



*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

## LIBÉRALISATION DES MARCHÉS LAITIERS. UNE PERSPECTIVE DEPUIS LE SECTEUR LAITIER ESPAGNOL

Jorge Santiso et Francisco Sineiro

Société française d'économie rurale | « Économie rurale »

2018/2 n° 364 | pages 129 à 139

ISSN 0013-0559

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-economie-rurale-2018-2-page-129.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Société française d'économie rurale.

© Société française d'économie rurale. Tous droits réservés pour tous pays.



---

## Libéralisation des marchés laitiers. Une perspective depuis le secteur laitier espagnol

*The liberalization of dairy markets: A perspective from the Spanish dairy sector*

**Jorge Santiso et Francisco Sineiro**

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/5655>

DOI : 10.4000/economierurale.5655

ISSN : 2105-2581

### Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

### Édition imprimée

Date de publication : 14 juin 2018

Pagination : 129-139

ISSN : 0013-0559

Distribution électronique Cairn



CHERCHER, REPÉRER, AVANCER.

### Référence électronique

Jorge Santiso et Francisco Sineiro, « Libéralisation des marchés laitiers. Une perspective depuis le secteur laitier espagnol », *Économie rurale* [En ligne], 364 | Avril-juin 2018, mis en ligne le 14 juin 2020, consulté le 05 juillet 2018. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/5655> ; DOI : 10.4000/economierurale.5655

---

## Libéralisation des marchés laitiers

### *Une perspective depuis le secteur laitier espagnol*

Jorge SANTISO • Francisco SINEIRO  
Université de Santiago de Compostela, Ecoagrasoc

L'augmentation des quotas a permis à l'Espagne d'accroître sa production de lait sans compromettre l'équilibre du marché, mais en 2014-2015 se crée un écart d'environ 5 % de la production entre l'offre et la demande, une situation similaire à celle présente dans l'ensemble de l'Union européenne. Le retour à l'équilibre exige une réduction de la production qui devrait être ordonnée et équilibrée afin de ne pas compromettre le maintien du secteur laitier dans les différentes régions. (JEL: Q180)

**MOTS-CLÉS :** secteur laitier, quotas lait, paquet lait, organisation de producteurs, crise surplus

#### ***The liberalization of dairy markets: A perspective from the Spanish dairy sector***

*The enlargement of quotas allowed an increase in Spanish milk production between 2008 and 2013 without compromising the balance of the market. In 2014-2015, a gap between supply and demand of around 5% of production appeared, a situation that is similar to the one recorded in the whole EU. The return to equilibrium requires a reduction in production that should be orderly and balanced in order not to endanger the continuity of the sector in the different regions. (JEL: Q180)*

**KEYWORDS:** Dairy industry, milk quota, producers' organization, surplus crisis

Comme pour les autres productions, le secteur laitier européen a subi un processus de déréglementation en direction d'une plus grande orientation vers le marché et la compétitivité de l'agriculture européenne (CEC, 2002). Dans une première phase, l'Union européenne (UE) a réduit les instruments de soutien des prix, qui ont laissé le secteur laitier fortement tributaire de l'évolution du marché international. Dans une seconde phase, la déréglementation a été complétée par 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 éventuels à long terme, qui ont été fondés sur plusieurs modèles d'équilibre partiel du marché, avec estimation des changements dans la production et les prix du lait et des produits

laitiers par rapport à un scénario de référence (Bouamra-Mechemache *et al.*, 2008, 2009 ; Lips et Rieder, 2005). Le résultat de ces travaux ainsi que les prévisions d'une augmentation soutenue de la demande pour les produits laitiers dans les pays tiers ont servi de justification pour soutenir que la suppression des quotas aurait un effet relativement modeste sur le marché européen.

Toutefois, les limites de ces études étaient évidentes, puisque : (i) leurs auteurs ont mis l'accent sur l'évaluation des impacts à long terme, édulcorant une analyse détaillée des chocs accidentels (une question clé dans un contexte de volatilité sur le marché international) ; (ii) leurs résultats dépendaient des hypothèses formulées, en particulier sur la demande et les coûts de production ; (iii) en outre, dans leurs estimations, certains ajustements

ont été appliqués de manière instantanée, alors qu'en réalité ils prennent un certain retard temporel, 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, dans une situation de forte volatilité en l'absence de règlements, ainsi que ses effets inégaux sur les différents acteurs de la chaîne et son impact sur le territoire (Trouvé et Kroll, 2013).

Les objectifs de compétitivité ont relégué au second plan les conséquences de ces changements pour un secteur laitier européen diversifié, avec de grandes différences dans les systèmes de production ou dans l'organisation de la chaîne de production. Deux problèmes fondamentaux se renforcent : la volatilité des prix et les risques de déséquilibres entre l'offre et la demande.

