



## Libéralisation des Marchés Laitiers : une perspective depuis le secteur laitier espagnol

Jorge SANTISO<sup>1</sup>, Francisco SINEIRO<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Université de Santiago de Compostela - Ecoagrasoc

<sup>2</sup> Université de Santiago de Compostela - Ecoagrasoc

E-mail auteur correspondant : francisco.sineiro@usc.es

### Résumé

La culmination du processus de déréglementation du secteur laitier européen ouvre un scénario d'opportunités et aussi des menaces liées à la perte de conditions de stabilité. Avec la perspective de la disparition des quotas, le secteur laitier espagnol a augmenté la production de lait, sans compromettre l'équilibre dans un premier temps. Cet équilibre est cassé dans la dernière campagne du quota, avec un écart entre l'offre et la demande estimé à environ 5% de la production. Une situation similaire on registre dans l'UE. Un retour à l'équilibre exige une réduction de la production de lait dans l'ensemble de l'UE. Cette réduction devrait être ordonnée et équilibrée afin de ne pas compromettre la continuité du secteur dans les différents territoires de l'Union.

**Mots-clés** : Secteur Laitier, Quotas lait, Paquet lait, Organisation de Producteurs, Crise surplus



## Libéralisation des Marchés Laitiers : une perspective depuis le secteur laitier espagnol

### Introduction

Comme pour les autres productions le secteur laitier européen a subi un processus de déréglementation afin de parvenir à une plus grande orientation vers le marché et la compétitivité de l'agriculture européenne (CEC, 2002). Dans une première phase, ils ont réduit les instruments de soutien des prix, qui ont laissé le secteur laitier fortement tributaire de l'évolution du marché international. Dans la deuxième phase la déréglementation est complétée avec la suppression des quotas après une période appelée *Soft Landing*, qui a commencé en 2008 et a pris fin avec son abolition dès Mars 2015.

Ce processus a été accompagné de plusieurs études sur les impacts éventuelles à long terme, qui ont été fondées sur plusieurs modèles d'équilibre partiel du marché, avec l'estimation des changements dans la production et les prix du lait et des produits laitiers par rapport à un scénario de référence avant ces changements ([Bouamra-Mechemache et al., 2008, 2009](#); [Lips et al., 2005](#)). Le résultat de ces travaux ainsi que les prévisions existantes sur une augmentation soutenue de la demande pour les produits laitiers dans les pays tiers ont servi comme justification en soutenant que la suppression des quotas aurait un effet relativement modeste sur les prix et sur le marché européen au pouvoir être canalisée pour l'exportation la majeure partie de la production accrue résultant de la suppression des quotas.

Toutefois, les limitations de ces études étaient évidentes à ces auteurs eux-mêmes pour plusieurs raisons. Ils se sont concentrés à essayer d'évaluer les impacts à long terme, ne comprenant pas une analyse détaillée des chocs accidentels, une question clé avec l'augmentation de la volatilité sur le marché international; ses résultats dépendaient des hypothèses formulées, en particulier sur la demande et les coûts de production; en outre leurs estimations des ajustements ont été faits instantanément, alors qu'en réalité, prendre un certain temps, même lorsque les signaux du marché sont clairs ([Bouamra-Mechemache et al., 2009](#)). Ces modèles ont été confrontés à d'autres points de vue plus critiques sur le fonctionnement réel des marchés, par une forte volatilité en l'absence de règlement, ainsi que ses effets



inégaux sur les différents acteurs de la chaîne et de son impact sur le territoire (Trouvé et al., 2013).

Les objectifs de compétitivité ont relégué au second plan les conséquences de ces changements pour un secteur laitier européen divers, avec de grandes différences dans les systèmes de production ou dans l'organisation de la chaîne de production. La libéralisation rapproche les politiques européennes avec les pays exportateurs et offre un intérêt plus limité au marché intérieur, bien qu'il soit dirigé 90% de la production.

L'approche de la Réforme comporte deux problèmes fondamentaux liés à la perte des conditions de stabilité qui contribuait la réglementation: la volatilité des prix et des risques de déséquilibres entre l'offre et la demande. Ces deux aspects ont déjà manifesté dans toute sa crudité, étant à l'origine de la grave crise du secteur depuis le début du processus: le prix en 2009 et la surproduction actuelle. En réponse à la crise des prix, il a été approuvé le *Paquet Lait*, avec des mesures destinées à aider à améliorer les conditions de stabilité dans les relations entre les agriculteurs et l'industrie. La réponse à la crise actuelle nécessite un réajustement de la production et pour ça sont très limitées les mesures qui restent après la Réforme.

Dans ce travail certains aspects de la déréglementation sont analysés du point de vue du secteur laitier en Espagne. Avec cet objectif sont présentées d'abord les caractéristiques de la chaîne de production, suivi par les points centraux de l'évolution récente de la production, avec une analyse plus détaillée de la mise en œuvre des mesures du *Paquet Lait* et des perspectives par rapport à la réduction volontaire de la production.

## 1. La filière lait en Espagne

Le secteur laitier espagnol a des caractéristiques spécifiques qui sont expliquées en grande partie par un déficit historique, un retard du développement de la production laitière et une faible consommation de produits laitiers jusqu'au début des années 1980. L'expansion ultérieure de la consommation, particulièrement active dans le fromage, est essentiellement couverte par des importations dans le cadre d'une production de matières premières limitée par les quotas.



Dans la production, il y a eu un intense processus d'ajustement, étant maintenant réduit les exploitations laitières à environ 16.400, qui sont 8% de l'existant au début de la mise en œuvre des quotas, avec une production moyenne de 414.000 kg. La production de lait est de 6,8 millions de tonnes en 2015, concentrée dans le Nord (55%), Castilla-Leon (10%) et la Catalogne (10%).

Dans l'industrie, la plupart des entreprises se spécialisent dans une seule famille de produits, avec une concentration d'entreprises forte dans les yaourts et desserts laitiers et une forte dépendance sur le lait UHT que absorbe à qui alloue 53% de la collecte de lait de vache ; les autres produits frais absorbent 20%, le même que la fabrication du fromage, quelques 1.350 millions de litres de lait de vache, à laquelle il faut ajouter 830 millions de lait de brebis et chèvre, une particularité du secteur du fromage espagnol (Sineiro et Vázquez, 2014). Le faible poids des produits industriels (environ 7% de la collecte) est cohérent avec le déficit historique du secteur laitier espagnol, et indique une capacité limitée pour la gestion du surplus éventuel, comme cela a eu lieu au cours des dernières années. L'intégration coopérative ne représente que 21% de l'industrie laitière ayant une forte dépendance à l'égard du lait UHT à qui alloue 53% de la collecte de lait de vache.

