

NOUVELLES DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

No.
no 10

NOVEMBRE 1977

UNE NOUVELLE ORIENTATION DU MARCHE DE LA VIANDE BOVINE ?

Publié par la division « information agricole » en collaboration avec la direction générale de l'agriculture,
Commission des Communautés européennes – 200, rue de la Loi, 1049 Bruxelles

L'élargissement de la Commission Européenne et une augmentation moins forte de la consommation que celle de la production ont fait passer le taux d'auto-provisionnement en viande bovine de 85 % (années 1968-1973) à presque 100 % (années 1974-1976).

Les importations moyennes de la CEE en viande bovine en provenance des pays tiers - qui étaient en moyenne d'environ 600.000 tonnes par an entre 1968 et 1972 - sont passées entre 1973 et 1976 à environ 400.000 tonnes par an en moyenne.

La consommation de viande bovine qui avait augmenté d'environ 1,5 % par an dans les seize dernières années (1960-1976) tend à se stabiliser depuis plusieurs années. Elle augmente moins rapidement que celle de la viande porcine (3,6 %) et de la viande de volaille (7,8 %) de sorte que la part de la viande bovine dans la consommation de toutes les viandes est passée de 35 % en 1960 à 31 % aujourd'hui.

Le consommateur communautaire mange en moyenne chaque année environ 81 kgs de viande, dont 32 kgs de viande porcine, 25 kgs de viande bovine, 12 kgs de volaille et 12 kgs d'autres viandes et d'abats.

A la lumière de cette situation, et afin d'éviter qu'à l'avenir le secteur de la viande bovine ne traverse des phases successives de pénuries et d'excédents, la Commission des Communautés Européennes a transmis au Conseil des ministres de la CEE une "communication" concernant l'aménagement de l'organisation commune de marché dans le secteur de la viande bovine. Une fois que le Conseil aura analysé ce document, la Commission fera, le cas échéant, des propositions en vue de mesures concrètes d'application.

AMENAGEMENT

DE L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHES

DANS LE SECTEUR DE LA VIANDE BOVINE

Bruxelles, le 5 octobre 1977.

SOMMAIRE

	page
Résumé	1
<u>I. La situation du marché de la viande bovine</u> ...	2
- La production	3
- La consommation	4
- La crise.....	5
- perspectives	7
<u>II. Les mesures prises</u>	8
- Les objectifs poursuivis	8
- Intervention et primes	11
<u>III. Les aménagements proposés</u>	14
- politique prudente des prix	15
- stabilisation des marchés	15
- mesure d'accompagnement	18

Résumé

Lors de sa 386e session tenue les 2-6 mars 1976, le Conseil a pris acte de l'intention de la Commission de lui soumettre un rapport sur les mérites respectifs du régime des interventions et du régime de primes d'abat-tage, ainsi que sur l'exécution de la prime à la naissance des veaux, assorti d'éventuelles propositions. Lors de sa 451e session des 25-26 avril 1977, le Conseil a décidé que les propositions visant à modifier le régime des prix d'intervention ou de primes, suivant l'examen du rapport de la Commission, seront applicables à partir du début de la campagne de commercialisation 1978/79.

La Commission a analysé l'évolution du marché de la viande bovine et le fonctionnement de l'organisation commune des marchés depuis l'établisse-ment du marché unique dans ce secteur le 29 juillet 1968. La période de stabilité relative de 1968 à 1971 a été suivie par une situation de pénurie (1972-1973) et ensuite par une situation excédentaire, ce qui a

conduit la Communauté à diversifier les instruments utilisés dans le cadre de l'organisation commune des marchés (intervention permanente; prime de mise en marché ordonnée; prime d'abatage du "clean cattle"; prime de maintien des vaches et prime à la naissance des veaux).

L'expérience acquise au cours des dernières campagnes permet aujourd'hui de mieux apprécier les mérites respectifs de ces différents instruments, dans l'op-tique notamment de l'évolution prévisible du marché de la viande bovine au cours des prochaines années. C'est pourquoi la Commission propose au Conseil d'aménager, sur la base des considérations faites dans la présente communication, l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine. La Commission rappelle aussi les orientations à plus long terme qu'elle a émises au sujet du secteur de la viande bovine dans son bilan de la politique agricole commune du 27 février 1975.

Les propositions formelles seront transmises au Conseil et au Parlement européen en temps utile pour qu'elles puissent entrer en vigueur au début de la campagne de commercialisation 1978/1979.

I. LA SITUATION DU MARCHE DE LA VIANDE BOVINE

1. Le secteur de la viande bovine représente environ 16 % de la production finale de l'agriculture et concerne près des deux tiers des exploitations agricoles de la Communauté. La production de viande bovine est intimement liée à la production laitière, puisque 80 % de la viande bovine proviennent de vaches laitières et de vaches de races à deux fins. La Communauté est le deuxième producteur mondial de viande bovine (15,6 %) après les Etats-Unis (25 %).

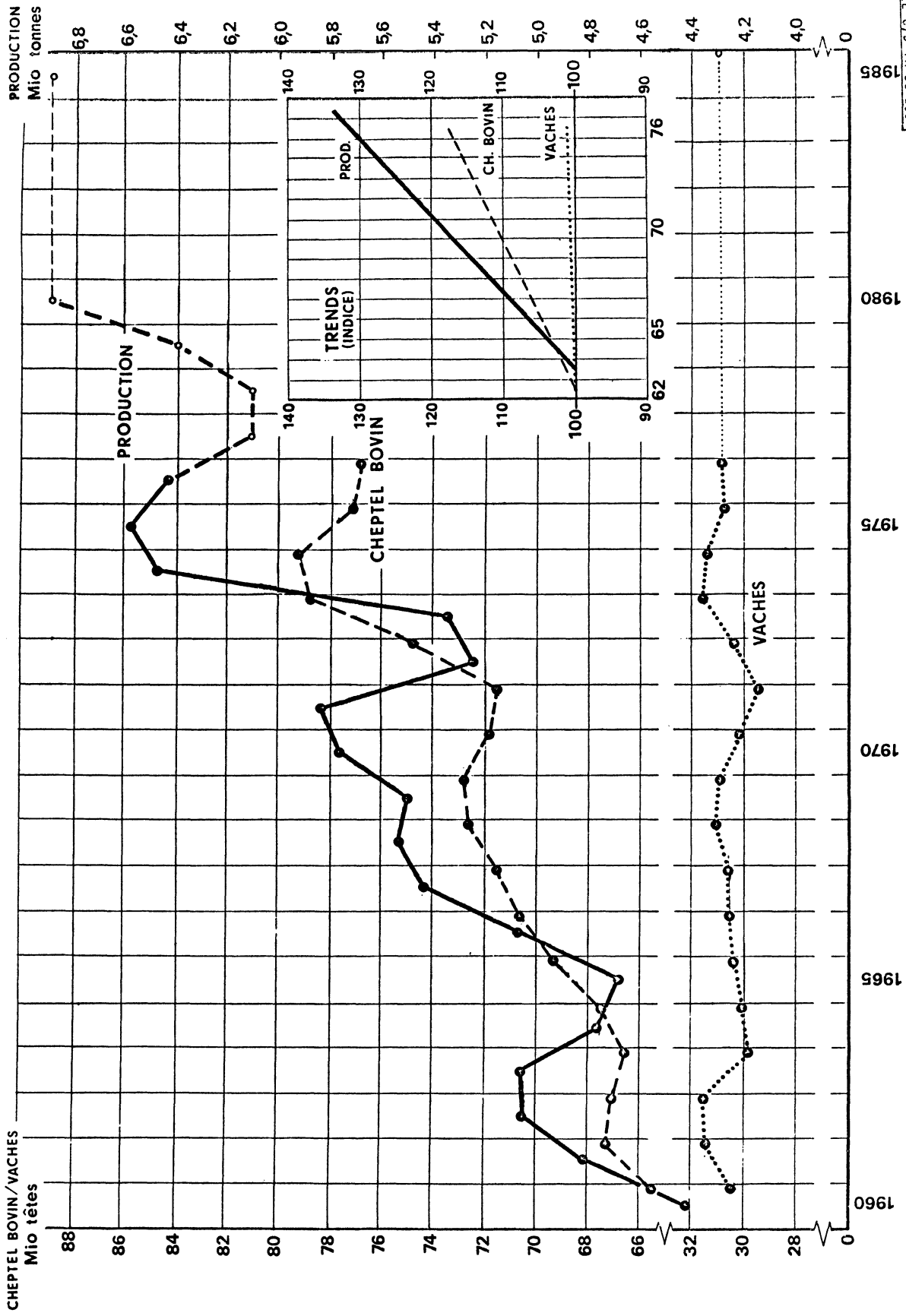
La quantité de viande bovine produite provient de l'abattage de vaches (29 %), de gros bovins de boucherie (61 %) et de veaux (10 %). La part des veaux diminue régulièrement. Le cheptel de races à viande reste limité en raison des structures des exploitations et l'engraissement industrialisé n'est guère développé qu'en Italie du Nord. Pour l'essentiel, la production de viande bovine est donc localisée là où se trouve la production laitière.