Dans le présent travail, certains aspects de la déréglementation sont analysés du point de vue territorial, en particulier ses effets sur l'Espagne, ce qui nous permet de fournir des informations nourrissant le débat général sur les conséquences de ces changements dans l'ensemble de l'Union européenne. Avec cet objectif sont présentées en premier lieu les caractéristiques de la chaîne de production ; nous nous focalisons ensuite sur les principaux éléments du développement récent de la production et sur un bilan en lait et produits laitiers. Nous abordons finalement le problème de l'accumulation des stocks et les perspectives par rapport à une réduction volontaire de la production.

### La filière laitière en Espagne Quelques éléments

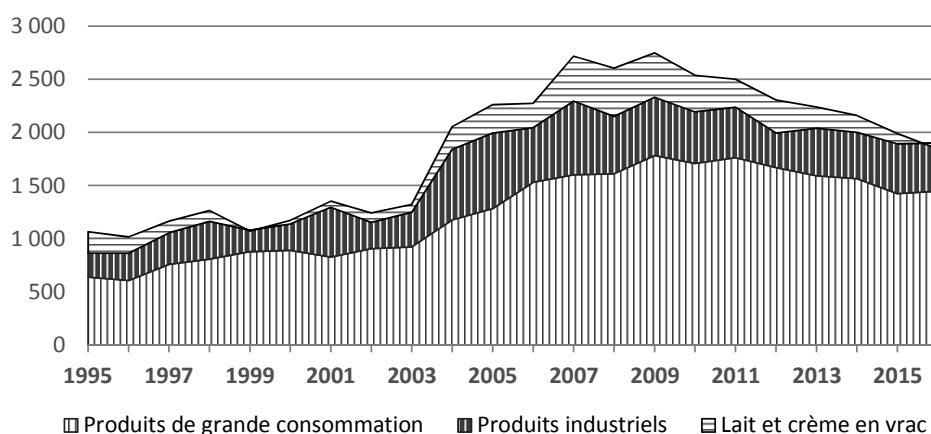
Le secteur laitier espagnol a des caractéristiques spécifiques qui sont expliquées en grande partie par un retard du développement de la production et une faible

consommation de produits laitiers jusqu'au début des années 1980. L'expansion ultérieure de la consommation a été essentiellement couverte par des importations, dans le cadre d'un développement des exploitations laitières limité par des quotas.

La mise en place des quotas a engendré des tensions très importantes, du fait que la plupart des exploitations se trouvaient en plein processus de développement (Calcedo, 2002). Les structures de production ont subi un processus d'ajustement sévère, avec une réduction du nombre d'exploitations laitières en 2015 à environ 16 400, soit 8 % du total avant la mise en place réelle des quotas en 1990 (FEGA, 2016a ; EUROSTAT, 2016). La production moyenne actuelle par exploitation est de 414 tonnes, mais avec deux situations différenciées : d'un côté les exploitations situées dans les régions de climat humide du Nord (55 % de la production) avec une moyenne de 310 tonnes par exploitation, et d'un autre côté les exploitations situées dans les zones de climat sec dotées de systèmes d'irrigation et constituant des unités plus grandes, avec 913 tonnes (FEGA, 2016a).

Les statistiques de production de lait indiquent une augmentation significative des livraisons, qui passent de 5,4 millions de tonnes au milieu des années 1990 à 6,8 millions de tonnes en 2015 (DG Agri, 2016). L'augmentation réelle peut toutefois être plus faible en raison de possibles livraisons hors quota jusqu'au début des années 2000 (Idele, 2009) ; l'écart entre la production et les quotas a été résolu par une augmentation de 550 000 tonnes de quotas dans la réforme de 1999 et un programme de cessation primée de la production laitière. La croissance de la consommation, en particulier des fromages, et la mise en œuvre effective du système de quotas ont conduit à une forte augmentation des importations, ce qui porte le déficit extérieur de 1,2 million de tonnes en 2000 à 2,7 millions de tonnes en 2007 (*figure 1*).

Figure 1. Importations nettes de lait et de produits laitiers (milliers de tonnes équivalent lait)<sup>1</sup>



Source : DataComex (MINECO, 2016).

En ce qui concerne la transformation, la plupart des entreprises se spécialisent dans une seule famille de produits, avec une forte dépendance envers le lait conditionné, qui absorbe 53 % de la collecte de lait de vache (MAGRAMA, 2016a). La fabrication du fromage absorbe quelque 1,35 million de tonnes de lait de vache, auxquels il faut ajouter environ 830 milliers de tonnes de lait de brebis et de chèvre, une particularité du secteur du fromage espagnol (Sineiro et Vázquez, 2014). Le faible poids des produits industriels (environ 9 % de la collecte) est cohérent avec le déficit historique du secteur laitier espagnol, et indique une capacité limitée de gestion du surplus éventuel ; en outre, la production de produits lactés en poudre est très concentrée, puisque les trois premières entreprises accumulent 98 % de la production (MAGRAMA, 2014). Les coopératives, uniquement actives dans le domaine du lait UHT, ne représentent que 21 % de la transformation.

