est laissée aux autorités nationales dans la mise en œuvre des quotas.

Pendant cette période, les quotas limitent la production mais celle-ci reste supérieure à la demande européenne. C'est pourquoi les outils d'écoulement, de stockage et les restitutions à l'export continuent à exister bien qu'ils soient de moins en moins importants. La baisse de dépenses liées à ces instruments est visible sur le graphique de la figure 3.

- **Remise en question puis disparition progressive du système de quotas**

Pour comprendre pourquoi les quotas de production laitiers sont amenés à disparaître, il faut considérer la relation de l'UE avec le reste du monde.

Dès les négociations du cycle de l'Uruguay, l'agriculture fait partie des sujets les plus épineux (Site web de l'Organisation mondiale du commerce). Accusée de protectionnisme, l'UE doit faire des efforts pour pouvoir continuer les négociations. Elle fait donc évoluer la PAC. La réforme de 1992 met en place une baisse des prix garantis, compensée par des aides directes aux producteurs. En 2003, ces aides sont intégrées au système de Droit à Paiement Unique (DPU). Les paiements sont découplés du type de production.

En 2003, le secteur laitier est particulièrement marqué par la baisse des prix d'intervention, une augmentation des quotas de 1.5%, et une réduction des pénalités en cas de dépassement (European Union and European Court of Auditors, 2009). En 2004, l'Aide Directe Laitière (ADL) est créée comme outil de transition pour permettre au secteur de s'adapter à ces nouvelles conditions. A partir de 2007, elle est obligatoirement découplée dans tous les EM et intégrée aux DPU. En parallèle, les aides pour le stockage privé de crème et de lait en poudre sont supprimées. En 2008, il en est de même pour les aides au stockage saisonnier de beurre pâtissier et de certains fromages.

Lors du bilan de santé de la PAC de 2008, l'évolution de la politique agricole européenne continue. La quasi-totalité des secteurs voit leurs aides rattachées au Régime de Paiement Unique. Elles sont donc découplées de la production.

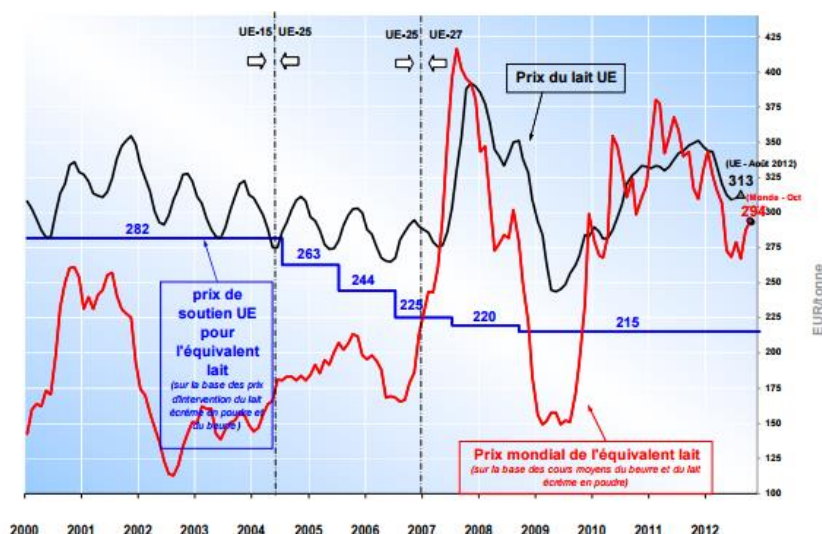
Pour ce qui est du secteur laitier, la libéralisation se poursuit par l'augmentation progressive des quotas laitiers de 2% en 2008 et 1% par an entre 2009 et 2014 en vue de leur suppression en 2015. Dans un rapport sur l'évolution de la situation de marché liée à la suppression des quotas laitiers, la CE considère déjà en 2010 que la transition vers la fin des quotas est bien amorcée. (Commission Européenne, 2010).

La nouvelle orientation de la PAC vise à s'écarter du protectionnisme pour lequel l'UE a été dénoncée lors des négociations avec l'Organisation Mondiale du Commerce. Le soutien direct découplé assure aux agriculteurs un certain niveau de revenu, sans pour autant porter atteinte au libre jeu de la fixation des prix. Les restitutions aux exportations systématiques disparaissent. Les prix européens seront dorénavant alignés sur les prix mondiaux et devraient permettre à une partie de la production européenne de s'exporter. Globalement, la nouvelle PAC vise à faire de l'agriculture une activité plus compétitive et plus orientée vers le marché mondial.

2. Les premiers effets de la dérégulation dans le secteur laitier

La diminution de la régulation dans le secteur laitier a eu des effets rapidement observables en Europe. Les prix sont davantage soumis aux fluctuations du marché mondial. Ils varient de façon importante en comparaison avec le précédent régime de soutien. La figure 5, permet de visualiser les fortes fluctuations du prix à partir de 2007. Il suit les évolutions du prix mondial.

Figure 5 : Evolution du prix du lait européen et mondial entre 2000 et 2012.
(Commission Européenne 2012)



Le prix européen a connu une forte hausse en 2008, puis une baisse encore plus importante en 2009. Ces fluctuations ont entraîné une réelle crise laitière en Europe. La baisse des prix s'explique par un excédent de l'offre par rapport à la demande sur le marché mondial.

Pour limiter les effets de cette crise, la CE a remis en place temporairement certains instruments de gestion de marchés, comme des restitutions à l'exportation et une intervention à travers le stockage de produits laitiers. La CE met en avant l'efficacité de ce filet qui, en retirant 1 à 2% de la production globale, a permis de rééquilibrer le marché (CE, 2010).

Les effets de la crise ont été plus ou moins importants dans les Etats Membres selon la structure de la filière. L'Allemagne, les Pays-Bas ou le Danemark ont connu une baisse du prix du lait standard approchant les 30% alors que la France a vu son prix reculer de 18%. Cela s'explique notamment par la structure des fabrications françaises moins dépendantes des marchés extérieurs (FranceAgriMer, 2010).

C. L'ARTICLE 68, UNE REPONSE AUX ENJEUX DU SECTEUR LAITIER

1. Présentation de l'Article 68

L'Article 68 du règlement CE (73/2009) est une possibilité offerte aux Etats Membres d'allouer des fonds à des mesures nationales financées communautairement. Ces mesures sont des aides directes aux agriculteurs. Le considérant 35 (disponible dans l'annexe III) rappelle que le soutien spécifique doit être octroyé « *dans certains cas bien déterminés* » et que « *ce soutien devrait permettre aux Etats membres d'apporter une solution aux problèmes environnementaux et à ceux liés au bien être des animaux et d'améliorer la qualité et la commercialisation des produits agricoles. Un soutien spécifique devrait également permettre d'atténuer les conséquences de la suppression progressive des quotas laitiers et du découplage des aides dans certains secteurs particulièrement sensibles* ». L'Article 68 vise aussi à mettre en œuvre des outils de gestion des risques comme des assurances ou des fonds de mutualisation. La liste précise des objectifs de l'Article 68 est énumérée au premier alinéa de l'Article 68 et résumée ci-dessous.

Regulatory references	Objectives (Type of payment)
Article 68 (1)(a)(i)	Specific types of farming which are important for the protection or enhancement of the environment (Coupled direct aid)
Article 68 (1)(a)(ii)	Improving the quality of agricultural products (Coupled direct aid)
Article 68 (1)(a)(iii)	Improving the marketing of agricultural products (Coupled direct aid)
Article 68 (1)(a)(vi)	Practising enhanced animal welfare standards (Coupled direct aid)
Article 68 (1)(a)(v)	Specific agricultural activities entailing additional agri-environmental benefits (Decoupled direct aid)
Article 68 68(1)(b)	Specific disadvantages affecting farmers in the dairy, beef and veal, sheep meat and goat meat, and rice sectors. (Coupled direct aid)
Article 68 (1)(c)	Restructuring and/or development programmes to prevent land abandonment (Decoupled direct aid) An increase in the unit value and/or the number of the farmer's payment entitlements
Article 68 (1)(d)	Contributions to crop, animal and plant insurance premiums (Decoupled direct aid)
Article 68 (1)(e)	Financial contributions to mutual funds for animal and plant diseases and environmental incidents (Coupled direct aid)

Tableau 1 : Objectifs réglementaires au titre de l'Article 68, alinéa 1
(en gras les objectifs visés par le secteur laitier)

Pour la période 2004-2009, l'Article 69 du règlement 1782/2003 sur les paiements directs permettait déjà aux Etats de l'UE15 d'utiliser 10% de leurs plafonds nationaux pour attribuer des aides spécifiques. Elles concernaient des pratiques agricoles bénéfiques à l'environnement ou l'amélioration de la qualité et du marketing de produits agricoles. L'Article 68 a été construit sur le modèle de son prédécesseur, en étendant sa portée. Les objectifs sont plus larges (ajout du bien être animal, du soutien à des secteurs fragiles, de la gestion des risques) et tous les pays de l'UE sont éligibles.

Les EM choisissent les critères d'éligibilité ainsi que les montants de l'aide. Le soutien prend la forme de paiements directs, couplés ou non à la production. Les autorités nationales doivent notifier leurs choix à la CE mais ceux-ci ne sont pas soumis à validation (mis à part pour l'un des objectifs environnementaux).

La CE a pour rôle de vérifier que les EM respectent bien les plafonds réglementaires de financement. En effet, les fonds nécessaires doivent au maximum représenter 10% des plafonds nationaux du premier pilier de la PAC. De plus, les paiements couplés ne doivent pas dépasser 3,5% de ces mêmes plafonds. Les sources de financement sont variées. La principale source est constituée des fonds du premier pilier non dépensés.

Tableau 2 : Sources de financement des mesures laitières dans les pays des études nationales

MS	Unused funds	Reduction of SPS entitlements	Reduction of payments still coupled	Sectoral retention	Transition from previous Art. 69
France		✓	✓		
Italy	✓				
Spain	✓			✓	
Hungary		✓			
Poland		✓			
Finland	✓			✓	
Portugal	✓				

(Source : réalisation propre à partir des notifications)

Les mesures italiennes et portugaises sont uniquement financées à l'aide de fonds non utilisés. La Finlande et l'Espagne ont elles aussi eu recours à des fonds non utilisés, mais elles ont en plus effectué une rétention sectorielle. La Hongrie et la Pologne ont financé entièrement leurs mesures par un prélèvement sur l'enveloppe des DPU (diminuant donc la valeur moyenne des droits de tous les bénéficiaires). La France a aussi eu recours à ce type de rétention pour certaines mesures, y compris les mesures laitières. Elle a complété le financement par un prélèvement sur l'enveloppe de la prime à la vache allaitante (PMTVA). Les EM qui ont mis en place des mesures sous l'Article 69 durant la période 2004-2009, pouvaient réutiliser ces fonds. Cependant, ce cas n'est pas rencontré dans le secteur laitier.

L'Article 68 laisse donc une marge de manœuvre assez large aux EM, que ce soit dans les sources de financement, dans les critères d'éligibilité et dans les secteurs bénéficiaires.

2. L'Article 68 dans le secteur du lait

Alors que l'Article 69 avait été peu utilisé dans le secteur laitier entre 2004 et 2009, l'Article 68 a été lui massivement mobilisé pour la filière lait durant la période 2010-2014. La réglementation lui accorde une place importante puisqu'elle vise explicitement à « *atténuer les conséquences de la suppression progressive des quotas laitiers* ».

Plus particulièrement, le lait a été désigné (avec le riz, la viande de bœuf, chèvre et mouton) comme secteur sensible pouvant bénéficier de l'objectif 1(b). Les mesures au titre de cet objectif doivent « *compenser des désavantages spécifiques dont souffrent certains*

agriculteurs du lait, de la viande bovine, de la viande ovine et caprine et du riz dans des zones vulnérables sur le plan économique ou sensibles du point de vue de l'environnement, ou, dans les mêmes secteurs pour des types d'agriculture vulnérables sur le plan économique ». Le lait a aussi bénéficié de mesures de qualité relevant de l'objectif 1 (a) (ii) visant à « améliorer la qualité des produits agricoles ».

L'Article 68 est optionnel et les EM peuvent choisir de le mettre en place ou non. Ils sont libres de déterminer les secteurs bénéficiaires. On constate que parmi les 28 EM, 19 ont mis en place des mesures pour le secteur laitier, preuve du fort enjeu de cette filière pour les pays européens. En termes de budget, le secteur laitier a bénéficié de 17% des dépenses entre 2010 et 2012 dans les dix EM sélectionnés pour les études nationales.

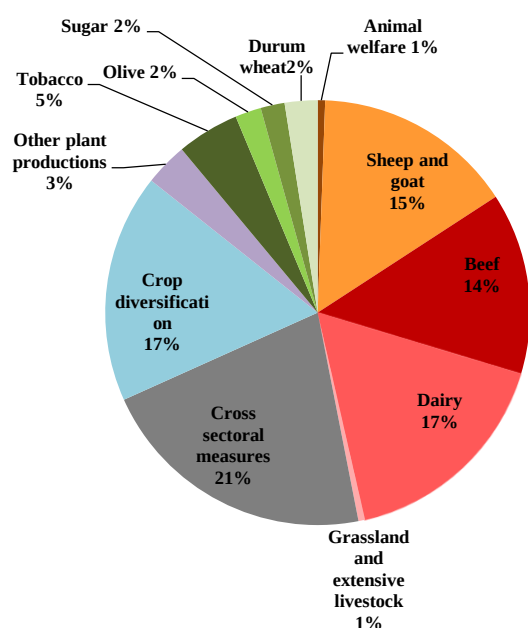


Figure 6 : Répartition des dépenses de l'Article 68 par secteur pour les 10 EM des études nationales entre 2010 et 2012 (Source : données de mise en oeuvre issues des EM)

Le secteur laitier comptabilise 21 mesures. Cela signifie que plus d'une mesure sur 7 de l'Article 68 ciblait la filière lait. L'inventaire ci-dessous présente brièvement ces mesures et une description plus précise est disponible à l'Annexe IV.

MS	Implementation period	Aid title	Reference to Article	Aid type
AT	2010-2014	Dairy cow premium	1(b)	Aid per head
BG	2010-2014	Addressing specific disadvantages affecting dairy farmers in economically vulnerable or environmentally sensitive areas	1(b)	Aid per head
HR	2013-2014	Support for improving milk quality	1(a)(ii)	Aid per head
CZ	2010-2014	Specific Support to dairy sector	1(b)	Aid per head
EE	2010-2014	Specific Support in the dairy sector	1(b)	Aid per head
FI	2010-2014	Support for milk production	1(b)	Aid per head
FR	2010-2014	Support for milk producers in mountain areas	1(b)	Other
	2013	Support for milk production	1(b)	Other
DE	2010-2011	Basic amount for Grassland Premium	1(b)	Aid per ha

MS	Implementation period	Aid title	Reference to Article	Aid type
HU	2010-2014	To address specific disadvantages affecting dairy farmers in economically vulnerable or environmentally sensitive areas	1(b)	Aid per tonne
IE	2010-2013	Grassland Dairy efficiency programme	1(b)	Aid per head
IT	2010-2014	Specific Support for the improvement of milk quality	1(a)(ii)	Aid per tonne
LV	2010-2014	Specific Support in dairy sector	1(b)	Aid per tonne
LT	2014	Specific Support in the dairy sector	1(b)	Aid per tonne
PL	2010-2014	Specific Support for farmers raising cows in the region of south-eastern Poland	1(b)	Aid per head
PT	2010-2014	Support to economically vulnerable types of farming in the milk sector	1(b)	Aid per head
RO	2010-2014	Support scheme for the milk sector in less favoured areas	1(b)	Aid per head
SK	2010-2014	Specific Support for dairy sector	1(b)	Aid per head
SI	2010-2014	Dairy payments for agricultural farms in mountain areas and on steep slopes	1(b)	Aid per tonne
ES	2010-2014	Aid to milk producers	1(b)	Aid per head
	2012-2014	Aid for the production of quality milk products	1(a)(ii)	Aid per head

Tableau 3 : Inventaire des mesures laitières mises en place au titre de l'Article 68

Ce premier chapitre permet de conclure que la production laitière en Europe est en pleine évolution du fait de la transformation de la politique agricole. Le secteur laitier, habitué depuis longtemps à une régulation forte, doit s'adapter à cette nouvelle situation. Le phénomène le plus important pour la filière lait est la fin des quotas de production, couplée à l'ouverture de la politique aux frontières.

La disparition des quotas a lieu en 2015, et est précédée d'une phase de transition débutant en 2009 et pendant laquelle une augmentation progressive des quotas est mise en place. La période de mise en œuvre de l'Article 68, 2010-2014, coïncide avec la phase de transition. En cette période souvent difficile pour les éleveurs laitiers, les EM se sont largement emparés de l'Article 68. Cependant, tous les EM n'ont pas saisi cette opportunité. Quels sont donc les fondements des décisions des EM vis-à-vis de l'Article 68 ?