La consommation de viande bovine représente environ 3 % de la consommation finale des ménages dans la Communauté; elle se trouve en concurrence directe avec celle d'autres viandes (en particulier viande porcine et volaille).

2. Contrairement aux producteurs laitiers, les producteurs de viande bovine bénéficient d'un niveau moins élevé de garantie et de recettes moins régulières que les producteurs laitiers. Leur production est saisonnière au cours de l'année et elle suit un mouvement cyclique s'étalant sur plusieurs années. Elle est non seulement influencée par la politique des prix et des marchés (effet combiné des prix du lait et de la viande bovine, protection extérieure, les diverses primes) mais encore par l'évolution des coûts, le progrès technique et les mutations intervenues au niveau de l'appareil de commercialisation et de transformation.

Du côté de la demande, plusieurs facteurs interviennent, indépendamment de l'évolution des prix et des relations de prix entre les différentes viandes : l'évolution économique générale, les changements des attitudes des consommateurs.

POTENTIEL DE PRODUCTION ET PRODUCTION DE VIANDE BOVINE EUR " 9 "



OCF - PG VI - 3/2 - 7755.305

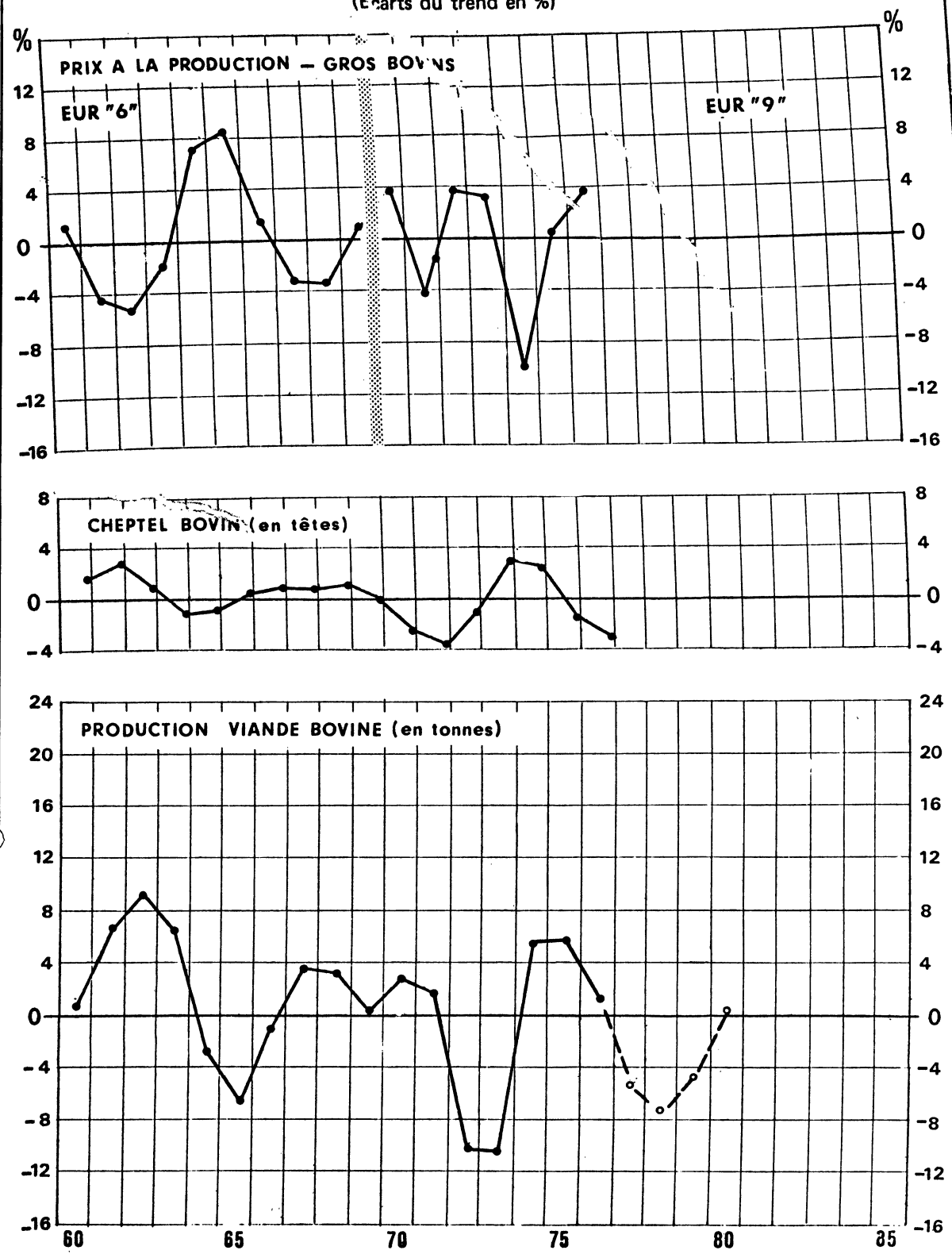
Graphique 1

La production

3. Dans le long terme, la production de viande bovine de la Communauté augmente à raison d'environ 2,7 % par an (1963 - 1976). L'accroissement de la production résulte d'une part de l'augmentation des effectifs bovins et d'autre part de celle du poids d'abattage moyen (voir graphique 1).
4. La production de viande bovine suit un mouvement cyclique; dans la Communauté, les cycles, différents au départ selon les Etats membres, ont tendance à se mettre en phase. L'ampleur du mouvement cyclique a ainsi tendance à s'élargir tandis que sa durée tend à diminuer (4 à 6 ans). Depuis 1960, on peut individualiser trois mouvements cycliques (voir graphique 2). Par ailleurs des interférences semblent exister entre le mouvement cyclique bovin et le mouvement cyclique porcin, de durée plus réduite.
5. Plusieurs facteurs déterminent pour l'essentiel le mouvement cyclique : la durée de la production - les prix de marché de la viande bovine - le prix du lait - les relations de prix entre aliments du bétail (maïs) et viande bovine. Des facteurs exceptionnels peuvent accentuer ou modérer le mouvement : primes d'abattage, sécheresse.