L'organisation de la filière dispose d'un appui administratif relativement large

après l'approbation du « paquet lait » en 2011 et l'adoption en 2013 d'une loi spécifique pour rééquilibrer les relations entre producteurs, transformateurs et distributeurs (JEE, 2013). Mais les résultats dans la mise en œuvre sont limités. La durée légale minimale des contrats est d'un an, mais 48 % des contrats (40 % du lait sous contrat) n'atteignent pas 6 mois. La reconnaissance des Organisations de producteurs (OP) exige un volume minimal de lait de 200 mille tonnes. Cette exigence, la plus dure dans l'Union européenne, a limité la création des OP et surtout leur fonctionnement opérationnel. Il y a 8 OP regroupant 6 000 producteurs avec 2,3 millions de tonnes de lait livrées. L'activité des OP dans la négociation contractuelle atteint à peine 620 mille tonnes de lait en 2015, soit moins de 10 % des livraisons nationales de lait. Ceci après une nette baisse par rapport aux 840 mille tonnes négociées en 2014 (MAGRAMA, 2016b).

## Dynamiques récentes

### 1. *Soft landing* et production croissante

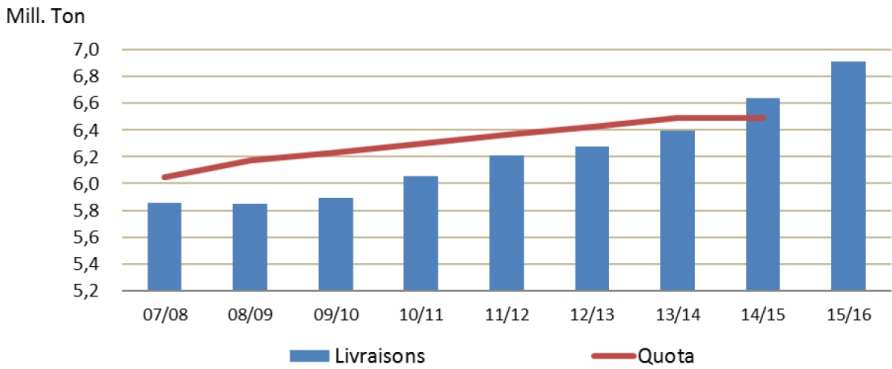
L'augmentation des quotas dans le cadre du *soft landing* (2008-2015) a permis une

1. Produits et coefficients utilisés : le lait liquide et la crème (1,0) ; PLÉ (10,9) ; PL (8,1) ; lait fermenté (0,93) ; beurre (1,0) ; fromages (7,5, estimés sur la base du mix de différents types).

augmentation significative de la production de lait ; cette augmentation s'est poursuivie l'année précédant la suppression des quotas, et encore l'année suivante. En conséquence, la production dans la période de 12 mois, d'avril 2015 à mars 2016, a été supérieure de plus d'un million de tonnes à celle enregistrée entre avril 2007 et mars 2008 (figure 2). Cette croissance (+17,7 %) avait un taux inégal, étant lente au début, avec des livraisons en dessous du quota disponible, et plus forte dans les deux dernières années, dépassant le quota dans la dernière campagne.

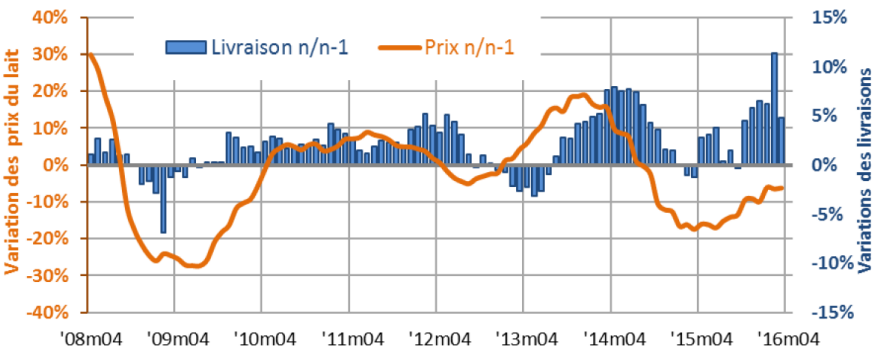
La crise des prix en 2009 a ralenti les attentes des agriculteurs pour accroître leur production. Dans les années suivantes, une lente reprise du prix a permis une augmentation de la production, mais en dessous du niveau de quota disponible parce que les marges se sont rétrécies en raison de la hausse du prix du concentré. La plus grande augmentation de la production a été retardée jusqu'à la campagne 2013-2014 sous le double effet de prix favorables : prix élevé du lait et bon rapport prix du lait/prix du concentré, et en réaction aux attentes de la fin proche des quotas qui était

Figure 2. Évolution des quotas et des livraisons de lait en Espagne



Source : Déclaration obligatoire dans le secteur laitier (FEGA, 2016a).