II. LES DETERMINANTS DES CHOIX NATIONAUX D'UTILISATION DE L'ARTICLE 68

On cherche à comprendre ce qui a amené les EM à faire le choix de mettre en œuvre ou non l'Article 68 dans le secteur laitier. Ce chapitre va au-delà de ce qui a été réalisé dans le cadre de l'évaluation. Il tend à cerner la logique qui a amené les EM à prendre la décision de mise en œuvre. Cela comprend aussi les EM qui ont choisi de ne pas mettre en place l'Article 68. Pour cela, une recherche personnelle a permis d'apporter des informations complémentaires à celles utilisées pour l'évaluation.

Le règlement affiche comme objectif « *d'atténuer les conséquences de la suppression progressive des quotas laitiers* ». Dans cette optique, les EM ont dû s'interroger sur les potentielles conséquences sur leur territoire. Ces informations sont nécessaires pour construire des mesures adaptées aux besoins propres au pays.

Cette première partie passe donc en revue les informations que les autorités nationales avaient à leur disposition avant de prendre une décision sur la mise œuvre. On se place donc avant 2010, à l'heure des choix des EM pour l'Article 68.

A. PREVISIONS DES EFFETS DE LA DISPARITION PROGRESSIVE DES QUOTAS LAITIERS SUR LE NIVEAU DE PRODUCTION ET SA REPARTITION

Avant le bilan de santé de la PAC en 2008, la Commission Européenne a fait réaliser deux études prospectives sur les effets de la disparition des quotas. La première est publiée en 2008 par l'Institut de l'Economie Industrielle (IDEI) et l'autre en 2009 par l'IPTS, Institute for Prospective Technological Studies.

Toutes deux sont des analyses quantitatives basées sur la comparaison de scénarii avec et sans quotas. La plus ancienne publication étudie plusieurs possibilités de sorties des quotas et donne des résultats à l'horizon 2015. La seconde se penche plus particulièrement sur les effets de la sortie des quotas à l'échelle régionale, 5 ans après la fin des quotas, en 2020.

En 2008, l'IDEI propose une comparaison entre la situation où les quotas disparaissent et une situation contrefactuelle où ils seraient maintenus. Cela permet de mettre en évidence les effets liés aux quotas. L'IDEI prévoit qu'en 2015, le niveau de production sans quota serait supérieur de 5.1% par rapport au scénario contrefactuel avec maintien des quotas. Quand au prix du lait, il est inférieur de 10,3% dans le cas où les quotas disparaissent.

L'étude propose aussi une comparaison avec la situation réelle, à la date où celle-ci a été réalisée. Celle donne comme résultat que le prix du lait en 2015 sans quotas, sera inférieur de 3,8% à l'année 2008. Plus précisément, dans le cas de l'augmentation progressive des quotas, l'étude prévoit une augmentation moyenne de la production de 0,7% à 0,8% par an entre 2008 et 2014. La demande européenne est relativement inélastique et déjà satisfaite. L'augmentation de la production serait donc majoritairement destinée à l'export (80% de la production additionnelle de matière grasse et 70% de celle de matière protéique exportée sur le marché mondial selon l'IDEI).

L'IPTS a étudié des scénarii à plus long terme puisqu'ils s'étendent jusqu'à 2020. Elle propose aussi une comparaison entre le scénario avec disparition des quotas et celui contrefactuel où ils seraient maintenus. Dans le scénario de suppression des quotas, la production de lait est supérieure de 4,4% et le prix du lait inférieur de 10% par rapport à la situation dans laquelle les quotas seraient maintenus.

Les deux publications pointent que l'augmentation de production est une moyenne et ne concerne pas tous les pays. Il y aura une redistribution de la production entre les EM. Les zones où les exploitations sont compétitives verront leur production augmenter. Les deux études concluent communément sur la probable augmentation de la production en Autriche, Belgique, Irlande, Pays Bas et Espagne.

L'analyse de l'IPTS donne d'avantage d'informations puisqu'elle expose les différents effets par régions. Elle permet d'observer les variations de production directement liées à la suppression des quotas. Les résultats sont illustrés grâce à la carte suivante.

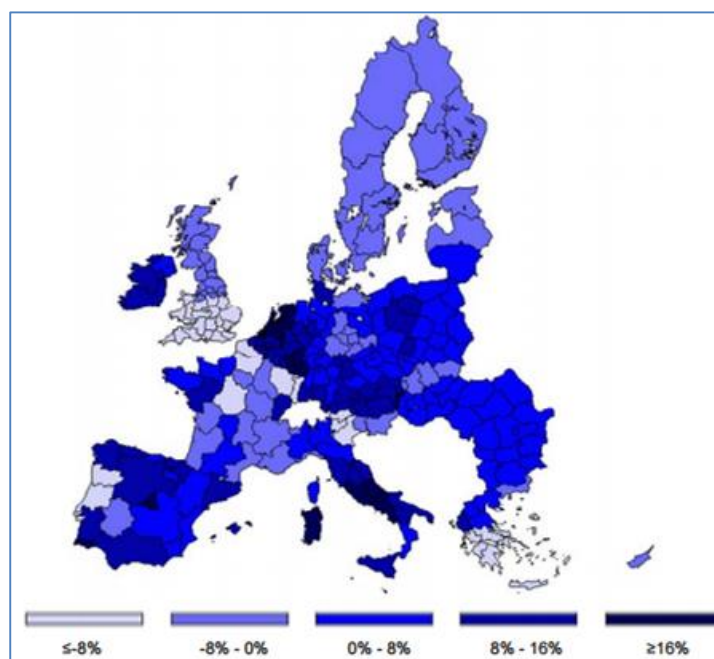


Figure 7 : Résultats par NUTS 2 en pourcentage de variation entre le niveau de production dans le scénario sans quotas et avec quotas pour l'année 2020, toutes choses égales par ailleurs. (Institute for Prospective Technological Studies, 2009)

Les EM peuvent ainsi estimer la redistribution géographique liée à l'abolition des quotas laitiers. De fortes hétérogénéités sont visibles à l'intérieur des frontières du Portugal, de la France, du Royaume Uni, de la Grèce et de l'Italie.

Pour faire le lien avec l'Article 68, il faut s'interroger sur qui sont les EM qui ont (et ceux qui n'ont pas) mis en œuvre de soutien spécifique dans le secteur laitier. Tous les EM mis à part la Belgique, Chypre, le Danemark, la Grèce, le Luxembourg, Malte, les Pays Bas, le Royaume Uni et la Suède ont mobilisé l'Article 68 dans ce secteur.

On pourrait s'attendre à ce que les EM qui l'ont mis en place soient ceux qui sont supposés souffrir de la suppression des quotas et qu'à l'inverse, ceux qui en bénéficient choisissent de ne pas mettre en place l'Article 68. Ce n'est pas ce qui est observé.

Tableau 4: Catégorisation des principaux pays producteurs de lait selon les effets de la suppression des quotas sur le territoire et le choix de mettre en œuvre l'Article 68

Effet supposé de la suppression des quotas dans l'EM	Favorable pour la majorité des régions		Nul ou défavorable pour une majorité de régions	
EM ayant mis en place l'Article 68	ES	PL	FR	
	IT	IE		
EM n'ayant pas mis en place l'Article 68	BG	NL	UK	(DK)

(Réalisation propre à partir de la carte de la Figure 7 et des informations issues des notifications)

Le tableau classe les principaux EM producteurs de lait en Europe selon deux critères : le premier regarde si l'EM a mis en place l'Article 68, le second si l'effet de l'arrêt des quotas favorise ou non la production nationale. Ce critère est déterminé grâce à la carte de la Figure 7. Un EM est considéré défavorisé si l'arrêt des quotas entraîne une production moindre sur une large partie de son territoire.

L'Allemagne est difficile à classer. D'une part, car elle a mis en place une mesure laitière qu'elle a supprimé dès 2012, d'autre part parce qu'il est difficile de donner une tendance générale aux effets de la suppression des quotas. Ceux-ci sont variés en fonction des régions, sans pour autant être très marqués. En effet, les variations de productions sont comprises entre -8 et +8%.

D'après les études prospectives, les Pays Bas et la Belgique font partie des EM qui vont bénéficier d'une augmentation leur production laitière grâce à l'arrêt des quotas. Il est donc logique de les autorités de ces pays n'aient pas choisi de mettre en œuvre l'Article 68 dans le secteur laitier. Ils ne devraient pas en avoir particulièrement besoin. Pour ce qui est de la France, on observe sur la Figure 7 qu'une part importante des régions va subir une forte baisse de la production de lait. Les autorités françaises ont des raisons de se préoccuper du secteur laitier dans leur pays. Il est compréhensible qu'elles aient choisi de mettre en œuvre un soutien spécifique à cette filière.

A l'inverse, en Grèce et au Royaume Uni, une part importante du territoire subit les effets de l'arrêt des quotas, entraînant 8% de réduction. Le Danemark est entre parenthèse : il appartient bien à cette même catégorie mais la diminution du niveau de production est quasi-nulle (-0,1%). Malgré les perspectives peu favorables de ces EM, les autorités n'ont pas choisi de mettre en œuvre l'Article 68.

D'un autre côté, les estimations pour l'Espagne et l'Italie sont favorables pour la quasi-totalité de leur territoire. Les autorités ont pourtant choisi de mettre en place des mesures laitières au titre de l'Article 68.

Ces deux catégories, en bleu dans le Tableau 4, sont celles qui ne répondent pas à la logique où les EM les plus touchés par la fin des quotas auraient mis en place l'Article 68. Il faut donc se tourner vers d'autres facteurs pour expliquer les choix des EM vis-à-vis de l'Article 68.

B. DIVERSITE DES BASSINS LAITIERS EUROPEENS

Pour comprendre les décisions prises par les EM, il est intéressant d'étudier plus en détail les particularités de chaque Etat. Cette partie repose sur une revue de la littérature, complétée par des données quantitatives. Elle se concentre sur les neuf plus gros Etats laitiers européens. Dans l'ordre croissant, ce sont : l'Allemagne, la France, le Royaume Uni, les Pays Bas, l'Italie, la Pologne, l'Espagne, l'Irlande et le Danemark. Ils représentent en 2010 près de 83% de la collecte européenne (Eurostat).

1. Caractéristiques des grands bassins laitiers européens

Il existe une grande hétérogénéité dans les types d'exploitations laitières en Europe. La première partie du mémoire en faisait déjà la constatation à travers la carte de la figure 2.

Les données Eurostat classent les OTEX, orientation technico-économiques des exploitations, d'après la production standard. Les données présentées dans le tableau ci-dessous décrivent les exploitations classées parmi les « spécialisées en bovins - orientation lait ».

La taille moyenne des exploitations est très variée. En 2010, le nombre moyen de vaches laitières par exploitation est de 13 pour la Pologne contre 141 pour le Danemark. Le taux d'exploitations ayant plus de 100 vaches est aussi révélateur des différences entre les EM. Le Danemark culmine avec près de 38% en 2005 alors que la France, l'Allemagne, l'Espagne et la Pologne sont en dessous de 5%. Les pays ont été regroupés selon leurs points communs grâce aux données quantitatives, en complément par la littérature.

EM	Nombre moyen de vaches laitières par exploitation en :		Taux de croissance du nombre moyen de vaches laitières par exploitation entre 2005 et 2010	Part du nombre d'exploitations de plus de 100 vaches sur le nombre total d'exploitations en 2005
	2005	2010		
DE	40	50	26%	4%
FR	40	49	23%	1%
ES	29	36	24%	3%
IT	37	46	23%	7%
UK	91	122	35%	28%
IE	50	63	26%	5%
NL	66	79	20%	11%
DK	93	141	52%	38%
PL	8	13	62%	1%

Tableau 5 : Nombre moyen de vaches laitières par exploitation spécialisée (calculé à partir des données Eurostat) et Part des exploitations spécialisées ayant plus de 100 vaches (Alliance Environnement, 2008)

Des ressources bibliographiques permettent de comprendre les spécificités des différents groupes. Les informations suivantes sont issues de trois sources principales : un livre d'André Pflimlin de 2010, *Europe laitière: valoriser tous les territoires pour construire l'avenir*, une évaluation d'Alliance Environnement de 2008, et les publications de Kroll, Tourvé et Déruaz de 2010.

L'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne : des pays étendus et variés

L'Allemagne et la France sont les deux plus grands producteurs de lait et cumulent en 2010 à eux deux, près de 38% de la production européenne (Eurostat). Les deux pays sont caractérisés par la diversité de leurs exploitations, liée à leur vaste étendue.

En Allemagne on observe trois principaux bassins distincts :

- Au sud, notamment en Bavière, se trouvent des petites exploitations.
- Au nord, les exploitations sont souvent spécialisées et sont en moyenne plus grandes que les exploitations du sud. Elles ont la chance d'être proches de Hambourg et donc d'être bien reliées au marché. L'industrie agroalimentaire y est bien établie.
- A l'est on trouve un tout autre modèle puisque les exploitations sont très grosses, issues pour certaines d'anciens kolkhozes. Elles jouent un rôle important dans ces régions où le chômage est important.

La France est quant à elle dominée par le bassin de production du Grand Ouest qui concentre près de 30% des exploitations laitières. La production laitière se situe globalement dans un « croissant laitier » qui s'étend de la Bretagne à l'Auvergne. Il comprend la Normandie, le Nord Pas-de-Calais, la Champagne-Ardenne, l'Alsace-Lorraine, la Franche-Comté et la partie nord de la région Rhône-Alpes. Les zones de montagnes constituent un territoire important pour la production laitière : elles recensent près de 20% des éleveurs. La filière avale est caractérisée par sa diversité. Elle est constituée aussi bien de grosses entreprises privées que des coopératives de taille très variable.

L'Italie a un profil similaire à la France, avec des zones de montagne productrices de lait et un bassin de production majoritaire : la plaine du Pô assure près de 60% de la production

(Pflimlin, 2010). L'Italie bénéficie d'une bonne valorisation fromagère, notamment avec les productions à Appellation d'Origine Contrôlée.

L'Espagne est un pays étendu regroupant plusieurs types d'exploitations laitières. Au Nord Ouest et particulièrement en Galice, le climat est plutôt favorable à l'herbe et on y trouve des exploitations de taille modérée. Cela s'oppose à l'Espagne « sèche » où les élevages sont de grande dimension sans recours à l'herbe généralisé. Pour ce qui est de la filière avale, la production de lait est peu valorisée en produit à haute valeur ajoutée. L'industrie de transformation est assez atomisée en comparaison avec les pays d'Europe du nord.

Comme le montre le tableau 10, les quatre EM sont caractérisés par une taille de troupeau moyenne proche (entre 36 et 50 vaches) et un taux de croissance du nombre de vaches similaire autour de 25%. Les exploitations sont principalement de petites tailles puisqu'une faible part d'entre elles dépassent les cents vaches, le maximum étant en Italie avec 7%.

Le Royaume Uni et l'Irlande, avantagés pour la production à l'herbe

Le Royaume Uni est le troisième producteur de l'UE. Le modèle anglais est qualifié de « d'économe et régressif » (Kroll et al., 2010a). Les auteurs constatent que les exploitations ont en moyenne un coût de production faible avec des investissements modérés. De plus, la production de lait est en diminution, ce qui apporte l'adjectif « régressif ».

En Irlande, la production à l'herbe est aussi très avantagée par le climat doux qui rend le pâturage possible une grande partie de l'année. Les exploitations sont donc herbagères mais elles sont aussi intensives. Cela est permis par les propriétés des sols qui permettent de limiter les problèmes de pollution d'eau. Les coûts de production sont faibles grâce à l'alimentation à l'herbe mais la transformation laitière apporte peu de valeur ajoutée. Une grande part des produits sont exportés à la différence du Royaume Uni où le solde commercial est négatif. (Kroll et al., 2010a)

Les deux pays ont donc des similitudes du fait du climat. On observe cependant des différences quant aux modèles de production. Les exploitations du Royaume Uni sont en moyenne de plus grande taille. De plus, le Royaume Uni voit sa production diminuer alors qu'il est déjà déficitaire, alors qu'à côté l'Irlande est excédentaire et tournée vers l'export.

Les Pays Bas et Danemark : des productions destinées à l'export

Les Pays Bas sont le quatrième producteur européen (Eurostat). Le pays étant peu étendu, la production est donc concentrée et répartie de manière homogène sur le territoire. Les élevages de plus grosse taille sont principalement situés dans le nord du pays (Alliance Environnement, 2008). Kroll, Trouvé et Déruaz qualifient le modèle néerlandais de « productiviste rationnel » en comparaison avec le Danemark qualifié de « productiviste débridé ». En effet, les Pays Bas visent une productivité élevée mais gardent un taux d'endettement moins important qu'au Danemark.