Les mouvements cycliques des prix de marché induisent, deux à trois ans plus tard, une évolution cyclique de la production de viande bovine (voir graphique 2) Par contre, les variations de prix entraînent instantanément des phénomènes de rétention du cheptel (hausse des prix) ou de liquidation (baisse des prix).
6. La structure de commercialisation de la viande connaît des mutations profondes. Une modernisation des abattoirs - entre 1964 et 1975, Le FEOGA, section Orientation, a financé 553 projets représentant un investissement total d'environ 600 mio d'UC - va de pair avec une plus large décentralisation de ceux-ci vers les zones de production. La création de groupements de producteurs, notamment en France et en Allemagne, l'élargissement des capacités d'abattage et de stockage, la diffusion du progrès technique dans l'abattage et le transport contribuent à améliorer la structure de commercialisation et de transformation de la viande. Au cours de la crise récente les capacités de stockage et surtout de congélation se sont révélées insuffisantes pour répondre aux nécessités d'un bon fonctionnement de l'organisation commune des marchés.

VARIATIONS ANNUELLES AU PRIX, DU CHEPTEL BOVIN ET DE LA PRODUCTION DE VIANDE BOVINE
(Ecart du trend en %)



CCE-DG VI-6/2-7705.24r

Graphique 2

7. L'élargissement de la Communauté et une augmentation plus forte de la production que celle de la consommation ont fait passer le taux d'auto-alimentation de 85 % (1968 - 1973) à presque 100 % (1974 - 1976).

Les importations moyennes de la Communauté, qui étaient d'environ 600.000 t par an (1968 - 1972), sont passées entre 1973 et 1976, à environ 400.000 t par an.

8. La situation de revenu des producteurs bovins dépend pour les quatre cinquièmes d'entre eux du résultat combiné de deux spéculations ^{lait-viande,} (lait, abattage des vaches, vente ou engraissement des veaux). Leur revenu n'atteindrait que deux tiers de celui obtenu dans les exploitations à grandes cultures; les disparités régionales et celles entre grandes et petites exploitations restent importantes.

Les exploitants spécialisés obtiennent un revenu inférieur à celui des producteurs mixtes; en outre leur revenu est moins stable que celui des producteurs mixtes mais ils jouissent de garanties plus grandes que les producteurs porcins et avicoles.

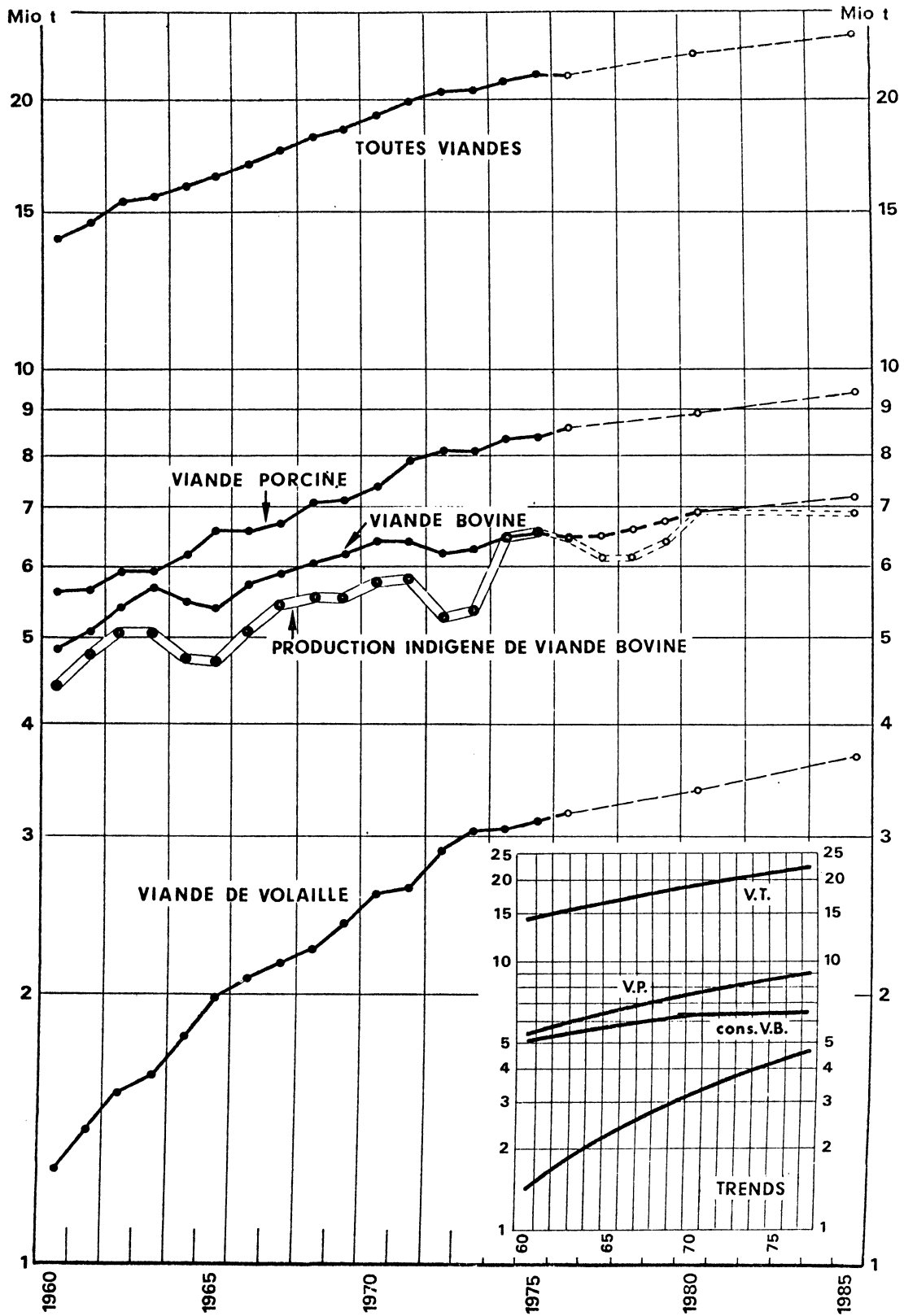
La consommation

9. La consommation de viande bovine augmente à raison d'environ 1,5 % par an (1960 - 1976) mais tend à se stabiliser depuis plusieurs années. Elle augmente moins rapidement que celle de viande porcine 3,6 % et de viande de volaille 7,8 % de sorte que la part de la viande bovine dans la consommation de toutes les viandes est passée de 35 % en 1960 à 31 % aujourd'hui. Le consommateur mange en moyenne ^{annuelle} environ 81 kg de viande, dont 32 kg de viande porcine, 25 kg de viande bovine, 12 kg de volailles et 12 kg d'autres viandes et d'abats (voir graphique 3).

10. Les habitudes de consommation diffèrent fortement d'un Etat membre à l'autre tant pour la consommation totale de viande (-par an- de 63 kg en Italie à 88 kg en France) que pour les différentes viandes. Alors que la viande bovine ne vient en tête qu'en Italie, le porc est la viande la plus populaire dans tous les autres Etats membres. La consommation par tête varie de 17 kg en Italie à 50 kg en Allemagne pour le porc, de 15 kg au Danemark à 30 kg en UEBl pour la viande bovine.