Les augmentations de quotas pendant la période du *Soft Landing* ont permis la poursuite du développement du secteur et d'améliorer le bilan d'approvisionnement

## 2. Dynamics récents

### 2.1 "Soft landing" et une production accrue

L'agrandissement des quotas dans le cadre du soft landing (+ 7% sur 2007/08) a permis une augmentation significative de la production de lait<sup>1</sup>, une augmentation qui se poursuit dans les deux prochaines années, avant et après de la suppression des quota. En conséquence, la production dans la période de 12 mois, Avril 2015 à Mars 2016, est plus d'un million de tonnes enregistrées en 2007/08 (Figure 1). Cette croissance (+ 17,7%) avait un taux inégal,

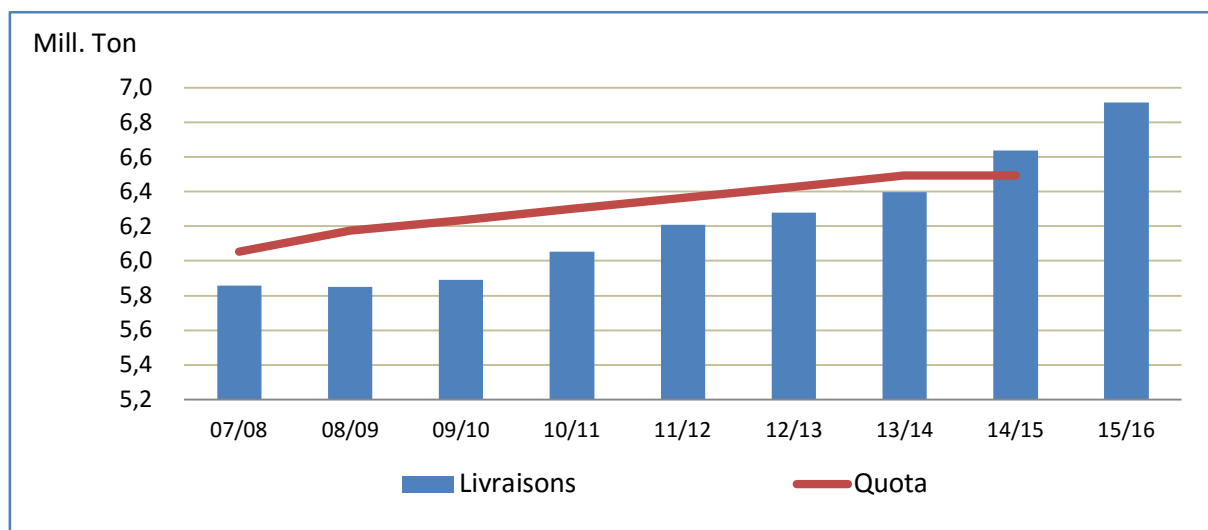
---

<sup>1</sup> Dans ce texte, le terme «production laitière» doit être compris équivalent à «les livraisons de lait à l'industrie»; le terme «lait» fait référence à «lait de vache », sauf références explicites à d'autres espèces.



étant lent au début, avec des livraisons en dessous du quota disponible, et plus forte dans les deux dernières années, d'aller au-delà du quota dans le dernier champagne du système.

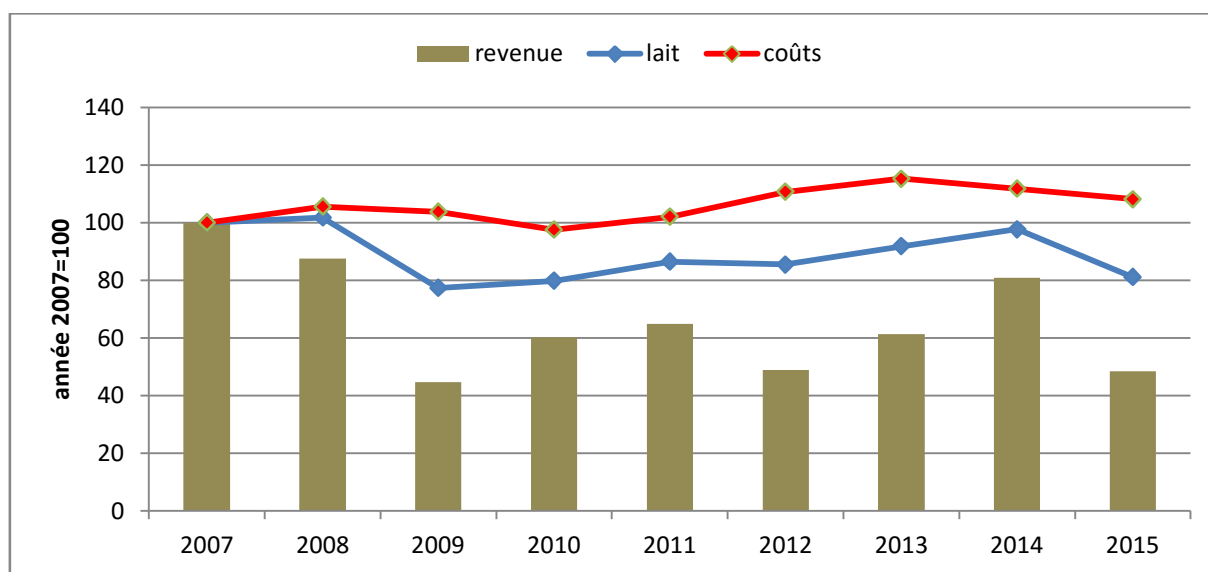
Figure 1. Evolution des quotas et des livraisons à l'industrie en Espagne.



Source: FEAGA, Ministère d'Agriculture

Le rythme inégal de la production peut être lié aux résultats économiques des exploitations, en fonction des prix du lait et des coûts de production (Figure 2).

