



ΕΒΡΟΠΕΪΣΚΙ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΟ ΕΥΡΟΠΕΟ ΕΥΡΟΠΣΚΪ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΟΠΑ-ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΕΤ  
ΕΥΡΟΠΆΙΣΧΕΣ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΟΟΡΑ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT  
ΠΑΡΛΕΜΕΝΤ ΕΥΡΟΠΈΕΝ ΠΑΡΛΑΙΜΙΝΤ ΝΑ ΗΕΟΡΡΑ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΟ ΕΥΡΟΠΕΟ ΕΙΡΟΠΑΣ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΣ  
ΕΥΡΟΠΟΣ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΑΣ ΕΥΡÓΡΑΙ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΙΛ-ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΟΠΕΥ ΕΥΡΟΠΕΕΣ ΠΑΡΛΕΜΕΝΤ  
ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΟΠΕJSΚΙ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΟ ΕΥΡΟΠΕΥ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΥΛ ΕΥΡΟΠΕΑΝ  
ΕΥΡÓΠΣΚΥ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΟΠΣΚΙ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΟΟΡΑΝ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΤΙ ΕΥΡΟΠΑΡΛΑΜΕΝΤΕΤ

**Direction générale Politiques internes de l'Union**

**Département thématique B : Politiques structurelles et de cohésion**

**AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL**

**AVENIR DES SECTEURS OVIN ET CAPRIN EN EUROPE**

**ÉTUDE**

**IP/B/AGRI/IC/2007\_043**

**07/03/2008**

**PE 397.253**

**FR**

Cette étude a été demandée par la commission du développement régional du Parlement européen.

Le présent document est publié dans la langue suivante:

- Original: FR.
- Traduction: EN.

Auteurs: Ernst & Young France<sup>\*</sup>  
Institut de l'élevage<sup>\*\*</sup>  
Experts nationaux<sup>\*\*\*</sup>

Fonctionnaire responsable : Albert Massot Marti  
Département thématique B : Politiques structurelles et de Cohésion  
Parlement européen  
B-1047 Bruxelles  
E-mail : ipoldepb@europarl.europa.eu

Manuscrit achevé en Mars 2008

La présente étude est disponible sur l'Internet à l'adresse suivante :  
<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=fr>

Bruxelles, Parlement européen, 2008.

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

---

\* Marie Brunagel, Véronique Menez.

\*\* Anne Mottet, Philippe Chotteau.

\*\*\* Stuart Ashworth (Royaume Uni), Padraig Brennan (Irlande), Ioannis Hadjigeorgiou (Grèce), Silvia Paolini (Italie), Alicia Langreo (Espagne), Sándor Kukovics (Hongrie).



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET  
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT  
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAIMINT NA HEORPA PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS  
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT  
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN  
EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

**Direction générale Politiques internes de l'Union**

## **Département thématique B : Politiques structurelles et de cohésion**

### **AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL**

## **AVENIR DES SECTEURS OVIN ET CAPRIN EN EUROPE**

### **ÉTUDE**

#### **Contenu :**

**Après un rappel de la réglementation actuelle qui encadre la production ovine et caprine dans l'Union européenne, l'étude présente les principales caractéristiques et enjeux du secteur ovin et caprin dans l'Union européenne.**

**Elle analyse les effets d'une plus grande libéralisation dans le cadre de l'OMC et formule des recommandations.**

**Enfin, elle formule des propositions détaillées d'évolution possible des politiques publiques compte tenu des enjeux majeurs identifiés. Certaines des propositions s'inscrivent dans le cadre de la réglementation communautaire actuelle et d'autres nécessiteront des aménagements.**

**IP/B/AGRI/IC/2007\_043**

**PE 397.253**

**FR**



## Executive summary

Ernst & Young Government Services together with the Institut de l'Élevage has been entrusted to conduct a study on the future of sheep and goat sector in Europe. The study aims at analysing the characteristics of the sector and its perspectives and, considering its main stakes, at formulating concrete proposals on what could be a future regulation.

The study has been conducted between December 2007 and February 2008. National experts of the main producing Member states (France, Greece, Hungary, Italy, Ireland, United Kingdom, Spain, Romania) have been asked to conduct interviews with some stakeholders in their country, to draft a monography and to participate in a one-day workshop. Additional interviews have been conducted with MEPs, DG AGRI, DG SANCO and EU representatives of the sector in order to gather their points of view and test the proposals.