Figure 3. Variations interannuelles des prix et des livraisons de lait en Espagne, 2008-2016



Source : Déclaration obligatoire dans le secteur laitier (FEGA, 2016a).

perçue comme une occasion d'accroître la production.

La réponse de la production aux signaux du marché, argument réitéré d'équilibre dans un marché libéralisé, se produit, mais avec un retard temporel (*figure 3*) ; la réponse au stimulus de prix a une inertie due à des facteurs tels que le cycle de production ou le temps de maturation des décisions, variable selon la situation et les attentes de chaque producteur.

## 2. Amélioration du degré d'approvisionnement

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 le système d'information laitière (FEGA, 2016a) ; les importations nettes sont basées sur les statistiques du commerce extérieur (MINECO, 2016) ; la consommation intérieure peut être estimée par l'enquête sur le budget des ménages (INE, 2016a). Il n'y a pas d'informations systématiques sur la consommation hors domicile ou la variation des stocks, de sorte que leur estimation conjointe est incluse dans un solde résiduel. Malgré cette limitation, les variations de cet *équilibre global* sont prises comme référence au degré d'adéquation entre l'offre et la demande.

La réduction du déficit extérieur a contribué à maintenir l'équilibre sur le marché au cours des années d'augmentation des quotas (2008-2009 à 2013-2014). Entre 2007 et 2013 la production a augmenté de 480 000 tonnes (*tableau 1*). La plus grande disponibilité du lait provenant d'exploitations laitières a permis de remplacer certaines importations 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) a contribué à maintenir l'équilibre sur le marché au cours des années d'augmentation des quotas.

## 3. Crise de surproduction

En 2014 et 2015, le rythme de croissance de la production s'est accéléré (+485 000 tonnes en deux ans), ce qui permet une poursuite de la substitution de lait importé, une augmentation de la production de fromage et de lait en poudre et une plus grande croissance des exportations. L'amélioration du déficit extérieur (-300 000 tonnes) reflète la disponibilité accrue de lait, mais la baisse ne suffit pas à compenser la croissance de la production et la chute de la consommation (-190 000 tonnes dans les foyers, dont plus de la moitié en lait liquide). Par conséquent, l'équilibre relatif maintenu au cours des années précédentes est cassé en 2014-2015, avec un déséquilibre d'environ 375 000 tonnes équivalent à 5,5 % de la collecte du lait de vache (*tableau 1*)<sup>2</sup>.

Les chiffres mentionnés ci-dessus doivent être considérés avec prudence, compte tenu des limites des statistiques utilisées et du déficit d'information sur les niveaux de stocks détenus par les opérateurs. Les informations disponibles ne permettent pas une approximation raisonnable de la répartition des produits qui seraient accumulés dans les stocks ou d'identifier les points de la chaîne où ils se trouvent<sup>3</sup>.

2. Cet écart peut être un peu plus élevé si l'on ajoute le lait de brebis et de chèvres : dans ces mêmes années, il y a aussi une augmentation significative, d'environ 140 000 tonnes de plus en 2015 qu'en 2013 (FEGA, 2016b).

3. En termes de valeur, l'enquête sur les entreprises industrielles montre une augmentation de 60 millions d'euros des stocks en produits finis en 2014, mais ne fournit pas d'information sur la typologie et les volumes de ces produits (INE, 2016b).



Tableau 1. Disponibilités et utilisations du lait sur le marché espagnol. 2007, 2013 et 2015

Milliers de tonnes équivalent lait <sup>4</sup>	2007	2013	2015	2007-2013	2013-2015
Disponibilités :	9 430	9 465	9 880	+35	+415
- Lait vache collecté (FEGA)	5 825	6 305	6 790	+480	+485
- Importations (MINECO)	3 605	3 160	3 090	-445	-70
Utilisations :	9 430	9 465	9 880	+35	+415
- Exportations (MINECO)	895	1 030	1 260	+135	+230
- Consommation foyers (INE)	7 150	7 175	6 985	+25	-190
- Autre consommation (*) et var. des stocks	1 385	1 260	1 635	-125	+375

Note : (\*) Hors domicile et industries alimentaires.

Sources : FEGA, 2016a ; INE, 2016a ; MINECO, 2016.