CONSOMMATION DE VIANDE ET PRODUCTION DE VIANDE BOVINE EUR " 9 "

(echelle semi-log)



11. Des habitudes de consommation différentes influencent directement l'évolution de la consommation de viandes, par rapport à d'autres aliments (pain, pâtes, poissons, produits laitiers); dans le long terme elles influencent aussi l'évolution de la consommation de viande bovine par rapport aux autres viandes (notamment porc, volaille); dans le court terme, la position concurrentielle de la viande bovine est déterminée avant tout par le prix. Or la viande bovine est non seulement plus chère que les viandes concurrentes, mais encore son prix augmente plus rapidement que celui du porc et de la volaille, (gains de productivité plus importants). Dans le long terme les prix du porc et de la volaille en termes réels ont baissé dans la Communauté, celui de la viande bovine par contre a augmenté (voir graphique 5).

12. Cependant, la réaction des consommateurs aux variations de prix dépend pour une large mesure de la transparence et de l'efficacité du système de distribution. Une variation à la hausse des prix à la production se répercute mieux et plus vite qu'une baisse de prix.

D'autre part la consommation de viande bovine est également influencée positivement par la croissance des revenus, à condition que cette influence ne soit pas contrecarrée par la hausse des prix.

13. Dans le long terme, l'augmentation de la consommation totale de viande bovine est attribuable à la fois à l'augmentation de la population et à l'augmentation légère de la consommation par tête (de 21 kg en 1960 à 25 kg aujourd'hui). Cette hausse de consommation se fait exclusivement en viande rouge, la viande blanche étant en déclin.

La crise

14. Depuis 1972, le marché de la viande bovine est caractérisé par une instabilité accrue se reflétant dans les prix, les effectifs bovins et la production. L'origine de cette instabilité semble résider dans un manque de confiance des producteurs suite à une baisse des prix en termes réels au cours de la période 1968 - 1971. La réduction des troupeaux a provoqué une baisse des abattages en 1972, engendrant une pénurie de viande bovine dans la Communauté allant de pair avec une pénurie sur le marché mondial.

15. La pénurie provoqua des hausses substantielles des prix de marché (+ 22 % en 1972). Un climat général d'optimisme en résulta, renforcé encore par les mesures prises dans le cadre de l'organisation commune des marchés (hausse du prix

d'orientation relativement forte; introduction de l'intervention permanente, primes à la reconversion lait/viande). La reconstitution subséquente du cheptel bovin conduisit à une augmentation très forte de la production dès l'automne 1973 (+ 21 % en 1974).

16. Face à une consommation relativement stable, la hausse de production provoqua l'effondrement des prix, conduisant à son tour à des abattages massifs, aggravés encore par la conjugaison d'une très forte hausse des coûts de production. Devant le caractère aigu de la crise, la Communauté a été amenée, à partir du printemps 1974, à prendre des mesures de sauvegarde, qui ont d'abord limité progressivement les importations et qui, ensuite, ont été assouplies progressivement (Exim; jumelage). Appliquée depuis août 1973, l'intervention permanente a conduit au cours de quatre campagnes à l'achat d'environ 1,3 mio de tonnes de viande bovine (7 % de la production). Ces interventions ont eu lieu d'une façon inégale selon les Etats membres non seulement en raison du niveau de production mais aussi à cause du régime de soutien et d'incidences monétaires. En outre, un régime de primes fut mis en oeuvre en vue d'atténuer les effets de la crise (étalement des abattages; revenu complémentaire).
17. L'instabilité du marché de la viande bovine et la panoplie de mesures spécifiques mises en oeuvre entraînèrent des dépenses financières importantes à charge du FEOGA, section Garantie (Annexe 1), se chiffrant à plus de 2.000 mio d'UC pour la période 1974 - 1976 (contre 100 mio d'UC seulement pour la période 1968 - 1973).
18. La crise du marché de la viande bovine s'explique en partie par la convergence des phénomènes économiques sur le plan mondial et à l'intérieur de la Communauté (synchronisation progressive des cycles). Elle a mis en exergue les difficultés rencontrées dans le cadre de l'organisation commune des marchés pour maîtriser et régulariser l'offre de viande bovine. Enfin elle a démontré la nécessité de prévoir l'évolution de la production et de la consommation de viande bovine suffisamment à l'avance et de manière suffisamment précise pour permettre une gestion anticyclique efficace des marchés.

Perspectives

19. Les prévisions établies par la Commission montrent une croissance faible de la consommation de viande bovine d'ici 1985 (de 25 kg à 27 kg par tête); la part de la viande bovine dans la consommation totale de viandes continuerait à baisser (voir graphique 3).

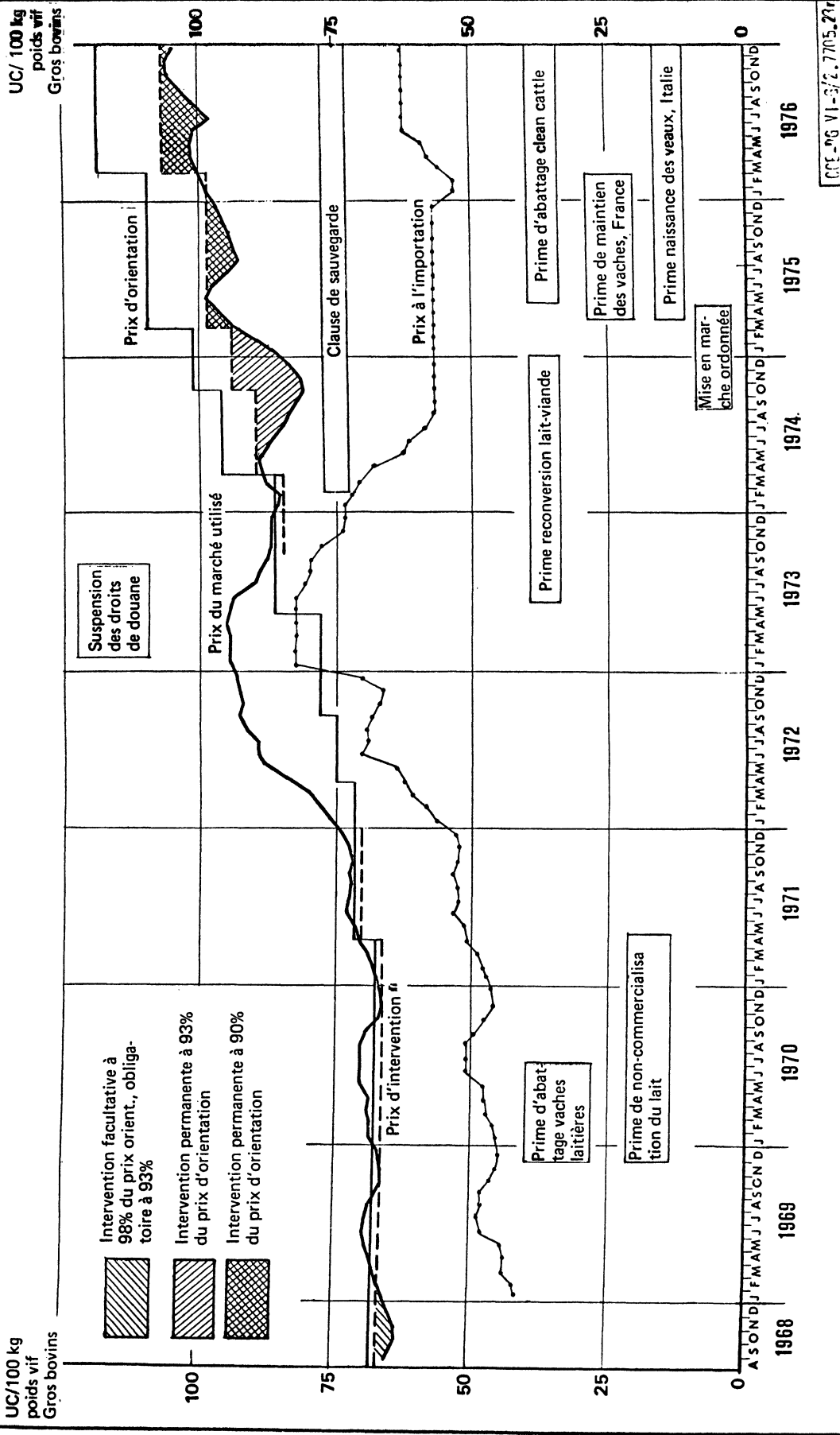
Deux mouvements cycliques caractériseraient la production de viande bovine, dont le premier, amorcé au sommet de 1975 trouverait son point le plus bas vers 1978/1979 pour remonter vers le sommet de 1980/1981 (voir graphique 1); toutefois ce mouvement risque d'être influencé par les conséquences du programme d'action laitier. Le degré d'auto-alimentation de la Communauté serait de l'ordre de 100 % au sommet du cycle pour retomber aux alentours de 95 % dans la phase creuse.