Les deux pays ont connu un rythme de restructuration très élevé. Les exploitations sont très spécialisées, modernes et de bonne efficacité zootechnique. Le relief très aplani est un avantage, tout comme le climat doux permettant le pâturage. Avec la Finlande et la Suède ce sont les pays qui ont le meilleur rendement laitier par vache. (Alliance Environnement, 2008)

Le Danemark ne fait pas partie des plus gros producteurs. Il arrive seulement à la neuvième place. Son rôle est cependant important puisqu'il exporte la majorité de sa production. L'orientation de la production vers l'export est une caractéristique commune aux deux pays. Ils produisent plus que leur demande intérieure. Leurs soldes commerciaux de matière sèche

utile sont très largement positifs. Ils représentent 44% de la production pour les Pays Bas et 62% pour le Danemark. (Kroll et al., 2010a). L'existence de grands ports, notamment celui de Rotterdam, est un atout particulièrement important pour la production laitière aux Pays Bas.

Les deux EM ont comme point commun supplémentaire la structure de l'aval de la filière. Il est composé de quasi-monopoles de coopératives : Campina Friesland aux Pays Bas et Arla Food au Danemark. Les deux modèles doivent aussi faire face aux mêmes préoccupations et exigences de la société, liées à l'environnement et au bien-être animal.

Nouveaux Etats Membres

La Pologne représente près de la moitié de la production des dix nouveaux EM entrés en 2004 (Alliance Environnement, 2008). On y trouve un fort taux de restructuration car les élevages sont encore très nombreux et très petits en comparaison avec les anciens EM. En effet, en 2010 les exploitations spécialisées avaient en moyenne 13 vaches en Pologne. De plus, seulement 1% d'exploitations ont plus de 100 vaches en 2005 (cf. Tableau 5). Mais ce type de petite production n'est pas représentatif de tous les nouveaux EM puisqu'en Slovaquie et en République Tchèque plus de 87% des vaches laitières appartenaient à un troupeau de plus de 100 vaches en 2005, et plus de 65% pour l'Estonie, la Hongrie et Chypre. Pour les pays d'Europe de l'Est, cela s'explique comme pour l'Allemagne par la présence d'anciens kolkhozes.

Les particularités des EM exposées ci dessus ont-elles joué un rôle dans les choix des EM vis-à-vis de l'Article 68 ?

C. DECISIONS DE METTRE EN ŒUVRE L'ARTICLE 68

Les informations sur les divers bassins laitiers donnent des éléments de réponse sur le fondement des choix des EM.

Pour rappel, les EM qui n'ont pas mis en œuvre l'Article 68 dans le secteur laitier sont Belgique, Chypre, le Danemark, la Grèce, le Luxembourg, Malte, les Pays Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Parmi eux, une première catégorie se dégage : les producteurs d'Europe du Nord. Nous avons d'ores et déjà vu que les Pays Bas et la Belgique font partie des pays supposés être les plus avantagés par la suppression des quotas. Ils devraient voir leur production augmenter. On comprend pourquoi ceux-ci n'ont pas eu besoin de mobiliser l'Article 68.

Mais mettre en place l'Article 68 est aussi un choix politique fort. C'est un instrument proposant des aides en partie couplées, à l'inverse de l'orientation actuelle de la PAC. Souvent, le choix des EM ne semble pas avoir reposé en premier lieu sur des besoins mais sur leur ligne politique générale. Parmi les grands pays libéraux européens, on compte le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède, les Pays Bas. Ce sont justement des pays qui ont mis de côté d'Article 68 dans le secteur laitier.

Tous secteurs confondus, ces pays ont globalement peu fait appel à l'Article 68. Le Danemark est le plus gros utilisateur d'entre eux avec seulement 1,2% des dépenses totales de l'UE (données CATS, cf. Annexe V). Ses mesures sont essentiellement orientées vers des objectifs environnementaux.

Pour ce qui est du secteur laitier, ces pays avaient déjà des points communs dans la mise en œuvre des quotas. Dans son évaluation sur l'impact environnemental des quotas en 2008, Alliance Environnement propose une illustration des politiques nationales de quotas. L'axe des ordonnées illustre les restrictions géographiques pour les transferts de quotas. En effet les

EM pouvaient décider de restreindre les transferts de quotas au sein de territoires donnés, ou à l’opposé de laisser le libre transfert sur tout le territoire national. L’axe des abscisses classe les EM selon la place des autorités dans la gestion des transferts. Les quotas pouvaient être échangés librement (« Market ») ou distribués selon des critères choisis par l’Etat (« Administration »).

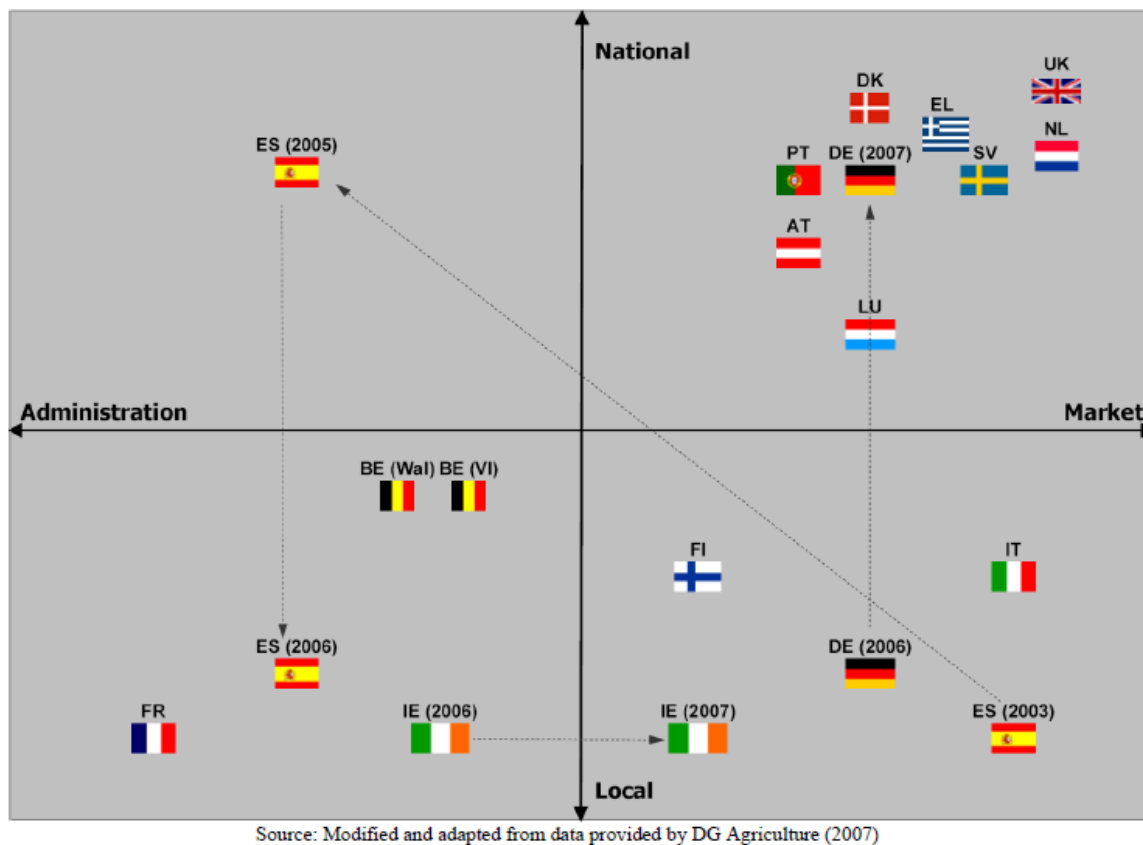


Figure 8 : Illustration de la mobilité des quotas et des mécanismes de transfert (Alliance Environnement, 2008)⁴

Dans la partie en haut à droite, se trouve la zone où gestion des quotas est la moins stricte. Elle comprend neuf EM. Parmi eux, on retrouve la majorité des EM qui n’ont pas mobilisé l’Article 68 dans le secteur laitier : le Danemark, la Suède, les Pays Bas, le Royaume-Uni, le Luxembourg et la Grèce. La prise de position des autorités nationales de ces pays vis-à-vis de l’Article 68 suit avec cohérence la politique précédente.

L’Allemagne est un cas particulier. Elle se situe elle aussi dans la zone en haut à droite (depuis 2007, lorsque les quotas sont devenus complètement mobiles). Pour ce qui est de l’Article 68, elle a mis en œuvre une mesure laitière uniquement en 2010 et 2011, suite à la crise des prix de 2009, puis l’a supprimée. L’Allemagne semble avoir du mal à prendre des décisions qui conviennent aux trois modèles d’exploitations situés sur son territoire. Elle semble désormais se positionner politiquement comme le groupe des pays d’Europe du nord.

Les quotas ont été mis en œuvre de manière plus souple dans les EM situés en haut à droite. Ils ont moins limité la restructuration. Alliance Environnement indique que le type de régime de quotas appliqué a eu une influence sur l’augmentation de la taille moyenne du cheptel. On retrouve ces conclusions dans le Tableau 5. Les Pays Bas, le Danemark et le Royaume-Uni

⁴ Pour plus de détail à propos des informations sur la mise en œuvre des quotas ayant servi à Alliance Environnement pour produire l’illustration, se reporter à l’Annexe VI

ont le plus grand nombre de vaches par exploitation. Les productions laitières de ces pays sont donc plus proches de la situation d'après quotas. La transition sera sans doute moins rude que dans les pays où la gestion des quotas était plus régulée. L'Article 68 ne leur est pas apparu comme un instrument indispensable, d'autant plus qu'il ne correspond pas à l'orientation de leur politique globale.

A l'inverse, pour les pays comme la France, le passage du système régulé au système sans quotas sera plus difficile. La concentration de la production dans les régions les plus compétitives a été restreinte par les quotas durant de nombreuses années. La suppression des quotas favorisera une redistribution géographique de la production. On comprend pourquoi les EM concernés ont choisi de mettre en œuvre l'Article 68 dans le secteur laitier.

Parmi ces EM, on retrouve les pays du Sud Ouest de l'Europe (Portugal, Espagne, France Italie) ainsi que tous les nouveaux EM entrés dans l'UE depuis 2004, exceptés Malte et Chypre.

Avec la Grèce, Chypre et Malte forment une autre catégorie. Tous trois ont une production de lait de vache très faible. Le climat méditerranéen n'est pas adapté à ce type d'élevage. Le plus gros producteur de lait des trois EM est la Grèce. En 2010, elle a seulement produit l'équivalent de 2% de la production allemande. Le lait n'est pas un enjeu primordial pour ces EM. Pour ce qui est des autres secteurs, la Grèce a largement fait appel à l'Article 68. Elle est d'ailleurs le cinquième pays bénéficiaire de l'Article 68 et a eu recours à de nombreuses aides couplées. Le choix de ne pas mettre en œuvre l'Article 68 dans le secteur laitier résulte d'une logique tout autre que celle des Etats du Nord de l'Europe.

En résumé, le choix de ne pas utiliser l'Article 68 a été fait par une minorité d'EM. Parmi eux se trouvent des Etats où d'Europe du sud où la production de lait de vache est très peu présente. Les autres sont majoritairement des Etats du nord de l'Europe qui privilégient depuis longtemps une gestion de la production par le marché. On peut supposer que ces EM n'ont pas choisi l'Article 68 car il ne fait pas partie des outils en cohérence avec leur orientation politique. Grâce à la souplesse de l'application des quotas, ces pays ont largement entamé la restructuration de leur production et sont sans doute dans une meilleure posture pour faire face à la transition vers la situation d'après quotas.

La majorité des EM a au contraire, mis en place des mesures dans le secteur laitier. Pour les EM étendus, comme la France, ou la Pologne, une redistribution géographique de la production est prévue au sein du territoire. L'Article 68 a pu être mobilisé dans l'objectif de maintenir la production dans certaines zones vulnérables. Une grande part des EM semblent simplement avoir mis en place des aides pour encourager les producteurs à se maintenir dans un contexte où la concurrence est de plus en plus rude et le prix de vente de plus en plus bas. Pour aller plus loin, une lecture détaillée des besoins et objectifs affichés par chaque EM est nécessaire. Elle permettra d'évaluer si les caractéristiques choisies pour les aides laitières sont cohérentes avec les besoins et objectifs des EM.

III. LA PERTINENCE DES MESURES ARTICLE 68 DANS LE SECTEUR LAITIER

Ce chapitre permet d'entrer dans le détail des mesures laitières pour évaluer leur pertinence. Dans un premier temps, on étudie la pertinence des objectifs vis-à-vis des besoins identifiés par les EM. Dans un second temps, on évalue l'adéquation des caractéristiques choisies par les EM avec les besoins et objectifs qu'ils visent.

La première partie mobilise des éléments de la réponse à la question d'évaluation numéro 1 posée par la CE, traitée par Oréade Brèche et à laquelle j'ai participé. La partie suivante fait appel aux résultats de la question 2 qui a été traitée par le bureau d'étude COGEA. Puisque le rapport d'évaluation aborde les questions via une approche par EM, les informations qui en sont tirées, ont dû être retraitées afin d'offrir une réponse sectorielle ciblée sur la production laitière.

A. LES BESOINS ET OBJECTIFS VISES PAR LES MESURES

Pour l'évaluateur, la pertinence est « *l'adéquation des objectifs d'un programme aux besoins du secteur et aux problèmes socio-économiques qu'il est censé résoudre* » (Oréade Brèche, document interne, d'après les Lignes Directrices de la Commission Européenne). Ce sera la première étape de l'évaluation. Pour comprendre les objectifs affichés par les EM et juger leur pertinence, il est donc nécessaire d'identifier les besoins ciblés.

L'Article 68 vise à répondre à des besoins spécifiques cependant les EM n'ont pas l'obligation explicite de notifier ces besoins à la CE. C'est sans doute la raison pour laquelle les notifications des EM sont assez pauvres de ce point de vue. Les études de cas nationales de l'évaluation permettent de préciser les besoins et sont une source d'information essentielle pour évaluer la pertinence des mesures. Néanmoins, elles ont été réalisées dans seulement dix EM, dont seulement sept ayant choisi des mesures pour le secteur laitier. C'est pourquoi l'analyse sera détaillée pour les sept pays des études de cas nationales et complétée par une étude moins approfondie (uniquement basée sur les notifications) pour ce qui est des autres pays ayant utilisé l'Article 68 dans le secteur laitier.

Dans l'ensemble de la partie évaluative, la notation est illustrée par le code couleur suivant :

Bien	Assez Bien	Mauvais

Il est important de considérer cette notation non pas seule mais accompagnée des commentaires car ils sont bien plus riches. En effet, si le code couleur permet une lecture facile et rapide, il est simplificateur et cache des détails importants.

1. Besoins et objectifs des mesures des pays des études de cas

Dans un premier temps il est nécessaire d'identifier les besoins spécifiques à chaque EM. Cela est fait sur la base des notifications et des rapports des études nationales, comprenant les informations récoltées lors des entretiens ainsi que l'avis des experts locaux les ayant réalisés (membres d'Oréade Brèche et COGEA ou consultants externes engagés par Agrosynergie). Un jugement sur ces besoins est ensuite émis : il évalue si les besoins sont réels ainsi que leur adéquation avec les exigences de l'Article 68.

Measure	Justification of the needs	Objectives
France		
1(b) Support for milk producers in mountain areas	Needs were relevant: general need for competitiveness in the context of the end of quotas given difficult conditions of production and additional collection costs whereas the sector generates positive territorial and environmental impacts.	The objective is generally to maintain milk production in mountain areas in order to preserve milk industries and employment. It is relevant to the needs.
Italy		
1(a)(ii) Milk quality	The expressed need was to improve the quality of fresh pasteurised milk of high quality. However no wider justification for this need was given, neither in the notification nor during the interviews.	The objective was to respond to the market demand. However the level of this demand was not quantified
Poland		
1(b) Farmers keeping cows in south-eastern Poland	Precise figures about milk decline and vulnerability of targeted regions were given to illustrate the needs. The phasing-out of milk quotas has also been put forward.	The objectives were clear: maintaining cattle in regions where it plays a social role and is a key for sustainable land management. A quantitative objective was set since a reference quantity was needed.
Spain		
1 (b) Aid to dairy cows	The needs that justify the measure were the reduction of dairy production in LFA and the sector difficulty because of prices collapse	The double objective was to reduce abandonment of dairy holdings in LFA and help all the dairy farmers to adapt to the CAP reform.
Finland		
1(b) Support for milk	The needs were to anticipate the end of quotas in the context of a decreasing number of farms, to face high production costs due to national rules and to fight risk of cereal monoculture in the South.	The objectives are to maintain the number of producers and production, to help the producers to adapt to the new situation and to achieve environmental benefits
Portugal		
1(b) Milk sector (sheep and goat and bovine milk)	The needs were linked to changes of the supports of these sectors. The 2009 milk crisis and then financial difficulties for many producers were identified too.	The main purpose was to maintain the production levels and to support the income of milk producers.
Hungary		
1(b) Support to dairy farmers	High risk that producers stop their activity after the price crisis of 2009 in the context of the phasing-out of quotas and full decoupling of dairy premium.	The overall objective was to stop the decline in milk production and maintain employment in this sector.