L'accumulation de volumes importants de produits laitiers reflète une situation nouvelle sur le marché laitier espagnol, qui n'avait jamais enregistré des problèmes spécifiques de collecte du lait dans les exploitations. Cette situation est connectée à un scénario similaire dans l'ensemble de l'UE, que nous pouvons analyser selon une méthodologie parallèle et pour les mêmes périodes considérées (figure 4)<sup>5</sup>.

Sur la période 2007-2013, les livraisons de lait ont augmenté d'environ 7,8 millions de tonnes, suivant le rythme d'expansion des quotas. Près de 58 % de cette augmentation ont été destinés aux exportations, laissant 3,3 millions de tonnes sur le marché européen. Une analyse par produits indique que cette plus grande disponibilité aurait été absorbée par une consommation accrue, en particulier sous forme de fromages. Ainsi, entre 2007 et 2013, un certain équilibre global

entre l'offre et la demande aurait été maintenu, sans préjudice de la crise du secteur en 2009<sup>6</sup>.

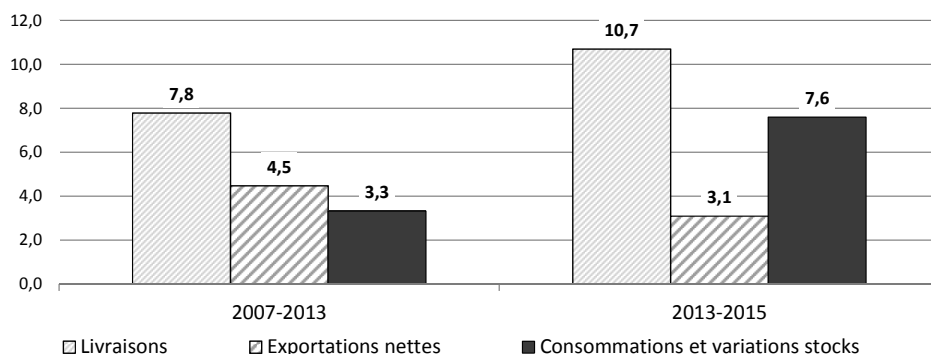
Cet équilibre sera rompu par la forte augmentation de la production en 2014 (+4,4 %) et 2015 (+2,5 %). Les exportations, bien qu'ayant augmenté de 3,1 millions de tonnes d'équivalent lait, étaient insuffisantes pour absorber une augmentation de la production de 10 millions de tonnes en 2015 par rapport à la production de 2013. En conséquence, on constate un surplus d'environ 6,9 millions de tonnes qui va se former, soit environ 5 % des livraisons de lait, un pourcentage semblable aux estimations de l'écart que nous avons noté dans le cas de l'Espagne.

Cette production supplémentaire de lait aurait surtout été utilisée pour augmenter la production de fromages et de lait écrémé en poudre. Le volume supplémentaire

4. Voir coefficients en note de bas de page 1.  
5. Comme dans le cas de l'Espagne, nous disposons d'informations sur la disponibilité (des livraisons de lait et des exportations nettes) et, dans une moindre mesure, sur la consommation, de sorte que nous basons l'analyse initiale sur la mise au point de « production non exportée », qui inclut la consommation intérieure et la variation des stocks.

6. Bien que l'analyse de la crise de 2009 excède le cadre de cette communication, les statistiques montrent une augmentation de quelque 0,4 million de tonnes de livraisons en 2009 par rapport à 2007, un montant largement compensé par la bonne performance des exportations dans la même période (+1,0 million de tonnes additionnelles exportées). La crise de 2009 aurait été une crise ponctuelle des prix, résultant de la dépression des marchés mondiaux, et non une crise de volume, ce qui expliquerait l'efficacité des mesures d'intervention après l'achat de 274 000 tonnes de poudre de lait écrémé et 218 000 tonnes de beurre.

Figure 4. Variation des livraisons, des exportations nettes et de la consommation (variation des stocks inclus). Périodes 2007-2013 et 2013-2015. UE28 (millions de tonnes équivalent lait)



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

de fromages a été en partie absorbé par l'augmentation de la demande intérieure, alors que le marché extérieur était affaibli par l'impact de l'embargo russe, forçant la mise en place d'un programme d'aide au stockage privé. La fabrication supplémentaire de Poudre de lait écrémé (PLÉ) avait de meilleurs débouchés extérieurs, mais une partie a dû être soutenue par le système d'aide au stockage.

Le total des stocks dans les entrepôts des opérateurs, avec ou sans aides publiques, a dépassé les 320 000 tonnes de PLÉ, les 140 000 tonnes de beurre et les 250 000 tonnes de fromage en janvier 2016 ; ces montants représentent environ 6 millions de tonnes de lait, soit deux fois le niveau de stocks considéré comme normal pour le mois janvier (EDA, 2016).