20. Ces prévisions démontrent qu'une répétition de situations de crise analogues à celles vécues récemment n'est pas à exclure pour l'avenir. Elles permettent de conclure que, sans négliger l'effet possible de mesures concernant la consommation, la Communauté doit développer par priorité un arsenal de mesures capables d'infléchir l'amplitude du cycle de production et de stabiliser ainsi le marché de la viande bovine.

La consommation de viande (EUR "9") en kg par tête d'habitant

Viande	1960	1970	1975	1980	1985
Bovine	21,0	25,5	25,2	26,6	27,3
Porcine	24,4	29,6	32,4	34,5	35,9
Volaille	5,5	10,3	12,1	13,0	14,0
Toutes catégories	60,9	76,6	81,8	86,4	89,8

L'ORGANISATION COMMUNE DU MARCHÉ DANS LE SECTEUR BOVIN



001 - PG VI - 3/2. 7/05. 27r

Graphique 4

II. LES MESURES PRISES

21. L'analyse des mesures communautaires et nationales prises dans le secteur bovin depuis 1968 permet d'apprécier l'efficacité de celles-ci par rapport aux objectifs poursuivis et de dégager les mérites respectifs notamment d'un régime d'intervention et d'un régime de primes.

Le fonctionnement de l'organisation commune des marchés telle qu'établie à partir du 29 juillet 1968 est exposé schématiquement au graphique 4.

Déjà avant la crise de 1972 mais surtout depuis 1973, la Communauté a introduit une série de mesures spécifiques tendant soit à lutter contre l'excédent laitier soit à mieux orienter son action dans le secteur bovin. Ces mesures sont schématiquement exposées au graphique 4. Il convient de ne pas oublier les mesures nationales (primes; groupements de producteurs) mises en oeuvre par les Etats membres et les dépenses nationales consenties dans le secteur bovin.

Les objectifs poursuivis

22. Parmi les objectifs poursuivis, celui de la stabilisation du marché mérite une attention particulière. Dans la phase descendante du mouvement cyclique de la production (pénurie), la Communauté a d'une part facilité les importations en provenance de pays tiers (prélèvement 0; suspension partielle des droits de douane) et d'autre part mis en oeuvre des régimes de prime de non livraison et de reconversion de vaches laitières et une politique de prix favorable à la viande bovine. Ces dernières mesures sont généralement intervenues trop tard pour freiner le mouvement descendant du cycle de production; de ce fait elles ont par contre contribué à aggraver la crise.

Lors de l'augmentation de la production à partir de 1974, la Communauté a eu recours, sur le plan de la protection extérieure, d'abord à l'application intégrale du prélèvement, puis à la clause de sauvegarde, assouplie ultérieurement. Les tergiversations intervenues lors de ces décisions n'ont pu empêcher des importations spéculatives, dont l'importance a temporairement accentué la crise du marché commun de la viande bovine. Sur le plan intérieur, l'intervention permanente a en général bien joué son rôle, bien que son efficacité fût limitée en raison de la complexité des circuits de commercialisation et de l'insuffisance des capacités de stockage et de congélation. De même les primes de mise en marché ordonnée et d'abattage du "clean cattle" ont permis d'étaler certains abattages, sans pour autant déclencher un mouvement anticyclique d'envergure.

Dans l'ensemble les mesures mises en oeuvre n'ont pas réussi à empêcher l'amplification du mouvement cyclique. Toutefois cet échec relatif n'est pas tellement dû à l'inefficacité intrinsèque des instruments utilisés, mais plutôt à la manière dont ceux-ci furent mis en oeuvre et en particulier à leur insertion parfois intempestive dans le mouvement cyclique.

23. Le soutien des revenus des producteurs bovins dépend en premier lieu de l'efficacité des instruments utilisés en vue de stabiliser le marché de la viande bovine. La hausse des prix d'orientation de 65 % entre 1971/72 et 1976/77, l'introduction de l'intervention permanente à un niveau de garantie élevé et le jeu de la clause de sauvegarde ont puissamment contribué à consolider le niveau de revenu des producteurs bovins. Si d'une manière générale les primes soutiennent sans aucun doute le revenu des bénéficiaires, certaines d'entre elles (abatage, reconversion) peuvent avoir des effets négatifs sur les revenus des producteurs non bénéficiaires. Dans l'ensemble, les mesures prises se sont révélées insuffisantes pour assurer aux producteurs bovins spécialisés un soutien des revenus comparable à celui dont bénéficient les producteurs mixtes (lait, viande) ou, a fortiori, les producteurs de grande culture.

24. En effet, les mesures prises n'ont guère réussi à inciter les producteurs à abandonner la production laitière et à se spécialiser davantage dans la production bovine. Entre 1968 et aujourd'hui la part de la viande bovine provenant du cheptel laitier n'a presque pas varié. Cela est dû sans doute à l'immobilisme des structures; probablement aussi au fait que la plupart des mesures prises sont neutres par rapport à l'objectif de spécialisation et que les primes de reconversion se sont situées à des moments où le marché de la viande bovine n'offrait que peu d'espoirs. Il est trop tôt pour juger de l'effet des mesures de reconversion prises dans le cadre de la directive⁷² 7159 et du programme d'action laitier.

25. L'organisation commune des marchés doit assurer aux consommateurs, outre la sécurité des approvisionnements, des prix raisonnables et stables. Force est de reconnaître qu'au moment de la pénurie de 1972 et 1973, et en l'absence de possibilités d'approvisionnement suffisantes sur le marché mondial, la Communauté n'a pu éviter ni la flambée des prix ni une baisse importante de la consommation de viande bovine.

Pour sa part, la politique des prix semble avoir dérapé à partir du moment où la Communauté a cru pouvoir réorienter la production laitière vers la production bovine par une hausse importante du prix d'orientation des gros bovins. Ainsi, même au moment de la pléthore, où la clause de sauvegarde et l'intervention permanente ont joué à plein, les prix relatifs entre la viande bovine et les autres viandes n'ont pu donner un avantage appréciable aux consommateurs. Seules des actions spécifiques (vente à prix réduit sur le marché intérieur en faveur de certains consommateurs et aux institutions à caractère social) et, dans une certaine mesure, l'application des primes en faveur des producteurs de viande bovine ont produit des effets favorables pour le consommateur.