Tableau 6 : Besoins et objectifs ciblés dans les pays des études de cas nationales (Extraction des tableaux « Relevance of Article 68 mesures » de l'évaluation)⁵

Les besoins les plus fréquemment cités sont liés à une baisse avérée ou probable de la production de lait (PL, SP, HU, FI, PT). Le contexte de sortie des quotas de production est aussi souvent mentionné comme justification de la nécessité du soutien dans le secteur laitier (PL, HU, FI, PT). Les principaux besoins sont vastes et liés au nouveau contexte européen de la filière lait.

La crise du secteur laitier de 2009 a aussi été donnée plusieurs fois comme justification : le Portugal et la Hongrie la considèrent comme une des origines des difficultés des agriculteurs du secteur. L'Espagne quant à elle, se justifie par un besoin d'atténuer la chute des prix du lait. Cependant, il est précisé clairement dans la législation que le soutien ne doit pas être un mécanisme de compensation de baisse des prix. D'une certaine façon, l'Article 68 a été détourné comme instrument de gestion de crise.

⁵ La France et l'Espagne ont mis en place deux mesures laitières mais seule la plus importante des deux a été traitée dans l'évaluation globale, c'est pourquoi elles ne sont pas détaillées ici. La deuxième mesure espagnole est une mesure qualité soutenant certaines appellations, la mesure française est une mesure conjoncturelle qui a été mise en place uniquement en 2013

Pour ce qui est de la mesure italienne, l'analyse du secteur par les experts nationaux n'a pas fait ressortir spécifiquement ce problème de qualité.

La France, la Pologne et l'Espagne décrivent les difficultés particulières des zones défavorisées où la production est plus difficile et difficilement remplaçable par une autre activité. La Finlande et la France précisent que la production de lait en système herbagé confère des bénéfices territoriaux et environnementaux à préserver. Cependant la production d'aménités est normalement récompensée par le second pilier. Ce n'est pas le rôle de l'Article 68.

Globalement, les besoins répondent aux exigences légales de la CE. Ils sont cependant assez similaires entre eux, il est difficile de dire qu'ils sont réellement spécifiques au pays concerné. Finalement, le manque de précisions de la législation européenne est à leur avantage. Chaque pays s'est approprié le concept de « besoin spécifique » auxquels les mesures doivent répondre.

La colonne suivante s'intéresse à la formulation des objectifs par les autorités nationales. Parmi les sept mesures étudiées, à l'exception de la mesure italienne, toutes correspondent à l'objectif 1(b). Pour définir leurs objectifs, les EM ont souvent gardé les termes que l'on trouve dans l'Article 68, à savoir "maintenir des niveaux de production actuels" (FR, PL, HU, FI, PT). Ils visent aussi à maintenir le nombre d'exploitations laitières et de manière indirecte à maintenir le niveau d'emploi. La Pologne, la France et l'Espagne se distinguent puisque ces EM ciblent des régions vulnérables. La Finlande et l'Espagne se donnent aussi comme objectif d'aider les agriculteurs du secteur à s'adapter à la réforme de la PAC. Tous ces objectifs sont pertinents vis-à-vis des besoins qui ont été identifiés.

L'évaluation des objectifs vise aussi à voir si les autorités nationales les ont fixés de manière à pouvoir les quantifier et vérifier a posteriori s'ils ont été atteints. C'est le cas pour toutes les mesures de l'objectif 1(b) puisque les EM étaient obligés de communiquer, pour les zones concernées, le volume de production à la veille de l'Article 68. Ce niveau de référence sert en premier lieu à vérifier que l'Article 68 ne soutient pas une production en augmentation. L'objectif 1(b) est d'aider des productions en difficulté à se maintenir, et non pas à se développer. Le volume de référence sert en second lieu d'objectif à atteindre et peut être facilement mesuré. L'objectif de la mesure italienne est de « répondre à la demande du marché ». Ce n'est pas mesurable ainsi formulé, l'objectif n'est pas assez précis, il n'est donc pas parfaitement pertinent.

2. Besoins et objectifs ciblés dans les pays hors étude nationale

Les besoins et objectifs des mesures des pays des études nationales ont été traités. Les autres mesures laitières vont maintenant être étudiées.

L'évaluation pour la CE ne cible pas particulièrement ces pays car ils ne représentent pas une part très importante du budget utilisé. Cependant les mesures concernant le secteur laitier sont prédominantes dans ces EM, même si ce sont des petits utilisateurs de l'Article 68. En effet comme le montre le tableau ci-dessous, dans la majorité des cas la mesure lait représente plus de la moitié des budgets alloués à l'Article 68, et jusqu'à 100% pour l'Autriche et l'Allemagne. Le calcul du budget ne concerne pas des dépenses réelles mais le budget prévisionnel.

Les notifications adressées par les autorités nationales à la CE sont la source principale d'informations sur les besoins et les objectifs ciblés. Elles sont moins précises que celles des

études nationales mais permettent tout de même de comprendre les raisons de l'utilisation de l'Article 68 dans ces pays. Elles sont synthétisées dans le tableau ci-dessous.

MS	Measure	Reasons for using art 68 and Specific objectives	Budget share 2010-2014
CZ	Dairy Sector 1(b)	. Decrease in number of dairy cows and production milk despite the fact that the average yield per head increased ➤ To create an incentive to maintain the current level of milk production.	73%
RO	Milk in LFA 1(b)	Small average herd size, low incomes, context of economic crisis, milk price volatility at European level. ➤ To maintain farmers' income at a level sufficient to ensure a decent standard of living in LFA and prevent the abandonment of rural areas ➤ To preserve national and local raw material so as to ensure the provision of food products to local markets	61%
BG	Dairy in vulnerable areas 1(b)	. Small dairy farms faced a big decrease of production . High transportation costs of milk for farms in remote areas with poor infrastructure . High costs linked with requirements of the programme for reduction of nitrate pollution in sensitive areas, even more for the farms with more than 50 dairy cows ➤ To stop the decline of milk production ➤ To maintain the employment level of the sector in certain regions which face difficulties in keeping a minimum level of production and region with much higher unemployment rates.	57%
AT	Dairy cow premium 1(b)	. Small structure of the holdings in the dairy sector . Cost of production are significantly higher compared to other Members ➤ To alleviate the impact of the milk quota regime	100%
SK	Dairy sector 1(b)	. Decrease in number of dairy cows and production milk . Decline of profitability of dairy production, . Market conditions: crisis in the dairy sector, increase in prices of inputs, volatility ➤ To create an incentive to maintain the current level of milk production and to limit the increase of importation	75%
LV	Dairy sector 1(b)	. Ending of the milk quotas will cause reduction in income and production scale as price, production amounts and herd size decreases. . Effectiveness of farms and productiveness have to be increased and production methods improved ➤ To provide financial support to economically vulnerable type of dairy farms in order to overcome smoothly phasing out of milk quotas and to adjust to new market conditions.	87%
HR	Improving milk quality 1(a)(ii)	➤ To foster the production of the standard quality milk, particularly in the respect to the somatic cells content	50%
EE	Dairy sector 1(b)	➤ To maintain milk production in economically vulnerable types of farmig (holdings with 100 and less dairy cows, mainly family farms) ➤ To maintain milk production in economically vulnerable areas (islands without milk processing industry or free permanent connection with the area having this industry)	87%
EL	Grassland Premium 1(b)	➤ To stabilise the milk production on dairy farms with grassland as these are often limiting their production to milk and therefore in a difficult situation due to the crisis in the milk market	100%
IE	Grassland Dairy efficiency Programme 1(b)	➤ Aiming at the production of milk at the lowest cost by increasing the efficiency of dairy farmer	18%
SI	Mountain areas and on steep slopes 1(b)	➤ Providing equal conditions for milk production on agricultural holdings in mountain areas and on steep slopes compared to other agricultural holding producing milk ➤ .Increasing the competitiveness of milk production on agricultural holdings in mountain areas and on steep slopes and adapting to operating conditions after milk quota abolition in 2015."	14%

Tableau 7 : Objectifs et raisons d'utilisation de l'Article 68 des mesures laitières dans les pays ne faisant pas partie des études de cas (Source : notifications)

Pour ces pays, on retrouve des objectifs similaires à ceux des pays des études de cas nationales : le maintien de la production et de l'emploi, la fin des quotas laitiers. L'Irlande, la Lettonie et la Slovaquie affichent l'objectif d'amélioration de la compétitivité des exploitations laitières. La Roumanie et la Slovaquie ajoutent comme objectif de limiter les effets de la volatilité des prix, de limiter l'importation (SK) et de répondre à la demande locale (RO).

Parmi les pays hors études nationales, la Croatie est la seule de la liste à avoir mis en œuvre une mesure de qualité 1(a)(ii), toutes les autres étant implémentées sous l'objectif 1(b). A

priori l'objectif ne semble pas réellement dirigé vers une qualité supérieure mais plutôt vers un soutien aux normes standards.

3. Bilan sur la pertinence des objectifs vis-à-vis des besoins ciblés

Pour la majorité des mesures de l'Article 68, les autorités nationales ont fait l'effort d'identifier les objectifs répondant aux exigences réglementaires. Les besoins sont moins détaillés puisqu'ils ne sont pas explicitement exigés sous cette formulation, mais des informations sont disponibles dans les notifications via les descriptions des zones ou types d'agricultures vulnérables des mesures 1(b).

Il est tout de même important de noter que l'on trouve des termes assez vagues dans la législation. Ainsi, EM ont pu s'approprier les obligations de l'Article 68 en les interprétant de la manière qui leur est la plus favorable. Par exemple, dans la description de l'objectif 1(b) qui vise à « *compenser des désavantages spécifiques dont souffrent certains agriculteurs des secteurs du lait, de la viande bovine, de la viande ovine et caprine, et du riz dans des zones vulnérables sur le plan économique ou sensibles du point de vue de l'environnement ou pour des types d'agriculture vulnérables sur le plan économique* », les « zones vulnérables » et les « types d'agriculture vulnérables » sont des termes qui peuvent être interprétés de façons diverses puisqu'ils ne sont pas définis précisément. Dans ce cadre assez large il est difficile de pénaliser les EM sur un manque de précisions. Cet aspect sera abordé lors de la discussion sur les limites et le devenir de l'Article 68.

B. EVALUATION DE L'ADEQUATION DES CARACTERISTIQUES DES MESURES AUX BESOINS ET OBJECTIFS CIBLES PAR LES EM

1. Description des caractéristiques des mesures choisies par les EM

Pour répondre aux objectifs qu'ils se sont fixés, les EM ont dû choisir des critères d'éligibilité afin que les paiements bénéficient effectivement aux agriculteurs ciblés. Les EM ont dû s'interroger sur le montant d'aide unitaire qui serait le plus adapté pour atteindre leurs objectifs. Les notifications permettent d'avoir accès à ce type d'informations.

Critères d'éligibilité géographiques

Les EM avaient le choix de cibler l'aide sur une partie seulement de leur territoire. Parmi les 19 mesures laitières, la moitié est caractérisée par un ciblage géographique (RO, SK, SI, ES, EE, HU, FR, PL, FI). Celui-ci est plus ou moins restrictif selon les EM.

Les zones défavorisées (ZD) sont celles qui ont été choisies par la Roumanie, la Slovaquie. La Hongrie a elle aussi ciblé les ZD mais celles-ci représentent près de 90% du territoire ce qui rend le ciblage très peu strict. (L'annexe VI donne des précisions sur les modalités d'éligibilité des zones défavorisées.) L'Espagne a ciblé les ZD jusqu'en 2011 puis a étendu l'aide à l'ensemble du territoire tout en gardant un paiement plus important pour les zones défavorisées. La Bulgarie n'a pas mis en place un réel ciblage géographique cependant elle prend en compte les ZD car dans ces zones, les exploitations de moins de dix vaches sont éligibles alors qu'elles sont exclues hors des ZD.

La France et la Slovénie ont ciblé spécifiquement les ZD de montagne. La Pologne n'a pas utilisé le classement ZD. Le ciblage s'est fait par la désignation de cinq régions administratives, mais tout de même avec la volonté de cibler des zones vulnérables.

La Finlande a quant à elle ciblé les régions du sud de son territoire car celles du nord bénéficient déjà d'une aide particulière, l'aide nordique. Ce n'est pas un ciblage de zone vulnérable

Le ciblage géographique des aides laitières de l'Article 68 est donc assez strict dans certains pays, beaucoup moins dans d'autres et inexistant pour plus de la moitié des EM.

Autres critères d'éligibilité

Des stratégies très diverses sont observées pour les critères d'éligibilité qui ne sont pas géographiques.

Pour ce qui est des mesures sous l'objectif 1 (b) les critères suivants ont été choisis :

BU	Elevages de 10 à 49 vaches et toutes les exploitations en zones vulnérables pour les nitrates et les élevages de moins de 10 vaches en montagne.
CZ	Exploitations ayant un atelier lait qui représente 15% de l'activité de la ferme
EE	Elevages de moins de 100 vaches et tous les élevages des îles isolées
IE	Exploitants engagés dans un programme d'amélioration de l'efficacité de la production
LV	Exploitations ayant commercialisé plus de 30t de lait l'année précédente
LT	Exploitations ayant commercialisé plus d'une tonne de lait
RO	Exploitations ayant entre 2 et 15 vaches laitières
PL	Exploitations de moins de 10 vaches laitières

Tableau 8 : Autres critères d'éligibilité pour les mesures 1 (b) (Source : Notifications)

Seulement huit pays ont choisi des critères pour cibler des types particuliers d'exploitations. La Roumanie et la Pologne ciblent les petits élevages. Pour rappel, en Pologne, il y a en moyenne 13 vaches dans les exploitations spécialisées. L'Estonie et la Bulgarie donnent aussi une taille maximale comme critère d'éligibilité mais la limite est beaucoup plus haute. Les plus petits élevages ont été considérés comme les plus vulnérables dans ces pays et sont donc prioritaires pour le soutien spécifique. Cependant la Bulgarie a exclu les plus petites exploitations afin de soutenir les plus professionnelles.

La République Tchèque, la Lettonie et la Lituanie ciblent des exploitations sur la taille de l'atelier lait, en favorisant les plus importants. Les limites sont très variables, puisque la Lituanie est très peu stricte avec une limite minimale à une tonne de production minimale contre 30t en Lettonie. En Allemagne, l'aide cible les exploitations herbagères avec une aide à l'hectare de prairie (seulement jusqu'en 2011, l'aide disparaît ensuite). L'Irlande est un cas à part puisque seules les exploitations engagées dans un programme d'amélioration de l'efficacité sont éligibles.

Les critères d'éligibilité de qualité pour les mesures 1(a)(ii) sont particuliers à l'objectif :

IT	Annual payment is given when at least two of the above mentioned parameters are respected. - Somatic cell (per ml) less than 300 000; - Germs at 30 ° (per ml) less than 40 000; - Protein content not less than 3.35%. For the non-respected parameter, there are the following limits: somatic cell (per ml) less than 400 000, germs at 30° less than 100 000 and protein content not less than 3,2%.
ES	Farmers which commercialize milk under a regional or national food quality system or with the brand «Letra Q» : Up 25% of milk cows traded must meet the requirements
HR	. Animals controlled through the milk control, recording system of milk and combined breed herds, conducted according to internationally accepted standard (ICAR) . The average number of somatic cells in the milk produced on the farm during the compulsory keeping period does not exceed 350.000/ mL

Tableau 9 : Critères d'éligibilité pour les mesures à objectif qualité 1 (a) (ii). (Source : Notifications)

Les critères d'éligibilité pour l'Italie et la Croatie sont des indicateurs de qualité habituels du lait tels que le taux de cellules somatiques ou de protéines. L'Espagne cible plutôt les productions sous label.

Des paiements différenciés

Certains EM ont différencié les niveaux de paiement pour prioriser certains bénéficiaires.