Figure 2. Evolution du prix du lait, les dépenses et les revenus des exploitations agricoles dans le Nord de l'Espagne



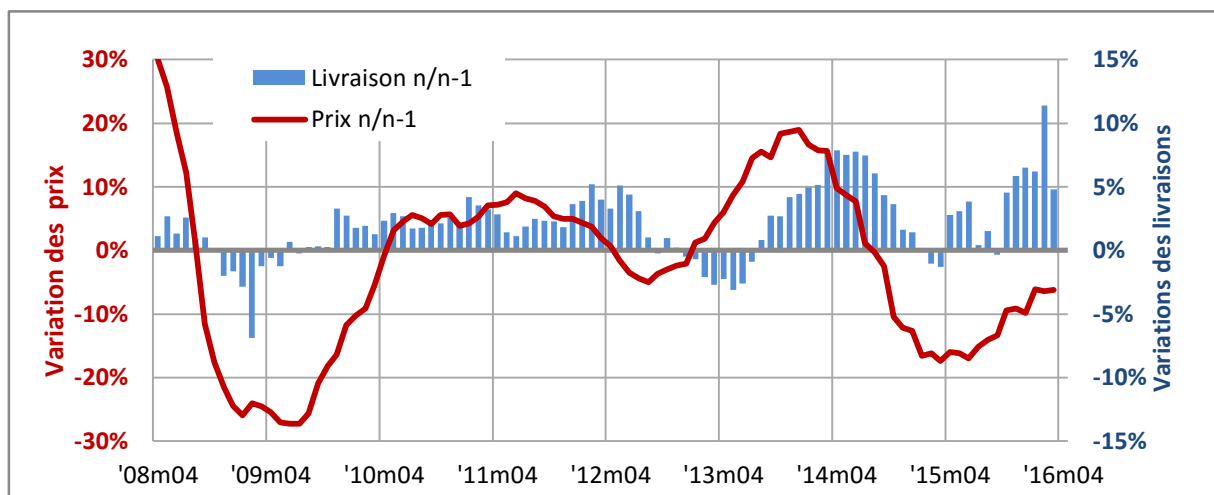
Source: Group de gestion des exploitations de la Côte Cantabrique, USC



La crise des prix du lait en 2009 a ralenti les attentes des agriculteurs pour accroître la production; dans les années suivantes de lente reprise du prix la production a augmenté en dessous du quota disponible parce que le revenu était encore détérioré par la hausse des coûts entraînés par la hausse du prix du concentré. Alors que la plus grande augmentation de la production a été retardée jusqu'à la campagne 2013/14 sous le double effet d'un prix favorable, élevé dans le lait et par rapport au concentré, et les attentes de la fin proche des quotas, qui était perçue comme une occasion d'accroître la production.

La réponse de la production aux prix, répété comme argument d'équilibre dans un marché libéralisé<sup>2</sup>, se produit avec un temps de retard. La production de lait a une inertie qui est due en partie à des facteurs techniques du cycle et de l'exploitation et en partie du temps de maturation des décisions, en fonction de la situation et les perspectives de chaque agriculteur (Figure 3)

Figure 3 Variations des prix et des livraisons chaque mois et le même mois l'an dernier. Espagne, 2008-2016



Sources : FEAGA, DG Agri

## 2.2 Amélioration du degré d'approvisionnement

La réduction du déficit extérieur a contribué à maintenir l'équilibre sur le marché au cours des années d'agrandissement des quotas (2008/09 à 2013/14)

<sup>2</sup> Commission européenne (2013), p. 51





L'information disponible permet une approche globale du bilan, exprimée en termes d'équivalent lait: la production est documentée dans les statistiques de gestion du quota et de l'ultérieure système d'information laitière (Infolac<sup>3</sup>, Fega), et les importations nettes dans les statistiques du commerce extérieur (Comext, Eurostat); la consommation intérieure dans l'Enquête sur le budget des ménages (EPF, Ine), bien que la consommation est limitée aux ménages. Il n'y a pas d'informations systématiques sur la consommation hors domicile ou les variations des stocks, de sorte que leur estimation conjointe est utilisé pour un solde résiduel; les variations de cet équilibre sont prises comme référence du degré d'équilibre entre l'offre et la demande

Entre 2007 et 2013 la production a augmenté de 480 mille tonnes (Tableau 1). La plus grande disponibilité du lait provenant d'exploitations laitières a permis de remplacer certaines importations de lait cru et de lait concentré dans l'approvisionnement des industries, ainsi que de promouvoir une production accrue de fromage, en partie pour l'exportation. Avec une consommation stabilisée de produits laitiers, la réduction du déficit extérieur (-580 000 tonnes en équivalent lait) contrebalancerait l'augmentation de la production, avec un résultat d'un équilibre relatif du marché.

### **2.3 Crise de surproduction**

En 2014 et 2015, le rythme de croissance de la production est accélérée (+485 mille tonnes en deux ans), ce qui permet de continuer le remplacement du lait cru importé et une augmentation de la production de fromage et de lait en poudre, ainsi qu'une plus grande croissance l'exportation de fromages. Cependant la consommation affaiblit (-190 mille tonnes dans les foyers, dont plus de la moitié sont lait liquide). L'amélioration du déficit extérieur (-300 mille tonnes) reflète la disponibilité accrue du lait, mais la baisse ne suffit pas à compenser la croissance de la production et la plus faible consommation.

Par conséquent, l'équilibre relatif maintenu au cours des années précédentes, est cassé en 2014 avec un décalage d'environ 375 mille tonnes, ce qui équivaut à 5,5% de la collecte du lait de

---

<sup>3</sup> INFOLAC: Système unifié d'information dans le secteur laitier, créé par le R.D. 319/20015 du 24 Avril sur les déclarations à effectuer par les premiers acheteurs et les producteurs de lait de vache, de chèvre et de brebis.



vache dans les exploitations (Tableau 1). Cet écart pourrait être un peu plus élevé en ajoutant le lait de brebis et de chèvres.<sup>4</sup>

Tableau 1 Bilan des disponibilités sur le marché laitier espagnol. 2013 et 2015

Mille tonnes Lait Equivalent <sup>5</sup>	2007	2013	2015	Var. 2013/07	Var. 2015/13
Collecte lait de vache (FEGA)	5.825	6.305	6.790	480	485
Importations nettes (Comext)	2.710	2.130	1.830	-580	-300
Disponibilités totales	8.535	8.435	8.620	-100	185
Consommation foyers (EPF, INE)	7.150	7.175	6.985	25	-190
Autre consommation (*) et var. des stocks	1.385	1.260	1.635	-125	375

(\*) Hors domicile et industries alimentaires

Sources: FEGA, INE, Comext-Eurostat

Les chiffres mentionnés ci-dessus doivent être considérés avec prudence, compte tenu des limites de certaines des statistiques utilisées et le déficit d'information sur les niveaux de stocks détenus par l'industrie et d'autres opérateurs, ce qui empêche le contraste des estimations.