26. L'objectif de l'organisation commune des marchés consiste pour la Communauté à contribuer tant au soutien des prix et à la production à l'intérieur de la Communauté qu'au développement équilibré des échanges de viandes bovines à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté.

Même lorsque le marché commun de la viande bovine connaissait des problèmes graves d'excédents temporaires et que la clause de sauvegarde était en application, la Communauté a maintenu les importations engagées dans le cadre du GATT et a rendu mieux réalisables les possibilités d'importations en provenance des pays ACP. En outre, la politique d'intervention menée par la Communauté a permis d'éviter que les cours de la viande bovine sur le marché mondial ne se détériorent davantage.

27. La mise en oeuvre des mesures prises dans le cadre de l'organisation commune des marchés a donné lieu, notamment à partir de 1974, à de lourdes dépenses publiques. Celles à charge du FEOGA, section Garantie, sont présentées et analysées en annexe 1; elles ont atteint, en 1975, une pointe de près d'un milliard d'UC, soit 8,4% du prix moyen de marché de la viande bovine; au cours de la période de crise (1974 à 1976), elles se sont réparties entre interventions (51%), primes (30%), restitutions (17%) et autres mesures (2%). L'efficacité économique et financière respective des mesures d'intervention et des primes est analysée ci-après.

Mérites respectifs de l'intervention et des primes

28. Conformément à la demande du Conseil, la Commission a élaboré un rapport sur les mérites respectifs du régime des interventions et du régime de primes. Ce rapport est soumis au Conseil en annexe à la présente communication (cf. COM(77) 221). Les principaux enseignements tirés de ce rapport sont résumés ci-après.

Les objectifs du traité peuvent être atteints soit par un régime d'intervention stabilisant les prix et les revenus, soit par un régime de primes variables permettant le libre jeu des forces du marché mais assurant un revenu stable aux producteurs.

29. L'intervention ainsi que le régime de primes sont de nature tous deux à réduire l'amplitude du cycle de production et ainsi à stabiliser les marchés.

L'intervention permanente, mise en oeuvre depuis 1973, empêche une plus forte décapitalisation du cheptel en 1974-1975 et un retour à une situation de pénurie; en outre, de par le climat de plus grande sécurité qu'elle offre aux producteurs bovins, l'intervention empêche la reconversion de ceux-ci vers le lait.

A moyen terme, l'octroi d'une prime variable, en permettant de donner une garantie de recette aux producteurs, contribue à stabiliser le cycle de production. Dans le court terme, elle permet d'atténuer les fluctuations saisonnières de la production.

30. Seules les mesures d'intervention sont susceptibles de stabiliser les prix de marché. En cas de hausse saisonnière ou cyclique de la production ou en cas d'évènements exceptionnels (sécheresse) l'intervention arrête l'effondrement des prix. L'efficacité de l'intervention est toutefois subordonnée à son caractère permanent, à son fonctionnement généralisé sur tout le territoire de la Communauté et à la disponibilité de capacités de stockage suffisantes. Dans une situation de pénurie l'intervention fournit un outil efficace d'approvisionnement du marché, grâce au stock de viandes d'intervention; elle permet alors d'agir contre la hausse des prix.

La stabilisation des prix de marchés n'est qu'imparfaitement réalisée par les régimes de primes. Celles-ci n'empêchent pas les fortes variations de prix; elles peuvent même contribuer à leur amplification, si leur octroi n'est que ponctuel et a lieu à un moment intempestif.

31. Si l'intervention est parfaitement neutre par rapport à l'objectif de spécialisation, certaines primes sont mieux susceptibles d'orienter les producteurs vers une production bovine indépendante du lait. Les primes de reconversion et de non commercialisation ainsi que d'autres primes de caractère sélectif peuvent être efficaces à cet égard.
32. L'intervention et le régime de primes ont un impact différent sur la consommation. En période d'abondance, l'intervention freine la consommation alors que les primes variables la stimulent; en cas de pénurie par contre l'intervention est plus favorable aux consommateurs. Toutefois, les réactions des consommateurs aux variations de prix sont différentes selon les Etats membres.

Le régime de prime variable influence positivement la consommation au Royaume-Uni à court terme, sans nécessairement produire un effet à long terme. Dans les autres Etats membres, en l'absence d'interventions, la consommation n'éponge que partiellement les excédents. Mais dans le long terme, le consommateur bénéficie, grâce à l'intervention, de prix et d'approvisionnements plus stables.

En effet, l'impact favorable sur la consommation d'une baisse de prix dépend de la transparence et de l'efficacité du système de distribution, des habitudes de consommation et de l'élasticité-prix ainsi que des relations de prix existant au niveau du consommateur entre les différentes viandes.

Il convient de noter que les viandes sortant de l'intervention présentent généralement l'inconvénient de ne plus correspondre aux qualités (fraîcheur etc.) exigées par le consommateur. Du point de vue économique et financier, il faut souligner que des différences notables existent quant aux possibilités de commercialisation des viandes à l'état frais par rapport aux possibilités de commercialisation des mêmes viandes à l'état congelé. Par conséquent il y aura une différence significative entre les prix pour les viandes congelées par rapport aux prix pour les viandes fraîches.

33. Une application non uniforme des primes et des interventions risque de provoquer des irrégularités dans les échanges intracommunautaires et dans les interventions financières à charge du FEOGA. Il convient de noter cependant qu'en 1975, l'octroi d'une prime variable au Royaume-Uni ne semble pas avoir provoqué des distorsions graves.

D'autre part l'absence de conditions uniformes de l'intervention dans les Etats membres (qualité et prix d'achat différents) et le jeu des montants compensatoires monétaires peuvent provoquer également des distorsions.

34. Dans le cadre d'un régime donné de protection extérieure, l'intervention et les primes semblent neutres par rapport aux échanges avec les pays tiers, mais des changements risquent d'avoir lieu dans les qualités des viandes soumises aux échanges.
35. A niveau égal de soutien du revenu des producteurs, un régime de primes est budgétairement toujours plus onéreux que l'intervention, bien que l'intervention dans le secteur bovin soit relativement plus coûteuse que celle dans d'autres secteurs (céréales, sucre). Quoiqu'un régime de primes comporte un avantage pour les consommateurs et, dès lors, pour l'économie en général, et que cet avantage pourrait même plus que dépasser le coût budgétaire, il est douteux que cet avantage soit entièrement répercuté au bénéfice des consommateurs en raison des circuits de commercialisation existants actuellement dans le secteur de la viande bovine.
- Il est même douteux qu'un régime de primes appliqué sur un cycle de production complet puisse compenser, à l'avantage des consommateurs, les dépenses budgétaires consenties en faveur des producteurs (efficacité économique moindre).
36. En conclusion de son analyse des mérites respectifs de l'intervention et des primes, la Commission estime
- a) que l'intervention est un système efficace en vue d'atteindre les objectifs de stabilisation des marchés et de sécurité des approvisionnements. Son application doit néanmoins être limitée et sélective afin d'éviter l'incitation à long terme de la production et de contribuer à une spécialisation souhaitable de celle-ci; elle doit être souple et s'opérer au moindre coût;
 - b) que le régime de primes est un outil complémentaire en vue d'accroître la souplesse du système d'intervention et de mieux orienter la production bovine. En général, les primes comportent également des avantages en faveur des consommateurs.

III. LES AMENAGEMENTS PROPOSES

37. Compte tenu de l'évolution passée et prévisible du marché bovin d'une part et de l'expérience acquise depuis 1968 d'autre part, la Commission propose au Conseil d'apporter certains aménagements à l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine.