#### 4. Maintien des tendances en 2016

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

Pour l'UE28, les dernières projections de la Commission<sup>7</sup> prévoient 2 millions de

tonnes additionnelles dans les livraisons de 2016 par rapport à 2015, un chiffre déjà dépassé au cours du premier trimestre, après une hausse moyenne de 7,2 % de la production. Ces prévisions à court terme semblent trop prudentes, en accord avec la série étendue déjà publiée<sup>8</sup>. Au cours des trois premiers mois de l'année, une reprise des exportations a été observée, avec 260 000 tonnes supplémentaires, exprimées en équivalent lait. Cette augmentation est importante, mais représente à peine 10 % du lait additionnel produit sur la même période. En outre, la performance favorable des exportations a été concentrée dans les fromages, étant donné que les poudres de lait stagnaient aux niveaux de 2015, tandis qu'une grande partie du lait supplémentaire avait été transformée en poudre (+18 %).

Dans le cas de l'Espagne, la tendance sur cette période de 2016 est similaire : une augmentation d'environ 90 000 tonnes de lait collecté entre janvier et février 2016

7. Short-term outlook for EU arable crops, dairy and meat markets, Winter 2016. DG Agri.

8. Voir, par exemple, les prévisions pour les livraisons du lait à l'industrie pour 2015 : 146,3 millions de tonnes en février 2014, révisé à 149,4 millions de tonnes un an plus tard et, en fin, à 151,6 millions de tonnes en février 2016 (DG Agriculture and Rural Development, 2014, 2015, 2016).

par rapport à 2015 (+8 %) (FEGA, 2016a) qui n'est pas compensée par la réduction du déficit, estimée à environ 55 000 tonnes équivalent lait.

### 5. Effets sur le marché du lait en Espagne

La disponibilité accrue de lait sur le marché a eu un impact direct sur le fonctionnement du marché, et ce à trois niveaux : 1) en compliquant la gestion des volumes et en renforçant le problème de la faible capacité industrielle de séchage du lait ; 2) en favorisant la croissance du marché spot, et 3) en induisant des pratiques discriminatoires dans les prix payés aux producteurs.

Certaines laiteries ont en effet remplacé une partie de la collecte directe traditionnelle en achetant le lait à des intermédiaires sur le marché spot, en raison du manque de prévisibilité de leurs besoins d'approvisionnement et en réaction au déséquilibre entre les contrats à un an avec les producteurs et les contrats à court terme avec la distribution<sup>9</sup>. Quelques laiteries ont également établi un système de double prix pour les quantités livrées, sous et au-dessus d'un volume de référence. La plupart des entreprises ont fixé unilatéralement la quantité de référence et le prix pendant toute la période contractuelle, bien qu'il existe des indices de tendance des marchés laitiers, publiés par l'organisation interprofessionnelle mais rarement appliqués (INLAC, 2016).

Nous pouvons expliquer ces stratégies unilatérales et parfois discriminatoires par la faiblesse organisationnelle des producteurs et le manque de dynamisme du cadre de contractualisation établi.

9. Le Registre des opérateurs autorisés dans le secteur lait de vache reflète la situation : 104 intermédiaires qui achètent le lait aux producteurs, mais ne le transforment pas, et 172 industriels qui transforment uniquement du lait acheté chez d'autres opérateurs (FEGA, 2016c).

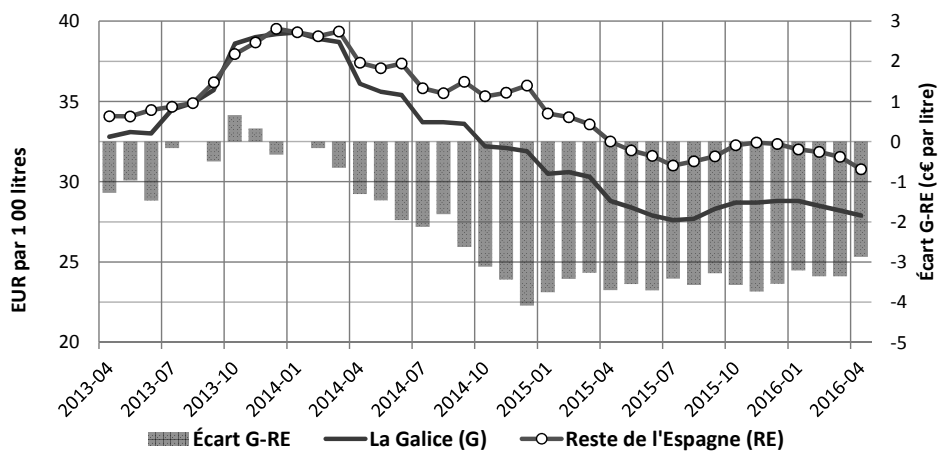
Les prix payés aux producteurs reflètent ce scénario. Les différences de prix perçus dépendent de facteurs tels que le type d'acheteur (achat direct par le transformateur ou achat par des intermédiaires) ou la proximité d'établissements industriels. La concentration de la production dans les régions du Nord, loin de la transformation et de la consommation, se traduit par des différences territoriales dans le prix du lait. L'évolution des prix en Galice (environ 40 % de la production nationale) par rapport au reste de l'Espagne, souligne à quel point l'écart de prix se creuse avec des excédents croissants (*figure 5*).