AT	Paie ment plus important pour les 10 premières vaches et limité aux 30 premières vaches.
BU	Paie ment maximal pour les exploitations en LFA, moins important pour les élevages de 10 à 49 vaches hors LFA, encore plus faible pour les fermes de plus de 50 vaches en zone vulnérable pour les nitrates.
CZ	Le paie ment est plus important pour les exploitations spécialisées en lait à plus de 30%.
EE	Paie ment plus important pour les 50 premières vaches
LV	Paie ment plus important pour les producteurs commercialisant moins de 80t
PT	Paie ment décroissant après la 51ème vache, puis encore moins important après la 76ème vache.
ES	Paie ment plus important pour les 40 premières vaches avec une majoration pour l'utilisation de fourrage
FR	Paie ment limité aux 100 000l pour l'aide ponctuelle de 201(3?) et seulement pour les jeunes agriculteurs ou les récents investisseurs

Tableau 10 : Critères de différenciation des paiements (Source : Notifications)

La différenciation des paiements permet de prioriser certains bénéficiaires sans exclure les autres. Dans la plupart des cas ce sont les plus petits élevages qui sont favorisés par la différenciation des paiements. Elle a aussi souvent été employée pour réduire les dépenses.

Les critères administratifs, tels que les obligations de d'inscription des animaux au registre national, ont été mis de côté. Ils n'ont pas d'intérêt vis-à-vis du ciblage. L'inventaire des critères d'éligibilité choisis par les EM a été dressé. Il va permettre maintenant de juger le l'adéquation des critères aux objectifs et besoins ciblés par les EM.

2. Jugement de la pertinence des caractéristiques des aides

A partir des seules informations disponibles dans les notifications, il est difficile de juger de la pertinence des mesures, c'est pourquoi l'évaluation ci dessous se concentre sur les pays des études nationales. Les informations récoltées lors des entretiens avec les autorités et les acteurs de la filière sont indispensables pour comprendre les réels enjeux et la logique des choix faits par les pays. On évalue s'il y a eu un réel effort de fait pour attribuer l'aide aux exploitations qui en ont vraiment besoin. Les résultats de l'évaluation des critères d'éligibilité sont synthétisés dans le tableau ci dessous.

La colonne des besoins est rappelée car elle est nécessaire pour juger de la pertinence des caractéristiques des mesures. Les colonnes "targeting" et "aid level" évaluent la pertinence des caractéristiques des mesures d'aide et "rationale" évalue de la logique globale de chaque mesure.

Measure	Needs	Targeting	Aid level	Rationale
France				
1(b) Support for milk producers in mountain areas	Needs were relevant: general need for competitiveness in the context of the end of quotas given difficult conditions of production and additional collection costs whereas the sector generates positive territorial and environmental impacts.	All mountain areas are targeted even though some PDOs are doing well and may not need support. The aid level was generally considered relevant (20€/1000l)		The rationale for this coupled support is to prevent producers to switch towards bovine meat production. It is relevant to the needs in terms of territorial development. However, the lack of requirement aiming at improving competitiveness and structuring the upstream supply-chain hamper the long-term success of the measure.

Measure	Needs	Targeting	Aid level	Rationale
Italy				
1(a)(ii) Milk quality	The expressed need was to improve the quality of fresh pasteurised milk of high quality. However no wider justification for this need was given, neither in the notification nor during the interviews.	The targeting was poor since quality criteria corresponded with technique parameters already widely requested by interbranch agreements. Accordingly, up to 78% of the total milk deliveries was supported. The level of the aid per ton was thus much lower than initially defined (15€/ton)		The rationale for such a measure does not appear relevant since needs and design did not correspond to a quality measure.
Poland				
(b) Farmers keeping cows in south- eastern Poland	Precise figures about milk decline and vulnerability of targeted regions were given to illustrate the needs. The phasing-out of milk quotas has also been put forward.	Relevant targeting on South-eastern regions. Very small holdings were targeted (less than 10 cows). About 12% of polish cows were supported. The aid rate was established through Standard Gross Margin calculations.		Relevant with respect to specific social and land management objectives. However, the measure has no incentive so as to strengthen milk production or to foster a switch to meat production.
Spain				
1 (b) Aid to dairy cows	The needs that justify the measure were the reduction of dairy production in LFA and the sector difficulty because of prices collapse	Before 2012, the support was restricted to mountainous and LFA areas. Since then it was opened to non-LFA areas (although with a lower level of payment) with a top-up for forage areas. The aid was capped to 100 heads, which represented 80% of the Spanish dairy cows. The aid level was considered appropriate for LFA (128€/head) and small farm but not adapted to afford the impact of price volatility.		The rationale was to continue to grant a coupled aid per head in order to encourage maintaining the production, with an additional support for LFA farmers, but did not include any requirement intended at investing for the future.
Finland				
1(b) Support for milk	The needs were to anticipate the end of quotas in the context of a decreasing number of farms, to face high production costs due to national rules and to fight risk of cereal monoculture in the South.	The support is poorly targeted since the whole Southern region is supported, not replying to specific needs. 33.8% of the national dairy herd has been supported by this measure. The aid level allows balancing the price paid to Southern and Northern farmers, those being supported through the Nordic Scheme. (about 136€/head)		Even though coherent with the national strategy, the rationale is poorly relevant since the strong industry appears to be able to take charge of the support.
Portugal				
1(b) Milk sector (sheep and goat and cow milk)	The needs were linked to changes of the supports of these sectors. The 2009 milk crisis and then financial difficulties for many producers were identified too.	For cows: no targeting criteria for holdings but support only the first 100 cows per holding (about 61% of the national herd were supported) Aid rates were limited by the restricted budget (40 €/head announced)		The rationale for this coupled measure was to support the whole sector without any structuring requirement.
Hungary				
1(b) Support to dairy farmers	High risk that producers stop their activity after the price crisis of 2009 in the context of the phasing-out of quotas and full decoupling of dairy premium.	Poor targeting criteria since 90% of the territory were considered as vulnerable. The majority of the production has been supported. After a wide consultation, there was a consensus to allocate almost all the 3.5% of coupled aid to the milk sector. The announced aid amount was 25€/ton.		The rationale for implementing a coupled measure is poorly relevant to the needs since there is no reference to the structural disadvantages that should be addressed in order to offset the vulnerability of dairy farmers.

Tableau 11 : Evaluation de la pertinence des caractéristiques des mesures laitières des pays des études nationales (Source : Oréade Brèche, rapport d'évaluation de l'Article 68)

La pertinence du choix des bénéficiaires / Targeting

Aucun ciblage n'est exactement adéquat car ils ne concernent pas uniquement les exploitations nécessitant le soutien. Grace aux données fournies par les agences de paiements ou des ministères de l'agriculture des pays des études nationales, la part de la production soutenue par rapport à la production nationale totale a pu être estimée. Quand celle-ci est très élevée (du fait de critères très peu restrictifs) on peut se demander si l'aide cible vraiment les producteurs qui en ont besoin pour maintenir leur production. Le Portugal et la Hongrie sont sanctionnés car les mesures qui ne ciblent pas de régions particulières ni de type d'exploitations particulières sont sanctionner. La Finlande a, quant à elle, distribué l'aide à toutes les régions du sud ne recevant pas l'aide nordique. La sélection géographique n'est donc pas directement basée sur la vulnérabilité de la zone. Pour ce qui est de l'Espagne, tous les producteurs reçoivent l'aide bien que le paiement soit plus important en ZD. Le ciblage n'est donc pas considéré parfaitement pertinent.

La France a ciblé les zones de montagne dans le but de viser des exploitations qui sont le plus en difficulté à cause du climat et du relief rudes. Les coûts de production sont souvent plus importants en montagne comme l'on précisé les acteurs de la filière lors des entretiens. Cependant les marges ne sont pas forcément les plus faibles puisque les produits peuvent être à forte valeur ajoutée (dans le cas du comté ou du beaufort par exemple). Certains éleveurs n'ayant pas de difficultés et étant loin d'abandonner ou de diminuer une production bien rémunératrice, reçoivent tout de même un paiement car ils se situent en zone de montagne. Concernant l'objectif de maintien de la production, la mesure française n'est donc pas entièrement pertinente.

En Pologne, les exploitations laitières du pays sont en pleine restructuration : la taille moyenne est de seulement 13 vaches. Une part importante de la production est destinée à l'autoconsommation. La mesure de l'Article 68 cible les producteurs ayant moins de 10 vaches, et comprend donc toutes les exploitations non professionnelles ayant une ou deux vaches. L'expert national de l'étude de cas polonaise conclut donc au regard de l'objectif de maintien du bétail dans ces régions vulnérables, qu'il aurait été plus pertinent d'aider les exploitations possédant jusqu'à 30 vaches

Le ciblage de la mesure qualité italienne est jugé non pertinent car les exigences en termes de qualité ne vont pas au delà de ce qui était réalisé auparavant. On est ici aussi en présence de producteurs qui ont bénéficié d'un effet d'aubaine puisqu'ils ont reçu un paiement sans avoir besoin d'améliorer la qualité de leur production.

En résumé les critères de ciblage les plus restrictifs de ces sept mesures sont géographiques. Un deuxième niveau de ciblage est la taille de l'exploitation, et a été utilisée de manière très diverses, mais la plupart du temps en privilégiant les élevages les plus petits. Malgré ces ciblage (plus ou moins stricts selon les pays) on peut affirmer que les EM n'ont pas réussi à cibler uniquement les exploitations qui ont réellement besoin du soutien pour maintenir leur production de lait.

La pertinence du niveau d'aide / Aid level

Une aide ne peut être efficace que si son niveau est adapté à l'objectif. Pour ce qui est du maintien de la production il faut que l'aide soit suffisante pour inciter les éleveurs à maintenir leur production de lait dans un contexte où elle est de moins en moins avantageuse. Quant à l'objectif de 1(a)(ii), il s'agit d'inciter à l'amélioration de la qualité de la production en compensant de manière significative les surcoûts que cela entraîne.

Le niveau de paiement issu des notifications est une estimation faite EM avant de connaître précisément le nombre effectif de bénéficiaires. Quand la production éligible réelle est supérieure à celle estimée, un stabilisateur budgétaire est appliqué. Le montant d'aide unitaire est réduit afin de pouvoir soutenir toute la production éligible. Si tel est le cas, cela réduit l'efficacité de la mesure.

Les autorités nationales ont été interrogées sur la manière dont elles ont procédé pour établir ce montant unitaire. Le niveau d'aide annoncé semble rarement être issu d'études préalables sur le montant d'aide adéquate.

Le Portugal a limité le paiement aux 100 premières vaches sans aucune autre restriction ce qui aboutit à une mesure avec un très grand nombre de bénéficiaires qui se partagent donc le budget. Ils reçoivent finalement une somme trop faible pour avoir un pouvoir réellement incitatif. L'Espagne a connu le même problème à partir de 2012 quand elle a ouvert la mesure à tout le territoire (et non plus uniquement aux LFA). Cependant le montant dans les zones vulnérables a été maintenu supérieur, et est considéré adéquat. Enfin, les autres montants d'aide sont considérés pertinents selon les dires des acteurs interviewés.

En résumé, toutes les mesures auraient pu être mieux construites pour répondre aux besoins et objectifs affichés. Souvent les critères d'éligibilité ne sont pas assez stricts. L'étude suivante est basée sur des données quantitatives et permet d'avoir une approche complémentaire à l'analyse basée sur les notifications et des études nationales.

C. ANALYSE QUANTITATIVE DU CIBLAGE A L'AIDE DE DONNEES RICA

Après l'analyse de la justification par les autorités et les représentants de la filière lait de la mise en œuvre de mesures spécifiques, une analyse de la situation économique des exploitations permet de vérifier les difficultés des exploitations ciblées.

Cette analyse est basée sur les travaux statistiques réalisés par COGEA à partir des données du Réseau d'information comptable agricole (RICA). Elles sont issues d'une enquête annuelle réalisée dans tous les EM de l'UE selon des règles et des principes communs. En particulier, l'échantillon des enquêtées couvre plus de 90 % de la superficie agricole utilisée et de la production agricole totale.

La méthode utilisée par COGEA est basée sur une analyse de la viabilité économique des exploitations.

L'indicateur de viabilité choisi est le ROI, *return on investment* ou rentabilité du capital. Une exploitation est considérée économiquement viable si le bénéfice avant intérêt et impôts permet de rentabiliser le capital investi. La formule utilisée est donc la suivante :

$$ROI = \frac{\text{Bénéfice avant intérêt et impôts}}{\text{Total de l'Actif}}$$

Le bénéfice avant intérêt et impôts est calculé à partir de la valeur ajoutée nette d'exploitation à laquelle sont retirés : les charges salariales, les charges liées au fermage ou la location de bâtiment ainsi que la valeur du travail familial. Cette dernière est estimée via la valeur moyenne du travail salarié dans l'EM considéré, tous secteurs confondus. On estime ainsi que la valeur du travail familial est au moins rémunérée à hauteur de celle du travail salarié. Si le ROI est négatif, ce n'est pas le cas. Dans ce cas, on suppose donc que l'agriculteur aurait tendance à cesser son activité : l'exploitation n'est donc pas économiquement viable.

Afin de pouvoir comparer les bénéfices entre eux, ils ont été divisés par le total de l'actif. Cela permet de réduire l'effet de la taille de l'exploitation sur le bénéfice.

L'utilisation du ROI comme indicateur de viabilité permet de comparer les exploitations très variées de l'ensemble de l'Union Européenne, des petites fermes familiales aux grandes entreprises.

L'analyse du rôle de l'Article 68 vis-à-vis de la viabilité des secteurs a nécessité de sélectionner les exploitations spécialisées. En effet, dans cette base de données, les paiements de l'Article 68 ne sont pas distingués selon les mesures. On ne sait donc pas qu'elles sont les fermes qui ont bénéficié des aides laitières. La méthode utilisée est donc de sélectionner les fermes pour lesquelles l'orientation technico-économique d'exploitation (OTEX) est le lait de vache.

Les données des exploitations laitières non bénéficiaires de l'Article 68 ont été utilisées pour comparaison. Celles des exploitations des pays non utilisateurs ont aussi été analysées. L'Annexe VII fournit les effectifs de chaque catégorie d'exploitations.

Des moyennes du ROI par groupes ont été calculées, pour les bénéficiaires d'un côté et les non-bénéficiaires de l'Article 68 de l'autre. Pour les exploitations bénéficiaires, le ROI moyen a aussi été calculé en retirant le montant de l'aide de l'Article 68. La ligne bleue représente le ROI des exploitations dans les EM qui n'ont pas mis en place l'Article 68.

Les résultats sont illustrés dans le graphique ci-dessous :

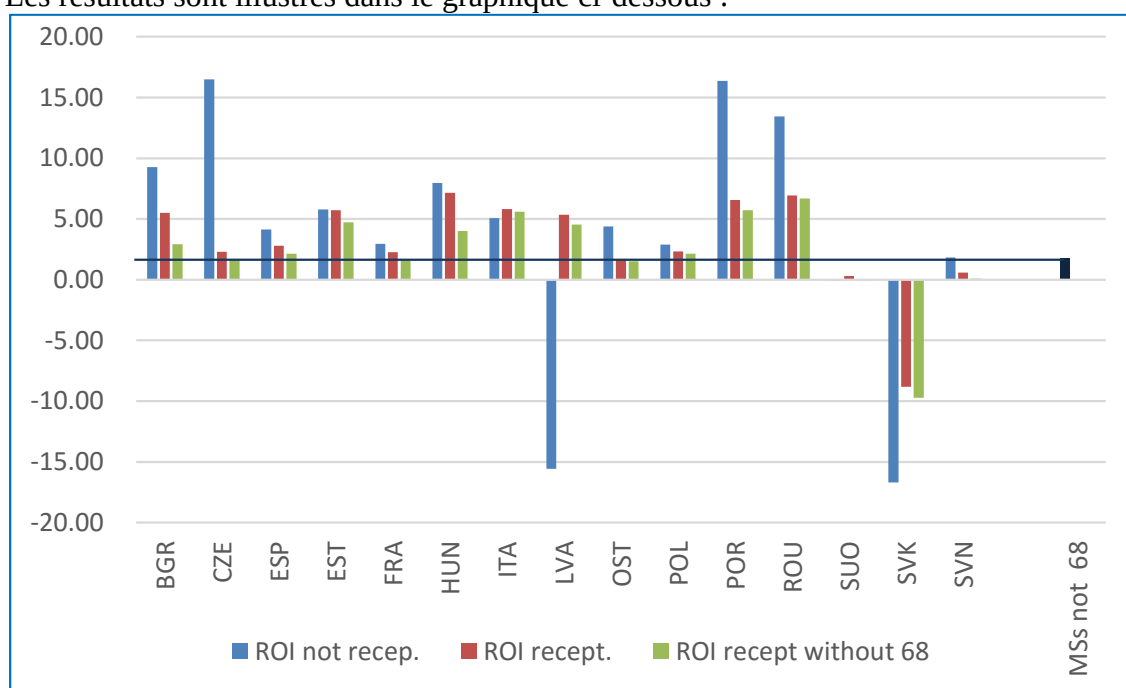


Figure 9 : ROI par EM pour les bénéficiaires et non bénéficiaires d l'Article 68 (Source : COGEA, Rapport d'évaluation de l'Article 68)⁶

On note en premier lieu la grande hétérogénéité entre les EM. Alors que le ROI moyen dépasse 15% en République Tchèque et au Portugal pour les exploitants non bénéficiaires de l'Article 68, ceux de la Lettonie et de la Slovaquie sont inférieurs à -15%.