La Commission estime que celle-ci doit poursuivre, dans le cadre des objectifs de l'article 39 du traité, les objectifs spécifiques suivants :

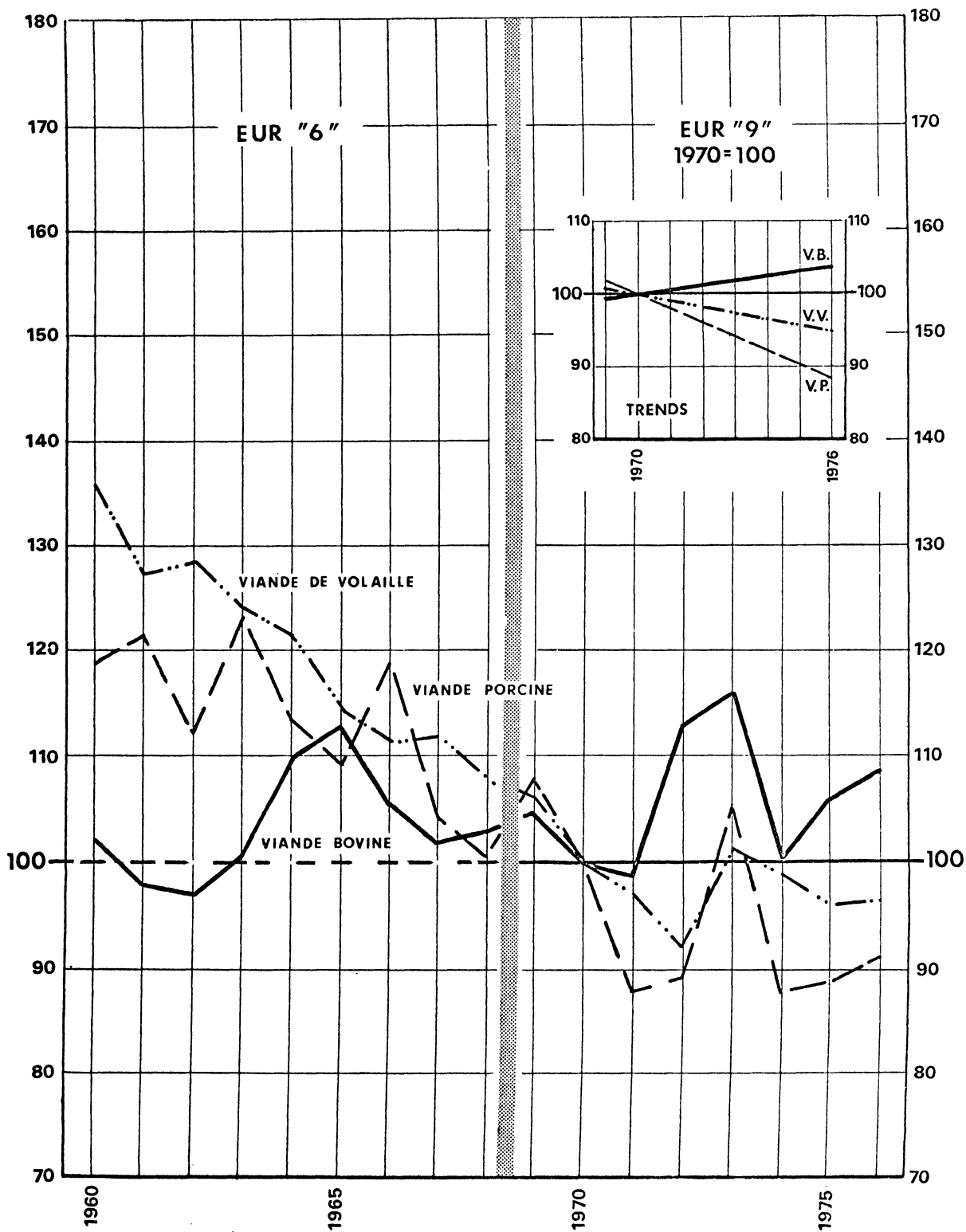
- a) exercer un effet anticyclique efficace sur le mouvement cyclique de la production afin d'en limiter l'ampleur et de l'étaler dans le temps;
- b) assurer une flexibilité suffisante dans le jeu de l'offre et de la demande sur le marché de la viande bovine;
- c) s'insérer harmonieusement dans les efforts déployés par la Communauté en vue de rétablir l'équilibre sur le marché laitier, en incitant les producteurs à une plus grande spécialisation de la production bovine.

38. Afin d'éviter les distorsions de concurrence, le système choisi doit être unique pour l'ensemble de la Communauté. Il doit être suffisamment souple pour permettre une gestion cohérente et efficace des marchés. Enfin, il doit permettre la mise en oeuvre d'une politique de gestion des marchés la plus rationnelle possible sur le plan des coûts financiers et économiques.

39. Afin de tenir compte des caractéristiques particulières du marché de la viande bovine, le système choisi doit comporter un ensemble de mesures capables de répondre aux différentes phases du cycle de production (production en baisse; pénurie; production en hausse; situation excédentaire). De même, le système doit être conçu de manière suffisamment souple pour tenir compte de l'élasticité relativement élevée de la demande de viande bovine.

Les mesures proposées, combinées d'une part avec le régime de protection extérieure et d'autre part avec les instruments de la politique socio-structurelle (agriculture de montagne, modernisation des exploitations) doivent permettre une gestion des marchés agissant d'une manière équilibrée en faveur des producteurs et des consommateurs.

EVOLUTION DES INDICES DES PRIX A LA PRODUCTION EN TERMES REELS DES GROS BOVINS, DES PORCS ET DES VOLAILLES



Politique prudente des prix

40. Le prix relatif de la viande bovine par rapport au prix de la viande porcine et de la volaille atteint actuellement un niveau propre à décourager la consommation de viande bovine vis-à-vis de celle des viandes concurrentes (voir graphique 5) ou de viandes artificielles. D'autre part, un prix élevé de la viande bovine est de nature à encourager la production laitière. C'est pourquoi la Commission estime qu'il y a lieu de poursuivre, à l'avenir, une politique prudente des prix dans le secteur de la viande bovine.

Stabilisation des marchés

41. Afin d'éviter des variations excessives des prix de marché, la Commission propose d'utiliser les mesures suivantes :

- a) stockage privé
- b) prime variable (pour des catégories à définir)
- c) achats publics
- d) prime d'abattage (vaches laitières)

Ces mesures de même que celles concernant la protection extérieure (1) seraient mises en oeuvre en fonction de l'évolution des prix de marché par rapport au prix d'orientation :

Mesures	Niveau du prix de marché (en % du prix d'orientation)
a) <u>En cas de prix de marché bas</u>	
prélèvement renforcé	< 98
stockage privé (2)	< 93
prime variable (2)	< 90
achats publics	pourcentage à fixer en-dessous de 90, en fonction de la décision sur le niveau du prix d'orientation (3)
b) <u>En cas de prix de marché haut</u>	
prélèvement entier	98 - 100
prime d'abattage (2)	> 100
prélèvement réduit	100 - 106
prélèvement 0 } Tdc réduit (2) }	> 106

(1) Voir JO L 61 du 5.3.1977, p. 1

(2) Mesure non automatique

(3) Niveau du prix d'intervention, la possibilité d'achat existant en permanence, sauf en cas de suspension