Les informations disponibles ne permettent pas une approximation raisonnable de la répartition des produits qui seraient accumulés des stocks ou d'identifier les points de la chaîne où ils se trouvent. En termes de valeur, l'Enquête sur les entreprises industrielles pour 2014 (INE, 2016) montre une augmentation de 60 millions d'euros des stocks de produits, mais ne fournit pas d'informations sur le volume de produits.<sup>6</sup>

L'accumulation de volumes importants de produits laitiers reflète une situation nouvelle sur le marché laitier espagnol, qui avait à peine enregistré des problèmes spécifiques de collecte du

<sup>4</sup> Dans ces mêmes années, il y a aussi une augmentation significative du lait de brebis et de chèvres, avec le résultat d'environ 170 mille tonnes en 2015/16 qu'en 2013/14 (Enquête laitière annuelle 2013 et les Déclarations obligatoires du lait de brebis et chèvre, FEGA 2016)

<sup>5</sup> Équivalent lait. Coefficients appliqués: le lait liquide et la crème (1,0); LEP (10,9); LP (8,1); lait fermenté (0,93); beurre (1,0); fromages (7,5, estimés sur la base du mix de différents types)

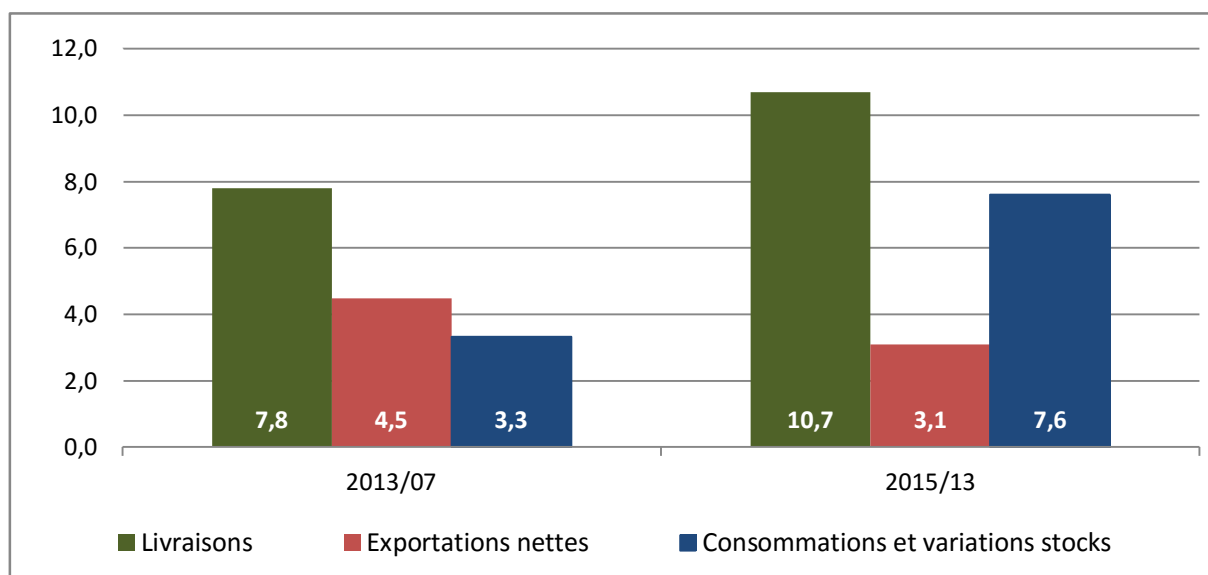
<sup>6</sup> En admettant que l'augmentation des stocks sont partagés entre les différents produits (lait UHT, du fromage, de la poudre de lait et beurre), 60 millions d'euros pourraient correspondre à 150-200 mille tonnes d'équivalent lait.





lait dans les exploitations. Cette situation est connectée à un scénario similaire qui serait généré dans l'ensemble de l'UE, et nous pouvons l'analyser selon une méthodologie parallèle et pour les mêmes périodes considérées (2007-2013 y 2013-2015). Comme dans le cas de l'Espagne, il y a des informations sur la disponibilité (des livraisons de lait à l'industrie moins les exportations nettes), et plus limitée dans le cas de la consommation, de sorte que l'analyse initiale est limitée à la mise au point de «production non exportée », qui comprend la consommation intérieure et la variation des stocks.

Figure 4. Variation des livraisons et des exportations nettes dans l' UE28. Périodes 2009/07 et 2015/13 UE28 (millions de tonnes lait équivalent)



Source: Short-term outlook for EU arable crops, dairy..., Winter 2016. DG Agri

Dans la période 2007-2013, la *production* a augmenté d'environ 7,8 millions de tonnes comme ils ont augmenté les quotas (Soft Landing). 58% de cette augmentation a été canalisée aux exportations, laissant 3,3 millions de tonnes sur le marché européen; une analyse par les produits indique que cette augmentation des disponibilités nettes aurait été absorbée par l'augmentation de la consommation, en particulier le fromage. Ainsi, entre 2007 et 2013, il aurait maintenu un certain équilibre global entre l'offre et la demande<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Bien que l'analyse de la crise de 2009 est au-delà du champ de cette communication, les statistiques montrent en 2009 quelque 0,4 million de livraisons plus élevé qu'en 2007, une augmentation inférieure à celles des exportations (+1,0 millions de tonnes). Le caractère ponctuel de la crise explique la rapidité d'ajustement après



Cet équilibre est rompu, comme dans le cas de l'Espagne, à la forte augmentation de la production en 2014 (+ 4,4%) et 2015 (+ 2,5%): les exportations, bien qu'ont augmenté de 3,1 millions de tonnes d'équivalent lait, étaient insuffisantes pour absorber une augmentation de la production 10 millions de tonnes supérieur en 2015 à celui de 2013; en conséquence, la «production non exportée" augmenterait d'environ 6,9 millions de tonnes. Ce volume se rapproche de 5% des livraisons de lait à l'industrie en 2015, un pourcentage semblable aux estimations de l'écart nous avons noté dans le cas de l'Espagne.

Bien que des informations détaillées sur les produits soient limitées pour établir des bilans avec certaines garanties, cette production supplémentaire de lait aurait utilisé essentiellement pour augmenter la production de fromage et de lait écrémé en poudre (LEP). Le volume supplémentaire de fromage a été affecté en partie à l'augmentation de la demande intérieure, tandis que sur le marché étranger, il n'a pas trouvé de moyen de sortir, affaibli par l'impact de l'embargo russe, forçant un programme d'aide au stockage privé jusqu'à 100 mille tonnes. La fabrication supplémentaire de LEP avait de meilleures options extérieures, mais pas entièrement, donc une autre partie a pris fin à l'intervention ou aux systèmes d'aide au stockage privé

Tableau 2 Variations dans la production et l'exportation de fromage et LEP entre 2013 et 2015. UE28 (en milliers de tonnes)

	Fromage	LEP
Production	+311	+444
Exportations nettes	-55	+278
Production non exportée	+366	+166