Bien que variés, les ROI moyens sont dans la plupart des cas supérieurs à la ligne bleue. Cela signifie que les éleveurs des pays utilisateurs de l'Article 68 ont un ROI supérieur aux pays qui n'y ont pas fait appel. Cela conforte les conclusions de la partie précédente : les difficultés

⁶ Pour l'Allemagne, l'Irlande et la Lituanie, les données de l'Article 68 sont vides. Cela peut être dû à une mauvaise saisie des données. Elles n'apparaissent donc pas sur le graphique.

économiques des éleveurs ne sont pas nécessairement le déterminant principal pour choisir de mettre en œuvre ou non l'Article 68.

Dans la plupart des EM, la moyenne du ROI est positif, même en excluant le soutien Article 68, à l'exception de la Lettonie et de la Slovaquie qui ont un ROI négatif et de la Finlande et la Slovénie dont le ROI est quasi-nul. Cette analyse montre donc qu'en moyenne, dans la majorité des EM, le soutien a bénéficié à des exploitations qui étaient déjà viables. Cependant ces résultats sont à prendre avec précaution puisqu'il s'agit d'une moyenne qui peut cacher une grande hétérogénéité au sein des groupes agrégés. C'est pourquoi il est intéressant d'aller voir plus en détail la proportion d'exploitations ayant un ROI positif, et donc la proportion d'exploitations qui peuvent être considérées comme viables.

Figure 10 Comparaison des proportions de producteurs ayant un ROI>0, pour les bénéficiaires et non bénéficiaires, en moyenne pour la période 2010-2012, pour les mesures 1(a)(ii) et 1(b).

	Not recipients mesures art 68		Recipients mesures art 68		Difference (% points)			
	A : MS not implem. art 68	B: MS implem. art 68	C1: with 68	C2: without 68	B-A	C1 - B	C2 - B	C1 - C2
Cattle	38.0	41.5	40.9	37.4	3.4	-0.6	-4.1	3.5
Dairy	60.5	59.6	59.0	55.8	-0.9	-0.5	-3.7	3.2
Sheep & Goat	59.3	54.6	58.9	50.9	-4.7	4.2	-3.7	8.0
Cotton	68.4	85.2	81.3	68.8	16.9	-4.0	-16.5	12.5
Durum wheat	45.7	66.4	48.0	42.1	20.7	-18.4	-24.3	5.9
Sugar beet	68.9	62.0	73.3	73.3	-6.9	11.3	11.3	0.0
Olive oil	49.1	52.4	66.1	62.8	3.4	13.7	10.4	3.3
Tobacco	61.1	52.0	65.9	50.9	-9.1	13.9	-1.2	15.0

(Source : COGEA, Rapport d'évaluation de l'Article 68, à partir de données RICA)

Bien que le ROI moyen soit positif, en réalité il n'y a qu'environ 60% des exploitations laitières qui ont un ROI positif. Cela est vrai dans les EM ayant mis en œuvre l'Article 68 dans le secteur laitier tout comme dans les autres EM. Il y a une différence de seulement 3,7 points dans la proportion d'exploitations à ROI positive entre le groupe de bénéficiaires et de non bénéficiaires (dans les EM ayant mis en place l'Article 68). On voit que les EM n'ont pas particulièrement ciblé les exploitations ayant un ROI négatif, alors qu'elles représentent probablement les exploitations les plus vulnérables et les plus enclines à arrêter la production laitière.

En étudiant les résultats de cette analyse comptable, on remarque qu'il existe une grande hétérogénéité en termes de viabilité économique des exploitations. Pourtant une part importante des EM n'ont pas ciblé de bénéficiaires particuliers. Ainsi, une partie des paiements a été versée à des exploitations déjà viables alors que l'argent aurait pu être adressé aux plus vulnérables. En réduisant le nombre de bénéficiaires tout en gardant les plus en difficulté, les montants d'aide auraient été plus élevés. Une aide plus conséquente aurait probablement permis à un nombre plus important d'exploitations de passer d'un ROI négatif à un ROI positif. En d'autres termes, cela aurait probablement permis à plus d'agriculteurs de tirer un salaire égal ou supérieur à la moyenne nationale à celui des salariés agricoles. Cela aurait été plus efficace vis-à-vis de l'objectif d'encouragement à poursuivre leur activité laitière.

D. BILAN SUR LA PERTINENCE DES MESURES

Bien qu'ayant chacune leurs limites, les deux analyses sont complémentaires. Elles montrent ensemble que les choix fait par les EM auraient pu être plus pertinents au regard des besoins qu'ils avaient identifiés.

Une part importante des mesures sont très peu ciblées : c'est le cas du Portugal, de l'Italie, de la Finlande et de la Hongrie pour les pays des études nationales, et probablement de la République Tchèque, de l'Autriche, de la Lituanie, de la Lettonie, et de l'Estonie (même s'il est plus difficile d'être entièrement sûr car les informations proviennent uniquement des notifications). Les mesures de l'Article 68 doivent répondre à des besoins spécifiques. Ces EM ont considéré les besoins spécifiques du secteur laitier dans son intégralité. Ils n'ont pas réellement voulu cibler les exploitants les plus vulnérables économiquement au sein du secteur.

La Pologne, la France ainsi que la Slovénie, la Slovaquie et la Roumanie sont des EM qui ont choisi de concentrer le soutien dans les zones défavorisées, ainsi que pour les petits élevages en Pologne et en Roumanie. Les LFA ciblées sont majoritairement des zones où la production laitière joue un rôle économique important, et où les conditions d'élevage sont plus dures qu'ailleurs. L'élevage laitier maintient des emplois et de l'activité sur ces territoires souvent enclins à une perte d'attractivité. En plus de ces bénéfices sociaux, la France met en avant les services environnementaux rendus par les exploitations de montagnes, principalement extensives, qu'elle soutient. Le ciblage géographique basé sur les LFA est globalement pertinent puisque, même si les critères varient entre les EM, ces territoires sont moins favorisés que les autres.

L'Espagne et la Bulgarie ont opté pour un ciblage partiel en utilisant des paiements différenciés. L'Allemagne et l'Irlande sont à part puisqu'elles ont utilisé des critères beaucoup plus précis afin de viser les exploitations herbagères.

Dans les notifications des mesures, certains EM ont cité les besoins d'amélioration de la compétitivité des exploitations laitières et de les aider à s'adapter au nouveau contexte européen. Cette vision à long terme correspond bien à l'objectif de l'Article 68 de favoriser la transition de la production laitière vers un système sans quotas de production. Mais dans les faits, aucun EM n'a mis en place de critères qui tendent à pousser les exploitations à évoluer pour s'adapter. On peut considérer la mesure espagnole de qualité comme l'unique exception puisqu'elle incite les éleveurs à s'orienter vers une production labélisée à plus haute valeur ajoutée. Globalement, les aides ont simplement été construites pour maintenir le secteur laitier pendant la durée du soutien.

IV. LIMITES ET DEVENIR DE L'ARTICLE 68

A. L'OPTIONALITE DE L'ARTICLE 68 : REPONSE A DES BESOINS SPECIFIQUES ?

L'Article 68 est un instrument optionnel qui permettait aux EM qui le souhaitent de distribuer des aides couplées durant la période 2010-2014. Le soutien spécifique tel qu'il est encadré par l'Article 68 vise à répondre à des besoins spécifiques à chaque EM.

En 2013, la Cour des Comptes Européenne a procédé à un audit du soutien spécifique distribué au titre de l'Article 68. Elle a mis en évidence que « *Les règlements relatifs au soutien spécifique ne prévoient pas un cadre suffisant pour assurer que ce soutien ne sera octroyé que dans certains cas bien déterminés* ». En effet, la formulation des objectifs de l'Article 68 est vague. Il est difficile de savoir ce que l'on peut considérer comme « désavantages spécifiques », et donc de les évaluer. La Cour des Comptes notait aussi que « *des objectifs et indicateurs insuffisant entraveront l'évaluation future des mesures* », et cela s'est confirmé lors de l'évaluation.

Les filières laitières européennes éprouvent effectivement un besoin de soutien, lié à la dérégulation de la politique laitière européenne. Cependant les objectifs affichés par les EM ne traduisent pas de besoins vraiment spécifiques à leur pays. Seuls quelques critères d'éligibilité ont été mis en place, majoritairement sous forme de restriction aux zones défavorisées ou à une certaine taille d'exploitation. La liberté offerte aux EM a finalement abouti à des aides assez similaires entre les pays.

Cette constatation amène à se questionner sur l'utilité d'un soutien optionnel dans de telles conditions. Les EM pouvaient choisir de mettre en place, ou non, des mesures d'aide spécifiques. Selon la CE, il était plus adéquat de laisser chaque EM déterminer si un soutien couplé spécifique était adapté à son propre territoire.⁷ Finalement, l'optionalité a surtout eu l'avantage de contenter à la fois les EM voulant s'affranchir des aides couplées et ceux qui voulaient une aide laitière européenne. Elle pose cependant la question de l'équité du niveau de soutien à travers l'Europe, et des distorsions de concurrence entre les EM.

B. LE SOUTIEN COUPLE FACULTATIF DE 2015 : QUELLES DIFFERENCES AVEC L'ARTICLE 68 ?

Dans la PAC 2015-2020 l'ensemble du fonctionnement des paiements directs a été revu. En plus d'un paiement de base, et d'un paiement vert obligatoire ainsi que du paiement aux jeunes agriculteurs, les EM disposent de plusieurs paiements optionnels. Ce sont le paiement aux zones soumises à des contraintes naturelles, le paiement redistributif et le soutien couplé volontaire.

⁷ Commentaires de la CE en réponse à l'audit de la Cour des Comptes Européenne (2013) « *La définition des types d'agriculture ou des secteurs agricoles qui connaissent des difficultés et qu'il convient de soutenir relève de la compétence exclusive des EM. Il leur appartient d'examiner quel type de soutien est le plus approprié pour répondre au besoin identifié et l'objectif défini.* »

Conditionnalité (cross compliance)	**Soutien couplé	**Païement dans les zones à contraintes naturelles	O U	**Régime petits exploitants jusqu'à 10% max. 1250 EUR simplifié
	Jusqu'à 10 % ou 15 %	Jusqu'à 5 %		
	**Païement redistributif			
	- o Jusqu'à 30 % - o max 65% de la moyenne des paiements directs (premiers hectares)			
	*Régime jeunes agriculteurs			
	- o Jusqu'à 2 % - o +25% de majoration des paiements (max 5 ans)			
	* Païement «vert»			
	- o obligatoire, 30 % - o pratiques écologiques ou équivalentes			
	*Païement de base			
	- o aucun pourcentage fixé - o dégressivité, 5 % à partir de 150 000 EUR			

* Compulsory ** Voluntary

Source: DG Agriculture and Rural Development.

Figure 11 : Schéma du fonctionnement des paiements directs de la PAC 2015-2020 et part maximum du budget attribuable à chaque type d'aide. (CE, 2013)

Le soutien couplé volontaire a un fonctionnement très proche de celui de l'Article 68 pour les mesures d'aide couplée. Le règlement actuel sur les paiements directs⁸, affiche les objectifs du soutien couplé facultatif à travers l'Article 52. Les secteurs qu'il couvre sont plus nombreux que ceux de l'Article 68 (1) (b). Au secteur laitier, bovin, ovin, caprin, et rizicole s'ajoutent principalement des productions végétales (oléo-protéagineux, lin, chanvre, pomme de terre féculière, huile d'olive, betterave...). La plupart de ces productions étaient intégrées parmi les bénéficiaires de l'Article 68 via l'objectif environnemental.

L'Article 52 précise que « *Un soutien couplé ne peut être octroyé qu'en faveur des secteurs ou régions d'un Etat Membre où des types particuliers d'agriculture ou des secteurs agricoles spécifiques qui sont particulièrement importants pour des raisons économiques, sociales ou environnementales rencontrent des difficultés.* » A l'inverse de celle de l'Article 68, la formulation actuelle donne explicitement le droit aux EM de choisir de soutenir tous les producteurs d'un secteur si celui-ci rencontre des difficultés.

L'Article 52 a été énoncé de façon plus précise que l'Article 68. Le soutien couplé facultatif a été construit en prenant en considération les recommandations de l'audit de la Cour des Comptes Européenne. Elle suggérait que « *La Commission devrait jouer un rôle plus actif dans l'établissement des critères régissant la mise en œuvre des mesures* ». Contrairement à la période 2010-2014, les mesures de soutien couplé doivent désormais être approuvées par la CE à travers un acte d'exécution. L'approbation se base sur le contenu des notifications, et en particulier sur la description des difficultés rencontrées par les agriculteurs ciblés.

Pour l'Article 68, la gestion des mesures était bien plus souple. La CE donnait un modèle de notification que les EM remplissaient avec plus ou moins d'application. Les notifications étaient examinées par les services de la CE concernés par la mesure. Leurs analyses se limitaient souvent à vérifier que le budget respectait les limites réglementaires et que la mesure ne chevauchait pas une aide déjà existante. Des commentaires étaient envoyés par la CE afin que les autorités nationales modifient leurs notifications si nécessaire. Pourtant,

⁸ Règlement (CE) n°1307/2013

certaines EM ne prenaient pas la peine de répondre à ces commentaires ou de modifier les mesures en conséquence. Celles-ci n'étant pas soumises à validation, cela n'empêchait pas les autorités nationales de mettre en œuvre le soutien.

Le nouveau règlement met fin à cette faiblesse. Dans le cas où la pertinence d'une mesure laisse à désirer, la CE devra dorénavant partager la faute avec les autorités nationales.⁹ On peut supposer que ce partage de responsabilité va amener la Commission à aller plus loin dans l'examen des mesures. On peut donc espérer que les mesures seront mieux construites.

C. LE SOUTIEN COUPLÉ FACULTATIF POUR LA FILIÈRE LAIT EN 2015

En mai 2015, la CE a publié une note d'information à propos des décisions prises par les autorités nationales pour les paiements directs. Tous les pays, mis à part l'Allemagne, ont choisi de mettre en œuvre un soutien couplé (contre 24 EM pour l'Article 68). Les aides couplées devraient représenter environ 10% des fonds dédiés aux paiements directs.

Parmi les 27 EM ayant choisi le soutien couplé, 19 ont décidé d'en faire bénéficier le secteur laitier. Le lait devrait représenter 20% du budget prévu pour les paiements couplés, deuxième secteur soutenu après le secteur bovin.

Les pays qui ont exclu le secteur laitier sont principalement les EM qui avaient décidé de ne pas mettre en place l'Article 68 dans ce secteur. On retrouve le Danemark, la Grèce, le Luxembourg, les Pays Bas, la Suède et le Royaume-Uni. Quelques évolutions tout de même : l'Autriche et l'Irlande suppriment leurs aides et la Belgique, Malte et Chypre s'ajoutent à la liste des bénéficiaires.¹⁰

⁹ En réponse au rapport de l'audit de la Cour des Comptes, la CE se dédouanait de toute responsabilité vis-à-vis des caractéristiques des mesures de l'Article 68 non environnementales. Elle répondait simplement : « Ces mesures ne sont pas soumises à l'approbation de la Commission ».

¹⁰ La publication ne distingue pas le lait de vache de celui des autres animaux.

CONCLUSION

Depuis la naissance de la PAC, le secteur du lait fait partie des productions agricoles les plus régulées. Cependant, les instruments de protections sont petit à petit démantelés, avec en particulier l'arrêt des quotas de production en 2015. Dans l'UE qui compte désormais 28 pays, les productions laitières sont diversifiées. Les positions des autorités nationales face à la politique laitière européenne sont elles aussi variées. Ces différences s'expriment pleinement à travers le soutien spécifique puisque les EM disposent d'une grande liberté dans sa mise en œuvre.

Parmi les 28 EM, dix neuf d'entre eux ont choisi de mettre en place un soutien spécifique pour le secteur laitier. Au sein des neuf EM restant, deux catégories se détachent. La première rassemble des EM d'Europe du nord caractérisés par un positionnement libéral, avec le Danemark en tête. Ces pays ne sont pas forcément ceux qui enregistrent la meilleure viabilité des exploitations laitières. Pour autant, ils n'ont pas souhaité mobiliser l'Article 68. L'autre catégorie regroupe des pays méditerranéens comme la Grèce dans lesquels la production de lait de vache n'est pas adaptée et donc peu développée.