La « crise de 2015 » est présentée comme 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>10</sup> contre lequel les outils résiduels qui persistent après la libéralisation du secteur laitier européen sont insuffisants. Les mesures d'intervention publique ou l'aide au stockage privé ne pourraient guère absorber qu'une partie des stocks produits, alors que le problème peut encore s'aggraver par de nouvelles augmentations de la production.

La réduction de la production laitière apparaît comme la seule issue au problème. La façon dont cette réduction peut être abordée concentre le débat sur le présent et l'avenir du secteur laitier. Après l'arrêt du système de quotas et le rejet des propositions de gestion de l'offre publique en situation de crise, les outils disponibles sont limités par l'incapacité d'isoler le secteur des règles de concurrence et par des décisions concernant la planification temporaire de la production. Ce recours en vertu de l'article 222 du

10. Considérant l'alinéa (1) du Règlement (UE) 2016/559 d'activation de l'article 222 de l'OCM unique.

Figure 5. Prix du lait. Écart entre la Galice et le reste de l'Espagne



Source : Déclaration obligatoire dans le secteur laitier (FEGA, 2016a).

règlement de l'OCM unique récemment activé (Commission européenne, 2016), laisse le choix d'accord sur une réduction ou non de la production dans les mains des organisations du secteur (organisations de producteurs, interprofessions, coopératives, etc.).

L'absence de références sur la compensation financière et la nature volontaire des accords ou décisions limitent l'efficacité de l'article 222. Certains pays ont déjà annoncé qu'ils ne sauront pas faire usage de cette possibilité, tandis que d'autres continuent les discussions sur sa faisabilité et les opportunités qu'elle offre.

Dans le cas de l'Espagne, un document a été établi au sein de l'interprofessionnel INLAC sur la pertinence de son application ; ce document a finalement été rejeté en raison du caractère volontaire de la mesure, de l'absence d'outils de financement pouvant servir de stimulus et des difficultés quant à la faisabilité de son application pratique (Santiso et Sineiro, 2016).

\*  
\* \*

Le point culminant du processus de déréglementation du secteur laitier européen

ouvre un scénario d'opportunités pour le développement du secteur, aussi accompagné de menaces liées à la perte des conditions de stabilité.

Dans les années précédant la déréglementation des quotas, le secteur laitier espagnol a profité de leur expansion pour augmenter sa production de lait. La production supplémentaire a conduit à une réduction des importations et à une hausse des exportations. En conséquence, l'Espagne a amélioré son auto-approvisionnement en lait sans compromettre l'équilibre du marché. Cet équilibre a été perturbé dans la dernière campagne laitière sous quota, pendant laquelle la forte augmentation de la production n'a pas été contrebalancée par la demande (légèrement en baisse) et le déficit extérieur (une réduction insuffisante). L'écart entre l'offre et la demande a culminé en 2015 à une estimation d'environ 5 % de la production. Nous assistions dans le même temps à un déphasage similaire dans l'UE, également dû à une croissance de la production non compensée par une croissance équivalente de la demande et des exports.

La rupture de l'équilibre a généré une accumulation de stocks qui déforme 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 des produits laitiers. Sur le marché du lait cru, la large disponibilité du lait favorise les stratégies d'approvisionnement de l'industrie et une augmentation du lait spot qui peut conduire à une restructuration désordonnée du secteur ; un risque aggravé par la faiblesse organisationnelle et la capacité industrielle limitée pour gérer l'excédent. Sur le marché final, il y a un risque accru de pénétration des produits laitiers en provenance de surplus accumulés dans d'autres pays de l'Union européenne qui n'ont pas de débouchés à l'exportation vers les pays tiers.

Un retour à l'équilibre exige une réduction, du moins temporaire, de la production de lait dans l'ensemble de l'UE. Cette réduction devrait être ordonnée et équilibrée afin de ne pas compromettre la durabilité du secteur dans les différents territoires de l'Union. Les outils résiduels après la dernière réforme de la PAC 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 et le manque de budget. Sa récente activation sera une bonne occasion d'évaluer son efficacité et les risques de contribuer à une renationalisation de la politique laitière européenne.