Source: Short-term outlook...Winter 2016. DG Agri

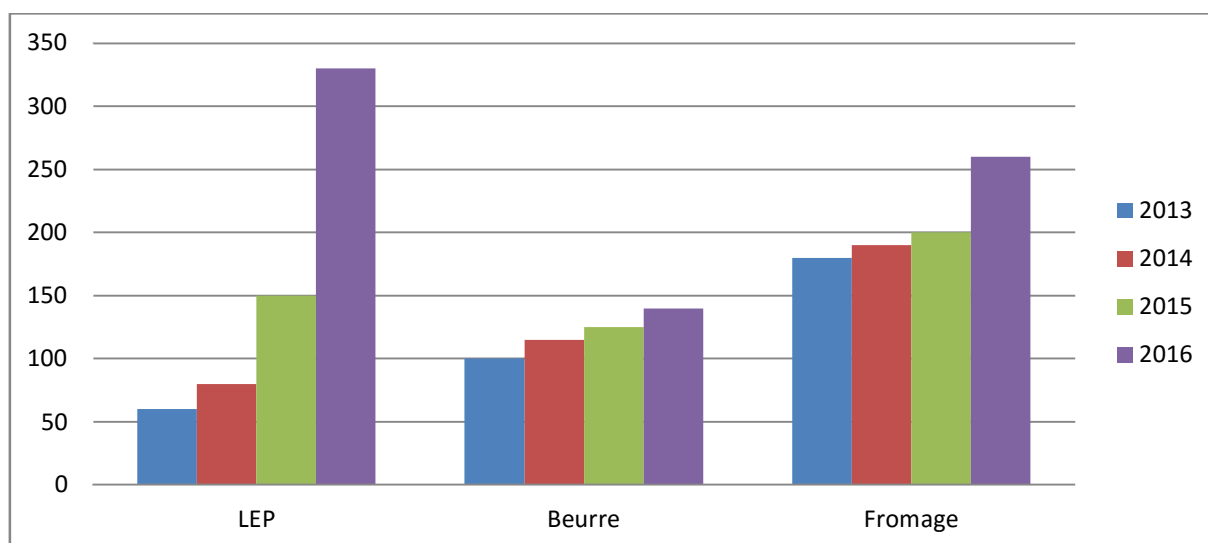
Les stocks à l'intervention ou bénéficiant de régimes d'aides au stockage privé ont atteint à la fin Mars 2016 139.000 tonnes de LEP, 69.000 de beurre et de fromage 30,000. Le total des

l'achat par intervention (274 mille tonnes de LEP et 218.000 beurre). La crise de 2009 aurait été une crise des prix ponctuel résultant de la dépression dans les marchés mondiaux, plutôt qu'une crise de volume, ce qui expliquerait l'efficacité des mesures d'intervention



stocks dans les entrepôts des opérateurs, avec ou sans aide publique, a dépassé 320 mille tonnes de LEP, 140 mille de beurre et 250 mille de fromage en Janvier 2016 (Figure 5). Ces montants sont équivalents à environ 6 millions tonnes de lait, deux fois les stocks considérées comme «normal» dans le secteur.

Figure 5. Evolution des stocks fin Janvier, UE 28 (en milliers de tonnes)



Source: EDA, MMO Economic Board, Meeting of 26 April 2016

## 2.4 *Maintien des tendances en 2016*

Les perspectives à l'entrée au printemps 2016 confirment la tendance de l'augmentation de la production, à la fois dans l'ensemble de l'UE et dans le cas particulier de l'Espagne.

Pour UE28, les dernières projections de la Commission<sup>8</sup> prévoient 2 millions de tonnes additionnels dans les livraisons, de 2016 sur 2015, un chiffre qui a déjà été dépassé au cours du premier trimestre, après une hausse moyenne de 7,2%, partagé par le la plupart des pays européens, mais à des degrés divers (+ 33% en Irlande, 20% en Belgique-Pays Bas-Luxembourg, 2,3% en France et au Royaume-Uni). Au cours des trois premiers mois de l'année, une reprise des exportations est observée, avec 260 milliers de tonnes

<sup>8</sup> Short-term outlook for EU arable crops, dairy and meat markets, Winter 2016. DG Agri. Ces prévisions à court terme semblent trop prudentes, en ligne avec la série étendue déjà publiée. Voir, par exemple, les prévisions pour les livraisons du lait à l'industrie pour 2015: 146,3 millions de tonnes en Février 2014, révisé a 149,4 un an plus tard, pour être finalement des livraisons de 151,6 millions de tonnes.



supplémentaires, exprimée en équivalent lait. Cette augmentation est importante, mais représente à peine une augmentation de 10% de la production sur la même période; en outre, la performance favorable des exportations aurait concentrée en fromage, parce que les poudres de lait ont à peine bougé des niveaux de 2015 tandis qu'une grande partie du lait supplémentaire qui est entré dans l'industrie a été transformé en poudre (+ 18% 2015). Dans le cas de l'Espagne la tendance dans ces mois de 2006 est très similaire: une augmentation d'environ 90 mille tonnes de lait collecté Janvier-Février 2016/2015 (+ 8%), qui ne sont pas compensés par la réduction du déficit, estimée à environ 55 mille tonnes.

## ***2.5 Effets sur le marché du lait***

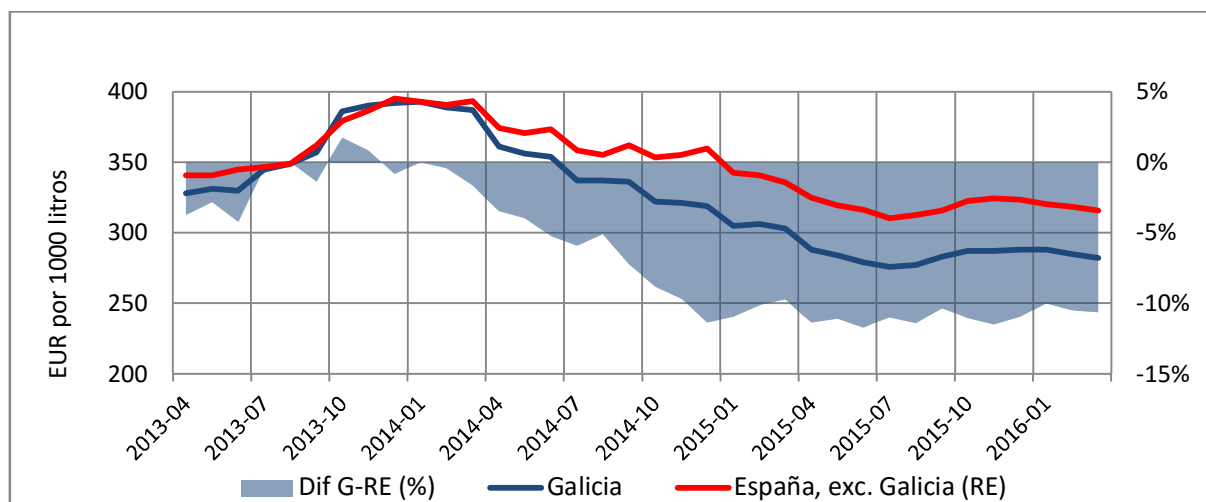
La disponibilité accrue de lait a un impact direct sur le fonctionnement du marché dans une triple question: 1) complique la gestion des volumes et renforce le problème de la faible capacité industrielle de séchage du lait; 2) favorise la croissance du marché spot, et 3) induit des pratiques discriminatoires dans les prix payés aux producteurs.