Les dix neuf EM ayant mis en place l'Article 68 se sont préoccupés des effets négatifs de la libéralisation de la politique laitière. Ces EM ne sont pas forcément ceux où des effets négatifs ont été annoncés. Les mesures mises en œuvre ne répondent pas vraiment à des besoins spécifiques comme le voulait la législation. En effet, les mesures sont très similaires entre elles, même si certaines ont ciblé des zones géographiques ou des exploitations d'une taille déterminée. Les autorités nationales ont opté pour une approche à court terme. L'ensemble des mesures visent à maintenir la production laitière durant la période de mise en œuvre. Une vision de long terme aurait pu se concrétiser via des critères d'éligibilité permettant d'encourager les agriculteurs à s'adapter à la situation sans quotas. Aucun EM n'a véritablement eu cette ambition. Finalement, l'Article 68 n'a pas réellement été utilisé comme un outil de transition.

L'Article 68 demandait aux autorités nationales de faire des arbitrages pour désigner les secteurs bénéficiaires et les exploitations agricoles éligibles au sein de ces secteurs. Sous la contrainte budgétaire, il était nécessaire de limiter le nombre de bénéficiaires car plus ils étaient nombreux moins le montant d'aide était important. Certaines aides ont souffert d'un manque de ciblage, comme la mesure laitière hongroise. Du fait, leur efficacité a été moindre. Ces défaillances devraient être limitées à l'avenir car la CE aura le droit de rejeter les mesures de soutien couplé facultatif lorsqu'elles ne sont pas pertinentes.

Les EM semblent très attachés aux paiements couplés. Comme pour l'Article 68, la majorité des pays ont choisi d'attribuer une aide couplée au secteur laitier. La filière lait bénéficie aussi d'autres instruments de soutien. Le second pilier de la PAC permet notamment de rémunérer les éleveurs laitiers pour les aménités qu'ils produisent, notamment en zone de montagne. D'autres mesures visent à encourager la recherche de compétitivité. Il existe par exemple une aide à la modernisation et des aides aux régimes de qualité. L'Europe a aussi mis en place le « paquet lait » encourageant l'organisation des agriculteurs afin de rééquilibrer le pouvoir de négociation au sein de la filière. A cela, s'ajoutent des aides de gestion de crise : des filets de sécurité sont prévus en cas de conjoncture très défavorable. A l'avenir, d'autres instruments pourraient être envisagés, comme le recours à des assurances ou des fonds de mutualisation. Quelques pays ont déjà initié ce type d'approche. Pour l'instant, les aides couplées gardent une place fondamentale parmi les instruments de soutien au secteur laitier.

BIBLIOGRAPHIE

- Alliance Environnement, 2008. Evaluation of the environmental impact of milk quotas.
- Commission Européenne, 2014b. Règlement d'exécution (UE) n°641/2014 de la Commission.
- Commission Européenne, 2014a. Règlement délégué (UE) n°639/2014 de la Commission.
- Commission Européenne, 2013. Règlement (CE) n° 1307/2013 sur les paiements directs.
- Commission Européenne, 2012. Évolution de la situation du marché et des conditions relatives à la suppression progressive du système de quotas laitiers – deuxième rapport sur l'«atterrissage en douceur».
- Commission Européenne, 2010. Rapport de la Commission Européenne au Parlement Européen et au Conseil : Evolution de la situation du marché et des conditions relatives à la suppression progressive du système de quotas laitiers.
- Commission Européenne, 2009. RÈGLEMENT (CE) no 73/2009 DU CONSEIL.
- Commission Européenne, n.d. Direct payment post 2014. Decisions taken by Member States by 1 August 2014. State of plan on 7.05.2015.
- European Court of Auditors, 2013. Politique agricole commune: le soutien spécifique au titre de l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil est-il conçu et mis en œuvre de manière satisfaisante? Rapport spécial n° 10/2013. Rapport spécial n° 10/2013. Publications Office, Luxembourg.
- European Union, European Court of Auditors, 2009. Les instruments de gestion du marché du lait et des produits laitiers ont-ils atteint leurs principaux objectifs?: rapport spécial n° 14/2009. EUR-OP, Luxembourg.
- FranceAgriMer, 2011. Évolution des structures de production laitière en France.
- FranceAgriMer, 2009. Les cahiers de FranceAgriMer 2009 / Données statistiques / ÉLEVAGE/ Filières laitières.
- Institut d'Economie Industrielle, 2008. Economic analysis of the effects of the expiry of the EU milk quota system.
- Institute for Prospective Technological Studies, 2009. Economic Impact of the Abolition of the Milk Quota Regime– Regional Analysis of the Milk Production in the EU.
- Kroll, J.C., Trouvé, A., Déruaz, M., 2010a. Quelle perspective de régulation après la sortie des quotas? Faut-il encore une politique laitière européenne? CEASAER, UMR 1041 INRA AGROSUP.
- Kroll, J.C., Trouvé, A., Déruaz, M., 2010b. La sortie des quotas laitiers : Etat des lieux et perspectives en Europe.
- OECD, 2010. OECD-FAO Agricultural Outlook 2010. OECD Publishing.
- Pflimlin, A., 2010. Europe laitière, valoriser tous les territoires pour construire l'avenir.

SITOGRAPHIE

- http://ec.europa.eu/agriculture/milk/index_fr.htm, Site web de la Commission Européenne, Agriculture et développement rural, Lait et produits laitiers. Consulté le 28.08.2015
- https://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/fact5_f.htm, Site web de l'Organisation Mondiale du Commerce. Consulté le 2.08.2015.

ANNEXE

ANNEXE I : LISTE DES QUESTIONS D'EVALUATION POSEES PAR LA COMMISSION EUROPEENNE

- QE 1 : Dans quelle mesure les options choisies par les EM reflètent les besoins et les objectifs qu'ils affichent? Lesquels ne pouvaient pas (ou pas de manière suffisante) être atteints par d'autres instruments de la PAC ?
- QE 2 : Dans quelle mesure cette aide spécifique a-t-elle contribué à la viabilité économique, à la compétitivité et à la durabilité de la production primaire et (si pertinent) de l'industrie de transformation pour les secteurs aidés.
- QE 3 : Dans quelle mesure cette aide spécifique a-t-elle contribué à la compétitivité du secteur subventionné en comparaison avec les secteurs, régions ou EM qui n'ont pas été aidés ?
- QE 4 : Dans quelle mesure les aides mises en place sous l'Article 68 ont-elles eu un impact environnemental ou d'autres impacts (territorial, bien être animal...) ?
- QE 5 : Dans quelle mesure les mécanismes administratifs nationaux (y compris de contrôle) ont-ils réussi dans le ciblage des aides et le suivi d'impacts ?
- QE 6 : Dans quelle mesure le caractère optionnel des mesures permet de répondre à des désavantages et des besoins précis (local, régional, national) ?

ANNEXE II : EXTRAIT DU REGLEMENT CE 73/2009, ARTICLE 68

Article 68

Règles générales

1. Les États membres peuvent accorder un soutien spécifique aux agriculteurs dans les conditions énoncées au présent chapitre:

a) pour:

- i) certains types d'agriculture revêtant une importance en matière de protection ou d'amélioration de l'environnement;
- ii) améliorer la qualité des produits agricoles;
- iii) améliorer la commercialisation des produits agricoles;
- iv) appliquer des normes renforcées en matière de bien-être des animaux;
- v) certaines activités agricoles comportant des avantages agroenvironnementaux supplémentaires;

b) pour compenser des désavantages spécifiques dont souffrent certains agriculteurs des secteurs du lait, de la viande bovine, de la viande ovine et caprine, et du riz dans des zones vulnérables sur le plan économique ou sensibles du point de vue de l'environnement, ou, dans les mêmes secteurs, pour des types d'agriculture vulnérables sur le plan économique;

c) dans des zones soumises à des programmes de restructuration et/ou de développement pour prévenir un abandon des terres agricoles et/ou compenser des désavantages spécifiques dont souffrent les agriculteurs dans ces zones;

d) sous forme de contributions au paiement des primes d'assurance récolte, animaux et végétaux conformément aux conditions prévues à l'article 70;

e) sous forme de contributions à des fonds de mutualisation en cas de maladies animales ou végétales et d'incidents environnementaux, conformément aux conditions prévues à l'article 71.

2. Le soutien visé au paragraphe 1, point a), ne peut être octroyé:

a) en ce qui concerne certaines activités agricoles visées au paragraphe 1, point a) v),

- i) que s'il respecte les exigences établies à l'article 39, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement (CE) n° 1698/2005 et uniquement pour la couverture des coûts supplémentaires supportés ou des pertes de revenus enregistrées aux fins de la réalisation des objectifs concernés, et

ii) s'il a été approuvé par la Commission;

b) en ce qui concerne l'amélioration de la qualité des produits agricoles visée au paragraphe 1, point a) ii), que s'il est conforme au règlement (CE) n° 509/2006 du Conseil du 20 mars 2006 relatif aux spécialités traditionnelles garanties des produits agricoles et des denrées alimentaires (*), au règlement (CE) n° 510/2006 du Conseil du 20 mars 2006 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires (*), au règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques (*) ainsi qu'à la partie II, titre II, chapitre I, du règlement (CE) n° 1234/2007;

c) en ce qui concerne l'amélioration de la commercialisation des produits agricoles visée au paragraphe 1, point a) iii), que s'il respecte les critères établis aux articles 2 à 5 du règlement (CE) n° 3/2008 du Conseil du 17 décembre 2007 relatif à des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles sur le marché intérieur et dans les pays tiers (*).

3. Le soutien visé au paragraphe 1, point b), du présent article ne peut être octroyé que dans la mesure nécessaire pour encourager le maintien des niveaux de production actuels.

Pour les secteurs de la viande ovine, caprine et bovine, si ledit soutien est appliqué conjointement avec le soutien octroyé au titre des articles 52 et 53, le total ne dépasse pas l'enveloppe financière de l'aide obtenue après avoir appliqué le pourcentage maximum qui peut être conservé en vertu des articles 67 et 68 du règlement (CE) n° 1782/2003.

Pour le secteur du riz, le soutien visé au paragraphe 1, point b), ne peut être octroyé qu'à partir de l'année civile où les États membres intègrent dans le régime de paiement unique l'aide spécifique au riz prévue au titre IV, chapitre 1, section 1.

4. Le soutien visé:

a) au paragraphe 1, points a) et d), prend la forme de paiements annuels supplémentaires;

b) au paragraphe 1, point b), prend la forme de paiements annuels supplémentaires tels que des paiements par tête ou des primes à l'herbage;

c) au paragraphe 1, point c), prend la forme d'une augmentation de la valeur unitaire et/ou du nombre des droits au paiement de l'agriculteur;

d) au paragraphe 1, point e), prend la forme de paiements compensatoires selon les modalités établies à l'article 71.

5. Le transfert de droits au paiement ayant fait l'objet d'une augmentation de valeur ou celui de droits au paiement supplémentaires visés au paragraphe 4, point c), n'est autorisé que si ce transfert s'accompagne du transfert d'un nombre d'hectares équivalent.

6. Tout soutien octroyé au titre du paragraphe 1 est cohérent avec les autres mesures et politiques communautaires.

7. La Commission définit, conformément à la procédure visée à l'article 141, paragraphe 2, les conditions de l'approbation de la Commission visée au paragraphe 2, point a) ii), du présent article et celles régissant l'octroi du soutien visé à la présente section, notamment en vue d'assurer la cohérence avec d'autres mesures et politiques communautaires, et d'éviter le cumul d'aides.

8. Pour le 1^{er} août 2011, les États membres qui ont pris la décision visée à l'article 69, paragraphe 1, peuvent la réexaminer et décider, à partir de 2012:

a) de modifier les montants consacrés au financement du soutien visé au présent chapitre, dans les limites de l'article 69, ou

b) de mettre fin à l'application du soutien spécifique au titre du présent chapitre.

En fonction de la décision prise par chaque État membre en vertu du premier alinéa du présent paragraphe, la Commission fixe, conformément à la procédure visée à l'article 141, paragraphe 2, le plafond correspondant pour ce soutien.

Lorsqu'un État membre décide de mettre fin à l'application du présent chapitre ou lorsqu'il réduit les montants consacrés à son financement, l'article 72, paragraphe 2, s'applique.

(35) Il y a lieu d'autoriser les États membres à utiliser jusqu'à 10 % de leurs plafonds nationaux pour le régime de paiement unique afin d'octroyer un soutien spécifique dans certains cas bien déterminés. Ce soutien devrait permettre aux États membres d'apporter une solution aux problèmes environnementaux et à ceux liés au bien-être des animaux et d'améliorer la qualité et la commercialisation des produits agricoles. Un soutien spécifique devrait également permettre d'atténuer les conséquences de la suppression progressive des quotas laitiers et du découplage des aides dans certains secteurs particulièrement sensibles. Compte tenu de l'importance croissante d'une gestion efficace des risques, il convient de donner aux États membres la possibilité de prendre en charge une partie des primes d'assurance récolte, animaux et végétaux payées par les agriculteurs ou de compenser financièrement certaines pertes économiques liées à des maladies animales ou végétales et à des incidents environnementaux. Pour que la Communauté puisse respecter ses obligations internationales, les ressources pouvant être affectées à des mesures de soutien couplé devraient être

limitées à un niveau approprié, des mesures transitoires étant autorisées en ce qui concerne les États membres qui rencontrent des difficultés particulières. Il convient d'établir en conséquence les conditions régissant la prise en charge financière des primes d'assurance récolte, animaux et végétaux et les indemnités liées aux maladies animales ou végétales et aux incidents environnementaux. En outre, les États membres qui ont recouru à l'article 69 du règlement (CE) n° 1782/2003 devraient se voir accorder une période transitoire suffisamment longue afin de permettre le passage sans heurts à l'application des nouvelles règles relatives au soutien spécifique.

ANNEXE IV : INVENTAIRE DES MESURES ARTICLE 68 DU SECTEUR LAITIER.

Extrait de l'inventaire global du rapport d'évaluation, construit à partir de notifications des EM à la CE.