Enfin, il convient de rappeler les doutes que la Commission européenne a soulevés en juin 2014 concernant la capacité du cadre réglementaire existant à répondre à la crise et à la volatilité des marchés. La Commission a alors proposé de poursuivre la discussion sur les instruments actuels et la nécessité d'adopter de nouveaux instruments, 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 » (Commission européenne, 2014). ■

*Travail présenté à SFER LML (Clermont-Ferrand, 9-10 juin 2016) et publié dans les actes du colloque. Les arguments correspondent à une situation concrète du secteur laitier au printemps 2016, bien que mi-2017 ils restent pleinement valides. Nous avons opté pour la préservation du texte original, nous limitant à une adaptation au format Faits et Chiffres d'Économie rurale.*

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- 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, n° 1, pp. 1-10.
- Calcedo Ordóñez V. (2002). Las cuotas lecheras en España: análisis estructural comparado de los efectos de su gestión. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, vol. 2, n° 2, pp. 27-51.
- Commission of the European Communities (CEC) (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.
- 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.
- Commission européenne (2016). *Règlement d'exécution (UE) 2016/559 autorisant les accords et décisions sur la planification de la*

- production dans le secteur du lait et des produits laitiers.* JO L 96 du 12.4.2016, pp. 20
- DG Agriculture and Rural Development (2014). *Short Term Outlook*, n° 8.
- DG Agriculture and Rural Development (2015). *Short Term Outlook*, n° 11.
- DG Agriculture and Rural Development (2016). *Short Term Outlook*, n° 14.
- EDA (2016). *EU dairy products monthly stock: situation at the end of January 2016*. Milk Market Observatory, Economic Board, 26 avril 2016.
- EUROSTAT (2016). *Dairy cows: number of farms and heads by size*. Farm structure. Agricultural database (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/database>).
- FEGA (2016a). Fondo Español de Garantía Agraria. *Declaraciones obligatorias del sector vacuno de leche*. (<http://www.fega.es/datos-campanas-clasificadas-por-actividad/actividad/declaracionesleche>).
- FEGA (2016b). Fondo Español de Garantía Agraria. *Declaraciones de leche de oveja y cabra*. ([https://www.fega.es/es/PwfGcp/es/regulacion\\_mercados/declaraciones\\_leche/index.jsp](https://www.fega.es/es/PwfGcp/es/regulacion_mercados/declaraciones_leche/index.jsp))
- FEGA (2016c). Fondo Español de Garantía Agraria. *Registro de operadores en el sector de la leche de vaca* ([https://www.fega.es/lacweb/pck\\_fega.ti\\_industriales](https://www.fega.es/lacweb/pck_fega.ti_industriales)).
- IDELE (2009). Institut de l'Élevage. *La filière laitière en Espagne*. Dossier Économie de l'élevage, 01/10/2009, n° 394.
- INE (2016a). Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta de presupuestos familiares Base 2006*. Série 2006-2015 (<http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=420&capsel=421>).
- INE (2016b). Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta industrial de empresas*. Série 2008-2014 (<http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=420&capsel=421>).
- INLAC (2016). Organización Interprofesional Láctea. Índices de referenciación láctea, vacuno. (<http://silacinlac.es/referenciacion-lactea/vacuno>).
- JEE (2013). Jefatura del Estado. *Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*. BOE 185 du 3.8.2013.
- 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, n° 1, pp. 1-17.
- MAGRAMA (2014). Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. *Estadística láctea anual. Resultados 2012* (<http://www.mapama.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/ganaderia/estadistica-industrias-lacteas/estadistica-lactea-anual/>).
- MAGRAMA (2016a). Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. *Estadística láctea anual. Resultados 2014* (<http://www.mapama.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/ganaderia/estadistica-industrias-lacteas/estadistica-lactea-anual/>).
- MAGRAMA (2016b). Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. *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*. Madrid, 16.4.2016 ([http://www.mapama.gob.es/es/megustalaleche/acuerdos-lacteos/segundoinformetrimestral-lacuerdolacteo\\_tcm7-418729.pdf](http://www.mapama.gob.es/es/megustalaleche/acuerdos-lacteos/segundoinformetrimestral-lacuerdolacteo_tcm7-418729.pdf)).
- MINECO (2016). Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. *Estadísticas del comercio exterior* (<http://datacomex.comercio.es/>).
- Santiso J., Sineiro F. (2016). La política láctea europea, en cuestión. Crisis de excedentes y problemas específicos en el sector lácteo español. In Díaz Yubero M. A. (ed.), *Monográfico Sector Lácteo*, Cajamar Caja Rural, Almería, pp. 57-91.
- 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*, vol. 3, n° 1, pp. 114-124.