Certaines laiteries remplacent une partie de la collecte directe traditionnelle en achetant spot à des intermédiaires, pour le manque de prévisibilité de leurs besoins d'approvisionnement et comme réaction à la signature de contrats à un an. Ces stratégies sont expliquées en grande partie par la faiblesse organisationnelle des producteurs et le manque d'une dynamique de contractualisation qu'il avait conseillé d'adopter un contrat souple indexé «double prix-volume double" tel que proposé dans le INLAC.

Les prix payés aux producteurs reflètent ce scénario. Les différences de prix entre les agriculteurs sont dépendent de facteurs tels que le volume des livraisons, le type d'acheteur (industrie premiers acheteurs vs intermédiaires) ou la proximité de établissement industriel. La concentration de la production dans les Régions du Nord, loin de l'industrie de transformation, se traduisent par des différences territoriales des prix du lait. L'évolution des prix en Galice (environ 40% de la production national) par rapport au reste de l'Espagne, souligne à quel point l'écart de prix se creuse avec des excédents croissants.



Figure 6 Prix du lait. Ecart entre La Galicia et le reste de L'Espagne



Source: INFOLAC, FEAGA

## 2.6 L'Article 222

La «crise 2015» est présentée ainsi qu'une crise à long terme en mettant l'accent sur la production d'excédents structurels dérivés d'une surproduction; la Commission reconnaît elle-même "une période prolongée de déséquilibre grave du marché"<sup>9</sup> pour lequel sont insuffisants les outils résiduels qui persistent après la libéralisation du secteur laitier européen. Les mesures d'intervention publique ou l'aide au stockage privé ne pourrait guère absorber une partie des stocks générés, alors que le problème est aggravé par de nouvelles augmentations de la production.

Une réduction de la production laitière est désignée comme la seule issue au problème. La façon dont cette réduction peut être abordée concentre une grande partie du débat sur le présent et l'avenir du secteur laitier. Après l'abolition du système des quotas et le rejet des propositions de gestion de l'offre publique en situation de crise, les outils disponibles sont limités à le pouvoir d'isoler les règles de concurrence des accords et les décisions concernant la planification temporaire de la production. Ce recours en vertu de l'article 222 du règlement de l'OCM unique et récemment activés par la Commission, laisse dans le domaine des

<sup>9</sup> Considérant (1) du Règlement (UE) 2016/559 d'activation de l'article 222 de la OCM unique.



organisations du secteur lui-même (OP, interprofessionnels, des coopératives et similaires) les options d'accord ou non une réduction de la production.

L'absence de références à la compensation financière et la nature volontaire des accords ou décisions sont limites qui peuvent déterminer l'efficacité de l'article 222. Certains pays ont déjà annoncé qu'ils ne seront pas faire usage de cette option, tandis que d'autres continuent des discussions sur leur faisabilité et opportunité.

Compte tenu de la condition de ne pas compromettre le bon fonctionnement du marché intérieur, une réduction de la production implique l'ouverture d'un espace à d'autres pays pour qu'ils puissent obtenir un double avantage: l'amélioration des prix en réduisant l'offre et d'améliorer leurs chances de pénétration du marché.

Dans le cas de l'Espagne est en cours de discussion au sein de INLAC l'opportunité de l'article 222 pour revenir à l'équilibre sur le marché du lait cru, mais aux limitations ont déjà mentionnés ils sont ajoutés des difficultés quant à la faisabilité de son application pratique (Santiso et Sineiro, 2016)

### 3. Application du "Paquet Lait" en Espagne

Le "Paquet Lait" a eu un développement normative précoce en Espagne<sup>10</sup>, en anticipant presque un an l'approbation par les institutions européennes<sup>11</sup>. Ce règlement, y compris les conditions de reconnaissance des organisations de producteurs (OP), les fonctions de l'Organisation interprofessionnelle et la contractualisation obligatoire, ne correspond pas à sa mise en œuvre, qui a été limitée (Santiso et al., 2014)

Certains facteurs ont joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre des contrats et le fonctionnement de l'OP: une organisation fragile de la filière, une distribution diffuse des pouvoirs entre les Administrations Publics impliqués (L'Etat et des Gouvernements régionaux) et la pression de l'Autorité de la Concurrence ([Santiso et Sineiro, 2014](#))

---

<sup>10</sup> Real Decreto 460/2011, du 1er Avril par la reconnaissance des organisations de producteurs de lait et les organisations interprofessionnelles dans le secteur laitier.

<sup>11</sup> Règlement (UE) N° 261/2012 du Parlement Européen et du Conseil du 14 mars 2012





## 3.1 *La contractualisation*

La contractualisation sur le marché du lait est obligatoire et d'une durée minimale d'un an. Cette exigence légale, que n'a pas été accompagnée d'un processus de négociation des termes du contrat, est devenu plus bureaucratique qu'un outil pour stabiliser les relations entre les producteurs et les acheteurs.

La volatilité qui a caractérisé l'évolution des marchés des produits laitiers au cours des dernières années a contribué au rejet de contrats de long durée, bien que les modèles d'indexation publié par le INLAC, apporte des termes et des garanties suffisantes pour assumer les variations des prix. Ainsi, la levée de la durée légale du contrat a été la norme, de sorte qu'à la fin de Mars 2016 un tiers seulement des contrats ont été signés pour un an ou plus, tandis que 48% était inférieure à six mois (Ministère de Agricultura, 2016)

En 2015, avec la suppression des quotas, la contractualisation a été trouvée avec la difficulté supplémentaire d'introduire la variable de volume, une difficulté qu'une règlement modifiée n'a pas réussi de donner une réponse<sup>12</sup>. Le renouvellement des contrats, qui à la fin Mars 2016 affecté 52% du total se produit dans un contexte d'excédents du marché a aggravé la situation déjà précaire de contractualisation.

## 3.2 *Les Organisations de Producteurs*

Le "Paquet Lait" initialement mis en place les organisations de producteurs (OP) comme un outil de négociation pour réduire les asymétries par rapport à l'industrie; par la suite a été renforcé son rôle potentiel dans d'autres aspects de la gestion de l'offre et / ou des situations de crise; dans le cas de l'Espagne des OP devraient jouer un rôle important comme une alternative à la faible intégration coopérative.