MS	Implementation period	Aid title	Reference to Article	Aid type	Description of aid
AT	2010-2014	Dairy cow premium	1(b)	Aid per head	Support paid per eligible dairy cow for farmers with a milk quota. Gradual decrease of the support depending on the size of the farm, limitation of 30 cows/farm.
BG	2010-2014	Addressing specific disadvantages affecting dairy farmers in economically vulnerable or environmentally sensitive areas	1(b)	Aid per head	Support per head to stop the decline of milk production and maintain the employment level in the sector in economically vulnerable or environmentally sensitive areas (LFA and nitrate sensitive areas).
HR	2013-2014	Support for improving milk quality	1(a)(ii)	Aid per head	Support per cow for farmers to improve the feeding, rearing and milking conditions aiming to increase milk quality and food safety.
CZ	2010-2014	Specific Support to dairy sector	1(b)	Aid per head	Annual livestock support unit for maintaining the current level of milk production. Support granted to the applicant in function of total milk production compared to gross agricultural output the year preceding submission of application. Two levels of payment for farmers depending on the proportion of income from milk.
EE	2010-2014	Specific Support in the dairy sector	1(b)	Aid per head	Support per head for dairy cow sector to maintain milk production in economically vulnerable types of farming (farms with 100 or less dairy cows) or in economically isolated areas (islands without milk processing industry or free permanent connection to the area having this industry).
FI	2010-2014	Support for milk production	1(b)	Aid per head	Support per dairy cow for milk production to maintain production at the current level of production (2009) to prevent a decrease in the number of milk producers and production volumes. Even if all of Finland is considered to be an economically vulnerable area, beneficiaries of this dairy premium are producers located in support regions A and B (southern part of the country), because they do not benefit from the Nordic Aid granted to C region producers.
FR	2010-2014	Support for milk producers in mountain areas (APLM)	1(b)	Other	Compensation for additional costs in mountainous areas in order to maintain production there.
	2013	Support for milk production (APL)	1(b)	Other	One year Specific Support targeting new farmers and recent investors.
DE	2010-2011	Basic amount for Grassland Premium	1(b)	Aid per ha	Payment of an area-based annual grassland premium to stabilise the milk production on dairy farms with grassland. This payment is granted to farmers who produced and sold milk in April of the concerned year, with a maximum of 3ha per milk cow of the average stock of cows in April.
HU	2010-2014	To address specific disadvantages affecting dairy farmers in	1(b)	Aid per tonne	Aid to farmers on the basis of the quantity of milk delivered (kg). Support limited to economically vulnerable areas or environmentally sensitive areas to alleviate the

MS	Implementation period	Aid title	Reference to Article	Aid type	Description of aid
		economically vulnerable or environmentally sensitive areas			consequences of the phasing-out of the milk quota and the full decoupling of the dairy premium.
IE	2010-2013	Grassland Dairy efficiency programme	1(b)	Aid per head	Support per head to participants of a programme for improving dairy farming efficiency.
IT	2010-2014	Specific Support for the improvement of milk quality	1(a)(ii)	Aid per tonne	Annual payment for quality milk per tonne for the improvement of milk quality. Eligible quality criteria: (1) somatic cells per ml less than 300 000, (2) germs at 30° per ml less than 40 000, and (3) protein content not less than 3.35%
LV	2010-2014	Specific Support in dairy sector	1(b)	Aid per tonne	Payment granted per tonne of milk marketed within the limit of farmer's individual quota in the last completed quota year before submission of application for Specific Support.
LT	2014	Specific Support in the dairy sector	1(b)	Aid per tonne	Support per tonne for dairy farms to support income of farms that raise dairy cows and maintain the current level of production.
PL	2010-2014	Specific Support for farmers raising cows in the region of south-eastern Poland	1(b)	Aid per head	Flat payment per head for farms with no more than 10 adult animals in south-eastern Poland (vulnerable mountain areas). Cows are eligible for support irrespective of their use (milk and meat).
PT	2010-2014	Support to economically vulnerable types of farming in the milk sector	1(b)	Aid per head	Support per head of dairy animals (cows, sheep and goats).
RO	2010-2014	Support scheme for the milk sector in less favoured areas	1(b)	Aid per head	Support per head granted to farmers who own 2-15 dairy cows, and for farms with more than 15 dairy cows in LFA to maintain the current level of production.
SK	2010-2014	Specific Support for dairy sector	1(b)	Aid per head	Support to dairy sector per head of dairy cows in vulnerable areas identified pursuant to nitrate directive (VA) and on LFA to maintain the current level of milk production.
SI	2010-2014	Dairy payments for agricultural farms in mountain areas and on steep slopes	1(b)	Aid per tonne	Support per tonne of the individual reference quantity for milk for dairy farms situated in mountain areas with steep slopes.
ES	2010-2014	Aid to milk producers	1(b)	Aid per head	Payment of annual support per head for dairy cows to farmers in less favoured areas. Base amount per dairy cow depending on the area and on the number of cows on the farm.
	2012-2014	Aid for the production of quality milk products	1(a)(ii)	Aid per head	Payment of annual support per head for improving the quality of milk from PDO, PGI or organic production, or under national quality certification schemes.

ANNEXE V : DESCRIPTION DES BASES DE DONNEES

Base de données	Territoire concerné	Contenu	Utilisation
CATS (Clearance of Audit Trail System) de la Commission Européenne	- Tous les EM - Echelle nationale	Dépenses nationales pour l'Article 68 par type d'objectif (1(a)(i), 1(a)(ii)...))	A servi dans l'évaluation à déterminer les Etats les plus gros bénéficiaires de l'Article 68. Limites : uniquement pour 2010 à 2012 et sans différenciation entre les mesures au sein d'un même objectif. (Par exemple, si un EM a mis en place deux mesures 1(b), l'une pour les ovins, l'autre pour les bovins, on ne peut différencier les deux)
Base de données construite pour l'évaluation à partir des données fournies par les EM (Agences de paiement ou Ministère de l'Agriculture)	- Les 10 EM des études nationales - Echelle régionale	Données de mise en œuvre de l'Article 68 (nombre de bénéficiaires, dépenses, surface ou nombres d'animaux aidés...) pour chaque mesure	Utilisée dans l'évaluation comme dans le mémoire, pour identifier les caractéristiques de chaque mesure Limites : agrégation de données de sources différentes, avec des lacunes assez importantes pour certains pays. Peu de données pour 2014.
Eurostat [apro_mk_pobta] [ef_olslsuft]	- Tous les EM - Echelle nationale et régionale	Données de collecte de lait et de nombre d'exploitations laitières, nombre de vaches laitières	Utilisée dans le mémoire pour décrire le secteur laitier européen dans sa totalité
RICA (Réseau d'information comptable agricole)	- Tous les EM - Détaillée par exploitation agricole	Données comptables comprenant les montants de paiement de l'Article 68.	Utilisée dans l'évaluation par le bureau d'étude COGEA pour répondre aux questions d'évaluation ² et 3. Résultats réutilisés dans le chapitre III du mémoire sur la pertinence des mesures. Limites : pas d'indication sur la mesure dont est issu le paiement au titre de l'Article 68

ANNEXE VI : BILAN SYNTHETIQUE DES ASPECTS CLES DE LA MISE EN ŒUVRE DES QUOTAS DANS L'UE 15

Alliance Environnement: Evaluation of the Environmental Impacts of Milk Quotas
Final Deliverable Report – 30/07/2008

Table 3.2 Synthetic summary of key aspects of recent milk quota implementation in the EU 15³⁵

Member State	Quota mobility between regions	Market transactions (without land)	Administrative reallocations	Comments
AT	Yes	Yes	No	Transfers without land since 1996. Geographical restrictions on alpine pasture quota.
BE	No	Yes for 60%	Yes for 40%	Hybrid (market and administrative) system. 40% of quota sold at administrative price (strong preference for young farmers). Private sale of 60% for transfers with land and without land. 1 st installations & family exempt from 40% siphon. 30km restriction.
DE	No (Yes since 2007)	Yes (quota exchange since 2000)	No	Most transfers without land via regional quota exchanges since 2000. Market transfers and temporary transfers before 2000. 2 trading regions since 2007.
DK	Yes	Yes (quota exchange since 1997)	Yes until 1997	Most transfers without land via the national quota exchange since 1997. Restructuring schemes before 1997. Transfers with land subject to 50% siphon.
EL	Yes	Yes	Some	Most transfers <i>without land</i> . Limited transfers <i>with land</i> since at least 2004/05. 5% siphon.
ES	Yes since 1998 (some restrictions)	Yes (until 2005)	Yes (main transfer mechanism from 2005)	Milk quota regime not applied in Spain until 1992. Only transfers with land until 1994. LFA restrictions 1998-2003. Administrative reallocations at regional level. 15-20% siphon between regions since 2003.
FI	No	Yes (50%)	Yes (50%)	Majority of transfers <i>without land</i> . 7 Trading regions.
FR	No	No	Yes	Main transfer mechanism is national reserve allocations (up to 20% managed at national level) from abandonment (ACAL) programmes. Administrative transfers since 2006. Siphon (10% + additional 0-40% possible).
IE	Not since 1995 (LFA ring fencing)	Yes (70% quota exchange since 2007)	Yes	Long term 'land and quota' leases common in late 1980s and 1990s. Land and quota transfers subject to ring fencing within LFA. Most transfers without land since 2000 (via restructuring programmes and quota exchange). These are restricted to milk purchaser. Siphon until 2000 (up to 20%)
IT	Yes since 2003 (some restrictions)	Yes	Yes	Regional restrictions on transfers without land 1992-2003. Restrictions on LFA transfers since 2003. Siphon until 2003.
LU	Yes (at purchaser level)	Yes (since 2000)	Yes	Most transfers without land since 2000. 15% siphon.
NL	Yes	Yes	No	Liberal approach to quota transfers with land (leasing arrangements) and temporary transfers. Most transfers <i>without land</i> since 2006
PT	Yes (some restrictions)	Yes	No	Generally liberal approach to quota transfer. Restrictions on transfers into NVZs. (7.5% siphon)
SV	No (within 2 regions)	Yes	No	Most transfers without land until 2006. Leasing arrangements with land also significant. More than 80% of milk production in one region.
UK	Yes (except Scottish Islands)	Yes	No	Liberal approach to quota transfers with land (leasing arrangements) and temporary transfers. Most transfers without land since 2002. Minimal regional restrictions.

³⁵ Details in the table for the most part represent current implementation and do not necessarily reflect the conditions prevailing throughout the evaluation period of this study.

ANNEXE VI : PRECISIONS SUR LES ZONES DEFAVORISEES

Sur le site de la CE (http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/lfa/index_fr.htm), les zones défavorisées sont définies comme des zones recouvrant « un ensemble de handicaps propres à certaines régions agricoles européennes qui compromettent la poursuite de leur exploitation. Il existe trois types de zones défavorisées

- Les **zones de montagne** sont « handicapées par une période de végétation sensiblement raccourcie en raison de l'altitude, par de fortes pentes à une altitude moindre, ou par la combinaison de ces deux facteurs. Les régions situées au nord du 62^e parallèle sont assimilées aux zones de montagne. »
- Les zones **défavorisées «intermédiaires»** sont des zones « menacées d'abandon et nécessitent que l'on préserve leur espace naturel » Elles souffrent notamment « de mauvaise productivité de la terre », de « faible productivité du milieu naturel », de « faible densité ou tendance à la régression d'une population qui dépend de manière prépondérante de l'activité agricole ».
- Les **zones affectées par des handicaps spécifiques** sont décrites comme des zones où le maintien de l'activité agricole est nécessaire afin:
 - « d'assurer la conservation ou l'amélioration de l'environnement;
 - d'entretenir l'espace naturel;
 - de préserver le potentiel touristique;
 - de protéger les espaces côtiers. »

D'un point de vue opérationnel les EM devaient chacun choisir des critères permettant de définir les zones concernées par chaque catégorie. Une ZD ne répond donc pas aux mêmes critères dans deux pays, certains étant plus stricts que d'autres. Il n'est pas facile d'apprécier le degré de restriction des critères d'éligibilité pour les ZD de chaque pays. C'est grâce aux données de l'étude nationale que l'on a su que les ZD sont très étendues en Hongrie.

Les ZD sont un sujet très discuté puisque la notion de « défavorisée » n'est pas simple à définir. En 2006, la Cour des Comptes (http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/lfa/pilot_en.pdf) considérait déjà que le large éventail de critères pour la deuxième catégorie (les "zones défavorisées intermédiaires") pouvait entraîner des disparités de traitement entre les bénéficiaires. En 2013¹¹, des critères biophysique ont finalement été créés dans le but de donner une délimitation plus objective mais cela uniquement pour cette deuxième catégorie de ZD.

¹¹ Règlement (UE) No 1305/2013 du Parlement Européen et du Conseil

ANNEXE VII : TAILLE DES ECHANTILLONS POUR L'ANALYSE RICA

Figure issu du rapport d' évaluation :

Number of farms in the FADN sample by Member State and Type of Farming (sum of samples for the years 2010-2011-2012). Total, Farms not benefiting from measures under review, Farms benefiting from measures under review (*)

	Spec cattle (a)			Spec dairying			Sheeps & Goats			Spec sugar beet			Spec durum wheat			Spec cotton			Spec olive			Spec tobacco			Total			
	Total	NR	R	Total	NR	R	Total	NR	R	Total	NR	R	Total	NR	R	Total	NR	R	Total	NR	R	Total	NR	R	Total	NR	R	
BEL	507	328	179	694	694		8	8					1	1											1,273	1,031	242	
BGR	28	28		736	540	196	406	387	19							1	1					36	36		3,522	992	2,530	
CYP	1	1		29	29		185	185					8	8					38	38					371	261	110	
CZE	434	283	151	454	13	441	23	23		4	4														1,778	323	1,455	
DAN	142	81	61	1,153	1,153		3	3																	2,215	1,237	978	
DEU	1,214	1,214		6,789	6,789		144	144		2	2														11,361	8,149	3,212	
ELL	174	132	42	30	30		1,197	778	419	8	8		160	123	37	891	891		1,211	1,130	81	171	171		5,009	3,263	1,746	
ESP	1,930	1,551	379	2,896	1,545	1,351	2,489	2,075	414	108	98	10	105	105		138	122	16	898	898		35	14	21	12,557	6,408	6,149	
EST	161	161		551	239	312	109	109																	1,307	509	798	
FRA	2,236	1,891	345	3,414	2,368	1,046	1,019	292	727				22	5	17				11	11		14	14		10,097	4,581	5,516	
HUN	78	78		299	125	174	112	112					2	2								3	3			2,915	320	2,595
IRE	1,306	839	467	933	933		175	22	153																2,561	1,794	767	
ITA	1,448	1,128	320	3,134	2,052	1,082	1,589	1,401	188	7	2	5	773	556	217				1,422	1,382	40	203	62	141	11,850	6,583	5,267	
LTU	108	108		842	842		5	5		8	8														1,913	963	950	
LUX	254	254		552	552																				819	806	13	
LVA	100	100		1,106	161	945	27	27																	1,966	288	1,678	
MLT	20	20		241	241		68	68																	362	329	33	
NED	215	215		1,029	1,029		49	20	29	1	1														1,594	1,265	329	
OST	502	502		2,426	37	2,389	48	48																	3,377	587	2,790	
POL	637	549	88	6,815	5,827	988	26	26		4	4											16	10	6	11,888	6,416	5,472	
POR	1,070	685	385	1,210	357	853	494	244	250									94	94						3,098	1,380	1,718	
ROU	248	248		1,364	1,333	31	1,321	1,321		13	13										1	1			8,371	2,916	5,455	
SUO	266	16	250	1,012	550	462	36	16	20	2	2														1,788	584	1,204	
SVE	571	571		1,244	1,244		12	12																	2,238	1,827	411	
SVK	70	70		227	15	212	54	54		3	3														930	142	788	
SVN	793	256	537	902	566	336	79	79										17	17						1,902	918	984	
UKI	1,499	1,236	263	1,506	1,506		821	821																	4,833	3,563	1,270	
Total	16,012	12,545	3,467	41,588	30,770	10,818	10,499	8,280	2,219	160	145	15	1,071	800	271	1,030	1,014	16	3,691	3,570	121	479	311	168	####	57,435	54,460	
Impl 68	12,442	8,975	3,467	26,546	15,728	10,818	7,454	5,235	2,219	115	100	15	955	684	271	138	122	16	2,633	2,512	121	254	86	168	50,537	33,442	17,095	
Not impl 68	3,570	3,570	0	15,042	15,042	0	3,045	3,045	0	45	45	0	116	116	0	892	892	0	1,058	1,058	0	225	225	0	23,993	23,993	0	

NR = Not recipients measures art 68 concerning "quality" and "specific disadvantages"

R = Recipients mesures art 68 concerning "quality" and "specific disadvantages"

(*) The highlighted cells indicate the size of samples of Member states that have implemented Article 68 measures (1) (a) (ii) improving the quality" and (1) (b) "specific disadvantages" in the various TFs. Source: FADN

	Diplôme : Ingénieur Agronome Spécialité : POMAR Spécialisation / option : Enseignant référent : Cathie LAROCHE DUPRAZ	
Auteur(s) : Marylou BRESSAND Date de naissance* : 14/01/1992	Organisme d'accueil : Oréade Brèche Adresse : 64 Chemin del Prat 31320 Auzeville-Tolosane	
Nb pages : 35 Annexe(s) : 7	Maître de stage : Laurence MENET	
Année de soutenance : 15/09/2015		
Titre français : Les aides couplées optionnelles dans le secteur laitier : Déterminants des choix nationaux et pertinence des mesures de 2010 à 2014 Titre anglais : Voluntary coupled support in dairy sector: drivers of national decisions and relevance of the measures from 2010 to 2014		
Résumé (1600 caractères maximum) : Durant la période 2010-2014, les Etats Membres de l'Union Européenne avaient l'opportunité de mettre en place des mesures nationales d'aides directes, financées communautairement par le premier pilier de la Politique Agricole Commune. Nombreuses sont les autorités nationales qui ont choisi de mettre en place un soutien spécifique au secteur laitier. Les décisions à l'origine des mesures d'aide sont issues à la fois de la prise en compte de besoins du secteur et d'orientations politiques propres à chaque Etat Membre. L'objectif de ces mesures devait être de répondre à des « besoins spécifiques ». En réalité les mesures des divers pays sont très similaires entre elles, elles ont rarement permis d'augmenter la viabilité des élevages qui étaient les plus vulnérables.		
Abstract (1600 caractères maximum) : From 2010 to 2014, Member States could implement national measures financed by the first pillar of the Common Agricultural Policy. This specific support allowed national authorities to give coupled payments to farmers in order to address specific needs of some sectors. A large number of Member States chose to implement support measures in the dairy sector. The needs of the production and political choices lead their decisions. The global objective of the specific support was to respond to specific problems of a Member State. In reality the measures were very similar. They usually benefited to a large proportion of the sector: the targeting was frequently not completely relevant.		
Mots-clés : Soutien spécifique ; Aides couplées, Secteur laitier, Politique laitière européenne Key Words: Specific support, Coupled payments, Dairy sector, European dairy policy		