42. La Commission estime que l'intervention permanente constitue un système adéquat en vue d'éviter une chute excessive des prix de la viande bovine et de protéger ainsi, de façon permanente, la situation des revenus des agriculteurs; étant donné que le revenu des producteurs serait aussi garanti par un régime de primes, le prix d'intervention pourrait être fixé en-dessous de 90% du prix d'orientation à un niveau qui serait fonction de la décision sur le prix d'orientation. Le régime actuellement en vigueur permet la suspension des achats d'intervention lorsque le prix de marché atteint 95% du prix d'orientation; la Commission propose de modifier ce seuil et de le fixer à un niveau qui dépendra du pourcentage retenu pour la fixation du prix d'intervention.
43. L'application de l'intervention permanente comme règle générale n'exclut pas cependant le recours au stockage privé. Celui-ci comporte, en effet, l'avantage de permettre des interventions plus raffinées, selon des quantités et des qualités plus conformes aux exigences du marché. Il permet ainsi de réaliser une meilleure flexibilité dans le jeu de l'offre et de la demande sur le marché de la viande bovine.
- La Commission se propose d'utiliser de manière accrue cet instrument à partir du moment où les prix de marchés se situent au-dessous de 93% du prix d'orientation.
44. La Commission propose au Conseil de retenir les primes (variable et d'abattement) comme instrument permanent de l'organisation commune des marchés. L'octroi de primes permet, en effet, à la fois d'assurer des recettes adéquates aux producteurs, d'inciter ceux-ci à se spécialiser au lieu de combiner la production laitière avec celle de viande bovine et de réduire l'amplitude du cycle de la production bovine et les variations saisonnières de celle-ci.

45. La prime variable pourrait être versée lors de l'abattage des bovins éligibles à partir du moment où le prix de marché communautaire se situe au-dessous de 90 % du prix d'orientation.

Le versement de la prime serait suspendu dans l'ensemble de la Communauté à partir du moment où le prix de marché communautaire atteint 90 % du prix d'orientation. Dans un Etat membre donné, la prime pourrait être suspendue ou maintenue, dans certaines circonstances, si le prix de marché y diffère considérablement par rapport au prix de marché communautaire.

Le montant de la prime variable devrait couvrir la différence entre 90 % du prix d'orientation et le prix de marché communautaire des gros bovins ; toutefois le montant de la prime serait plafonné à 10 % du prix d'orientation et cela pour contribuer à une certaine stabilisation du prix de marché.

En cas d'intervention, le prix d'achat des viandes provenant des bovins éligibles à la prime serait diminué de la partie de la prime qui dépasse la différence entre 90 % du prix d'orientation et le prix d'intervention.

En effet l'application d'un système combinant l'intervention permanente avec l'octroi d'une prime variable ne peut se justifier que si l'on réalise une baisse relative du prix d'achat à l'intervention par rapport au prix d'orientation.

Par ce système

- d'une part et grâce à l'octroi de la prime on assure un certain avantage pour les consommateurs compte tenu du fait que le prix de marché peut descendre en-dessous du prix d'intervention,
- d'autre part, grâce à l'octroi de la prime combinée avec les bénéfices découlant de l'intervention permanente on est en mesure de permettre aux producteurs communautaires d'avoir, en moyenne, une recette au moins égale à 90 % du prix d'orientation.

Le financement des dépenses occasionnées par le versement de la prime variable serait entièrement à la charge du FEOGA.

46. L'introduction de la prime variable permettrait, en cas de hausse de la production, d'étaler l'offre selon un mouvement saisonnier plus conforme à la demande. Par contre, en cas de pénurie, elle n'a aucun effet. C'est pourquoi la Commission propose d'envisager l'introduction de primes d'abat-tage de vaches laitières et/ou de génisses à partir du moment où l'évolu-tion cyclique de la production laisse entrevoir une situation de pénurie, les prix de marchés étant orientés à la hausse et se situant au-dessus de 100 % du prix d'orientation.
47. La Commission examine l'opportunité d'introduire des mesures complémentaires pour encourager une plus grande spécialisation de la production bovine, après la fin du régime de primes de non commercialisation du lait introduit dans le cadre du programme d'action laitier.

Mesures d'accompagnement

48. La mise en oeuvre du régime précité appelle un certain nombre de mesures d'accompagnement :
- a) la disponibilité de projections à court, moyen et long terme, constamment mises à jour, est indispensable pour une gestion efficace de l'ensemble des instruments proposés et notamment pour leur mise en oeuvre au moment le plus opportun;
 - b) le passage du système actuel de constatation des prix de marché (animaux vivants) à un système de constatation des prix de marché fondé sur une classification communautaire des carcasses constitue une base indispensable pour une meilleure transparence des marchés et une gestion efficace de ceux-ci.

La Commission estime en outre qu'il y a lieu d'examiner les mesures susceptibles d'améliorer le système de commercialisation (abattoirs - groupements de producteurs) en vue de rendre plus efficace le fonctionnement du marché de la viande bovine.

ANNEXE 1

C.E.E. - Mesures de soutien communautaire dans le secteur de la viande bovine

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
										est. sans double taux
A. Dépenses										
i) <u>FEOGA garantie</u>										
- restitutions	14	12,2	25,1	17,5	7,4	3,3	55,5	144,2	135,7	110,4
- interventions	-	6,3	5,7	1,6	-	13,7	246,7	438,2	350,8	231,3
- primes d'abat./mise en marché ordonnée/maintien des vaches/naissance veaux	-	-	-	-	-	-	16,3	359,5	156,5	153,7
- autres mesures (1)	-	-	-	-	-	-	2,3	38,1	0,2	-
ii) <u>FEOGA orientation</u> (2)				24,8	1,9	4,3	11,7	27,7	17,0	12,0
iii) <u>Financement national des mesures communautaires</u> (3)				-	-	-	18,7	288,8	77,5	12,0
Total a) millions d'UC	14	18,5	30,8	43,7	9,3	21,3	351,2	1.296,5	737,7	519,4
b) UC/100 kg poids vif	0,14	0,18	0,29	0,40	0,09	0,22	2,92	10,64	6,20	4,55
B. Production indigène brute	5.542	5.517	5.782	5.834	5.263	5.359	6.487	6.582	6.430	6.150
(4) en milliers de tonnes										
C. Prix moyen de marché	63,97	67,84	68,81	71,55	87,58	91,68	85,29	94,68	101,67	115
(UC/100 kg poids vif)										
D. Coût relatif des dépenses	0,22%	0,26%	0,42%	0,56%	0,01%	0,02%	3,4%	11,2%	6,1%	4,0%
totales par rapport au prix de marché A b) /C										
E. dont : coût total des primes éligibles au FEOGA par rapport au prix de marché	-	-	-	-	-	-	0,5%	5,8%	2,1%	1,3%
F. Prix moyen de marché (*) majoré des primes	63,97	67,84	68,81	71,55	87,58	91,68	85,68	100,19	103,78	116,55
(UC/100 kg poids vif)										
							0,39	5,51	2,11	1,55

(1) Ventes sociales - campagnes publicitaires (5) Primes éligibles au FEOGA en UC/100 kg : (Règlement n° 1975/69)

(2) Primes à l'abatage des vaches et à la non-commercialisation du lait (Règlement 1353/73)

(3) Primes à la reconversion lait/viande (Règlement 1353/73)

(4) Primes visées sous réserve ainsi que primes d'abatage/mise en marché ordonnée

(5) Sources : Eurostat. Bilans de la viande

LANDBOUWBULLETIN

NEWSLETTER ON THE COMMON AGRICULTURAL POLICY

NOTIZIE SULLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

NOUVELLES DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

MITTEILUNGEN ZUR GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK

MEDDELELSER OM DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK

Chaque mois * en six