La législation espagnole a choisi de mettre des exigences très élevées pour la reconnaissance des OP, un volume minimum de 200 mille tonnes, une condition qui contraste avec la trajectoire d'organisation du secteur laitier en Espagne ou les exigences plus modestes d'autres

---

<sup>12</sup> Real Decreto 125/2015 du 27 Février, modifiant le Décret Royal 1363/2012, du 28 Septembre, pour la reconnaissance des organisations de producteurs de lait et les organisations interprofessionnelles dans le secteur laitier et ils sont établis leurs conditions contractuelles.

# COLLOQUE SCIENTIFIQUE SFER LML 2016

Les 09 et 10 juin 2016

VetAgro Sup : Campus agronomique de Clermont



LA LIBÉRALISATION DES MARCHÉS LAITIERS : ÉVOLUTION DES POLITIQUES  
PUBLIQUES, CONSÉQUENCES ET ADAPTATIONS DES ACTEURS ÉCONOMIQUES



pays (pour exemple, la France avec 60 mille tonnes en général, et Allemagne). Ces exigences répondent à une décision politique pour éviter les risques de dépendance ou de contrôle des OP par les laiteries; en retour, ils ont entravé sa constitution. Par ailleurs, et malgré le grand volume requis, la réglementation des OP non pris en compte la question de moyens ou de ressources pour mener à bien ses fonctions.

Ces conditions de départ ont limité d'une part la couverture sectorielle, et d'autre part, le fonctionnement l'opération en canalisant les négociations de prix. À la fin de 2015, il y avait huit OP reconnu qui regroupaient 35% de la production, mais son rôle de négociation a été réduit à un peu plus de 600 mille tonnes de lait, seulement 10% de la production, un volume qui était tombée bien en deçà des 840 mille tonnes commercialisées en 2014<sup>13</sup>. La mise en œuvre d'un modèle négociation de prix et conditions des contrats à travers de l'OP présente plusieurs difficultés découlant surtout d'un changement des relations personnelles entre chaque producteur et les agents de l'industrie qui achète du lait à un transfert de responsabilité à une nouvelle entité. Ce changement nécessite dépasser la réticence des parties et des certaines conditions des OP liées à la gestion, le leadership ou la confiance.

Le développement des OP est basée sur un degré de coopération qui ne peut pas être facilement accepté par les deux parties; par les industries qui ne veulent pas perdre leur pouvoir de négociation et par les producteurs qui ne souhaitent pas se joindre à eux. Dans la situation actuelle, le principal problème pour le développement des OP est un manque de confiance dans leur capacité d'obtenir des résultats tangibles et durables. La situation des OP en Espagne nécessite une profonde réflexion sur la validité du modèle et les facteurs qu'ils ont empêché son développement. Cette réflexion devrait se concentrer sur les facteurs qui ont déterminé son échec relatif et élaborer une stratégie pour dynamiser un outil qui est appelé à être l'alternative possible à l'intégration coopérative dans la construction d'un modèle d'organisation avec une capacité pour combler les lacunes duans la structuration du secteur laitier espagnol.

---

<sup>13</sup> La récente dissolution d'une des OP réduit encore le champ d'action actuel des OP dans le marché du lait à l'origine.



### 3.3 *L'Organisation Interprofessionnelle laitière*

L'organisation interprofessionnelle, INLAC, est constituée en 1997, en tant qu'organe de rencontre entre la production et la transformation du lait en Espagne. Son activité a été limitée par le manque de ressources propres que n'a pas permis de développer une structure technique et administrative stable. Cette faiblesse structurelle a été compensée par des contributions des organisations membres d'INLAC et ont permis de maintenir au moins les fonctions de base statutaires. Ses principales initiatives ont tourné autour des systèmes d'information et les modèles de l'indexation des prix en faveur de contrats.

En 2003 INLAC fait le premier modèle de prix d'indexation du lait. Ce modèle serait rejeté par l'Autorité de la Concurrence, qui, dans ce dossier, marquait son opposition aux initiatives qui devraient apporter de transparence dans une position de marché traditionnellement opaque.

Les règlements d'application du "Paquet Lait" confère INLAC un rôle central dans la gestion des contrats, avec des fonctions de mise en œuvre, la gestion et la garde des contrats et également d'arbitrage. À cette fin, en 2011, il présente un système d'indicateurs de l'évolution du marché du lait et des produits laitiers, pour supporter la contractualisation, avec des indices mensuels qui seraient incorporés dans la plupart des contrats.<sup>14</sup>

En 2012 commence un plan triennal avec trois volets: gestion des contrats laitiers obligatoires; système d'information du marché et de l'innovation technologique dans le secteur laitier. Le plan comprend un modèle de financement partagé entre les producteurs et les acheteurs de lait cru, avec un fond prévu d'environ 900 000 euros par an à partir d'un «droit» de 0,12 euros par mille litres de livraisons.<sup>15</sup>

### **Conclusion**

La culmination du processus de déréglementation du secteur laitier européen ouvre un scénario d'opportunités pour le développement et aussi aux principaux menaces liées à la perte de conditions de stabilité.

---

<sup>14</sup> Un système d'information laitière, SiLac (<http://silacinlac.es/referenciacion-lactea/vacuno>)

<sup>15</sup> BOE, 13 Septembre de 2012

# COLLOQUE SCIENTIFIQUE SFER LML 2016

Les 09 et 10 juin 2016

VetAgro Sup : Campus agronomique de Clermont



LA LIBÉRALISATION DES MARCHÉS LAITIERS : ÉVOLUTION DES POLITIQUES  
PUBLIQUES, CONSÉQUENCES ET ADAPTATIONS DES ACTEURS ÉCONOMIQUES



Dans les années précédant la disparition des quotas, le secteur laitier espagnol a profité de son expansion pour augmenter la production de lait. La production supplémentaire a conduit à une réduction des importations et une hausse des exportations. En conséquence, l'Espagne a amélioré son degré d'auto-provisionnement en lait sans compromettre l'équilibre.

Cet équilibre est perturbé dans la dernière campagne du quota, quand une forte augmentation de la production n'a pas la contrepartie nécessaire de la demande, avec une consommation légèrement en bas et une réduction insuffisante du déficit extérieur. L'écart entre l'offre et la demande est exacerbée en 2015 et est estimé à environ 5% de la production. Ce déphasage correspond à une situation similaire dans l'UE, également à la suite d'une production accrue sans compensation d'une croissance équivalente de la demande.

La rupture de l'équilibre génère une accumulation de stocks qui déforment le fonctionnement des marchés laitiers européens. Dans le cas de l'Espagne, le secteur fait face à un double problème, qui affecte le marché du lait cru et le marché de produits laitiers. Sur le marché du lait cru, la large disponibilité du lait est en faveur des stratégies d'approvisionnement de l'industrie et d'une augmentation du lait spot qui peut conduire à une restructuration désordonnée du secteur, un risque aggravé par la faiblesse organisationnelle et la limitée capacité industrielle pour dériver l'excédent. Sur le marché finaliste il y a un risque accru de pénétration des produits laitiers en provenance de surplus accumulés qui ne sont pas trouvés une sortie dans les exportations vers les pays tiers.

Un retour à l'équilibre exige une réduction de la production de lait dans l'ensemble de l'UE. Cette réduction devrait être ordonnée et équilibrée afin de ne pas compromettre la continuité du secteur dans les différents territoires de l'Union. Les outils résiduels qui restent après la Réforme sont limités et contestés par les différents intérêts en jeu. L'efficacité potentielle de l'article 222 de l'OCM unique est affaiblie par sa mise en œuvre volontaire, manque de budget et de gestion en dehors des pouvoirs publics; sa récente activation sera une bonne occasion d'évaluer leur faisabilité et les risques de contribuer à une renationalisation de la politique laitière européenne.

Les mesures prévues dans le "Paquet Lait" devraient contribuer à la stabilité et la transparence du marché du lait cru, à la fois en matière des prix comme dans la gestion de l'offre. L'Espagne a mis en place un développement précoce de la réglementation des contrats obligatoires, des



OP et de l'interprofessionnel. Ce développement est conforme à son potentiel comme une alternative possible pour combler les lacunes dans la structuration sectorielle; sa mise en œuvre réelle, cependant, a été très limitée.

Les organisations de producteurs peuvent être la référence organisationnelle que dans d'autres pays le secteur a construite autour de coopératives. Les progrès limités qui ont eu lieu dans sa mise en œuvre, structure opérationnelle et fonctions de négociation, nécessitent une réflexion qui devrait aboutir à une stratégie d'impulsion.

Comme un dernier commentaire, il convient de rappeler les doutes que la Commission européenne a soulevée en Juin 2014, sur la capacité du cadre réglementaire existant pour répondre à la crise et de la volatilité des marchés. La Commission a alors proposé de poursuivre la discussion sur les instruments existants et la nécessité de nouvelles, un débat qui devrait être réalisé "... sans délai, avant le prochain rapport de la Commission sur la mise en œuvre du "Paquet Lait" et sur l'évolution du marché prévue pour 2018"<sup>16</sup>

## Bibliographie

Bouamra-Mechemache Z., Jongeneel R., Réquillart V. (2008), " Impact of a gradual increase in milk quotas on the EU dairy sector", *European Review of Agricultural Economics*, vol. 35, pp. 461–491

Bouamra-Mechemache Z., Jongeneel R., Réquillart V. (2009), "EU Dairy Policy Reforms: Luxembourg Reform, WTO Negotiations and the Quota Regime", *Euro Choices*, vol. 8, 1, pp. 1-10.

Commission European Communities (2002), *Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 10.7.2002. COM(2002) 394 final

---

<sup>16</sup> Commission Européen (2014), p. 13.



# COLLOQUE SCIENTIFIQUE SFER LML 2016

Les 09 et 10 juin 2016

VetAgro Sup : Campus agronomique de Clermont



LA LIBÉRALISATION DES MARCHÉS LAITIERS : ÉVOLUTION DES POLITIQUES  
PUBLIQUES, CONSÉQUENCES ET ADAPTATIONS DES ACTEURS ÉCONOMIQUES



Commission Européenne (2014), *Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du «paquet lait»*, Rapport de la Commission au Parlement Européen et au Conseil, Brussels, 13.6.2014; COM(2014) 354

DG Agriculture and rural Development (2016) *Short Term Outlook* n°14, winter 2016

EDA (2016) *EU dairy products monthly stock situation at the end of January 2016*, Milk Market Observatory, Economic Board, April 26th , 2016

Jongeneel R., Van Berkum S., De Bont C., Van Bruchem C., Helming J., Jager J. (2010) *European dairy policy in the year to come. Quota abolition and competitiveness*, rapport LEI –Wageningen ( <http://edepot.wur.nl/138772>)

Lips M., Rieder P. (2005), “Abolition of Raw Milk Quota in the European Union: A CGE Analysis at the Member Country Level”, *Journal of Agricultural Economics*, vol. 56, 1, p.1-17

Ministerio de Agricultura (2016), *Segundo informe trimestral de seguimiento de las medidas previstas en el “acuerdo para la estabilidad y sostenibilidad de la cadena de valor del sector de vacuno de leche”*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Réquillart, V., Bouamra-Mechemache, Z. and Jongeneel, R. (2008), *Economic analysis of the effects of the expiry of the EU milk quota system*. (Final Report). Toulouse, Institut d’Economie Industrielle. Project for the EU Commission Contract 30-C3-0144181/00-30.

Santiso J., Sineiro F., López, E. (2014) *Adaptación al nuevo marco del sector lácteo y dinamización de las herramientas del Paquete Lácteo*. Convenio USC-INLAC ([https://www.researchgate.net/publication/267028663\\_Adaptacion\\_al\\_nuevo\\_marco\\_del\\_sector\\_lacteo\\_y\\_dinamizacion\\_de\\_las\\_herramientas\\_del\\_Paquete\\_Lacteo](https://www.researchgate.net/publication/267028663_Adaptacion_al_nuevo_marco_del_sector_lacteo_y_dinamizacion_de_las_herramientas_del_Paquete_Lacteo))

Santiso J., Sineiro F. (2015), “El sector lácteo y la competencia efectiva en los mercados”. *X Congreso de la asociación española de economía agraria. Alimentación y territorios sostenibles desde el sur de Europa*. Editorial Universitat Politècnica de València, p. 327-330

Santiso J., Sineiro F. (2016), « La política láctea europea, en cuestión. Crisis de excedentes y problemas específicos en el sector lácteo español », in *Monográfico Sector Lácteo*, Díaz Yubero, M.A. Coordinador, Cajamar Caja Rural, Almería, p. 36-69



# COLLOQUE SCIENTIFIQUE SFER LML 2016

Les 09 et 10 juin 2016

VetAgro Sup : Campus agronomique de Clermont



LA LIBÉRALISATION DES MARCHÉS LAITIERS : ÉVOLUTION DES POLITIQUES  
PUBLIQUES, CONSÉQUENCES ET ADAPTATIONS DES ACTEURS ÉCONOMIQUES



Sineiro F., Vázquez I., (2014), «The Spanish dairy sector», *30th Conference European Holstein Federation*, Cordoba, Espagne

Trouvé A., Kroll J-C., (2013) « Lecture critique d'une dérégulation des marchés : le cas de la suppression des quotas laitiers », *Agronomie, Environnement & Sociétés*, 3(1): 114-124.