### Weaknesses and forces of the sector

Though sheep and goat sectors beneficiate from a very good public image and though the EU is only self-sufficient for about 79% of its consumption, farmers are currently discouraged and leave the business.

This study highlights the specific difficulties sheep and goat sectors are currently facing:

- Sheep and goat farming is very work demanding, and it requires specific skills. The sectors is facing a lack of technical services and training which results in very different level of productivity;
- Incomes are among the lowest of every agricultural sectors and strongly depend on public support, with insufficient farm gate prices and valorisation of by-products (wool, pelt, offals);
- Increasing costs, particularly for fuel, electricity and feed, and the electronic identification compulsory in 2010 being an additional costs perceived as too high in the current situation;
- Sheep and goat farmers are older that the others and young producer are not interested in the business;
- High competition for land, particularly in the context of high prices for cereals;
- An insufficient organisation of the industries that constrains economic and environmental costs management, specifically in terms of transport;
- A decreasing flock and a level of production that is flirting with its critical mass, under which industries could not be maintained;
- Processing enterprises currently challenged, with difficulties for investment and a lack of qualified workforce;
- Decreasing lamb consumption and a need for product innovation ;
- Competition with third countries imported lamb with lowest prices.

Nevertheless, sheep and goat sectors present many advantages and specific strength:

- A strong link with territory and environment, with a recognised role in biodiversity and landscape conservation, but also fight against wild fires;
- An ability to adaptation and resilience, both in farming systems, often mixed and capable of using a wide range of grasslands, even the roughest ones;
- Less assets demanding (housing, machinery....) than other agricultural sectors with a quicker rotation of live animals because of mating precocity and prolificacy of ewes;
- High quality products, both in the meat and dairy sectors;
- A possible relaunch of consumption, with already good results in some Member States;

- High genetic diversity, with almost 50 breeds in France, for example;
- Economically viable systems when rational conditions are fulfilled.

## Proposals

These facts led the groups of experts to formulate the following recommendations. Those proposals met, for the great majority of them, a consensus among the experts. Some are already in line with the current regulation, and others would require some adaptations or at least a reconsideration of the main stakes. They take into consideration the Health check report adopted by the Agricultural Committee on February 26, 2008.

The sector is currently in a critical step and needs thus a strong signal to stop its decline.

### *A progress scheme for enhanced technical, economic and environmental efficiency in farms*

- In answer to the accelerated decline of the sector and its strong need of economic and technical progress, an **ewe premium conditional** upon commitments towards **enhanced efficiency** (non-limitative list) :
  - Commitment to training, peer groups and monitoring of the technical and economic performances in the farm
  - Better use of genetics (artificial insemination or rams registered as improvers, subscription to performance recording and audit systems)
  - Improvement of the flock sanitary management (use of genotypes resistant to scrapie, animal health prevention plans, specific training, etc.)
  - Voluntary implementation of individual electronic tagging (before 2010)
  - Participation to a collective organisation of supplies (e.g Producer Group...)
  - Etc.

**Ewe premium** = A flat rate per ewe lambing during the year and a supplementary payment depending on the commitments implemented. Young farmers and less favoured areas could benefit from an additional support.

- **A possible additional support to grasslands depending on the first pillar of the CAP, with variable rates considering the grassland type (rough pastures, temporary or permanent meadows)**

### *Promotion of EU lamb standards of production and a labelling for the European lamb*

- **Introduce a mandatory labelling for all the different types of distribution, in both sheep and goat meat industries, which would introduce a distinction between sheep meat or goat meat obtained from animals born and reared in the EU (with a possible indication of the country of origin) and the meat from third countries**
- **PGI/DOP common promotion campaigns from different EU countries in a certain number of European target countries.**
- **A pluriannual generic promotion campaign for sheep and goat meat produced in the EU, insisting both on its production standards -the highest in the world-, and on the intrinsic qualities of this meat and of its production systems in the EU**

- Local promotion of farm products (including ewe and goat cheese). **A European resource centre could be set up specifically dedicated to supporting local projects and support exchanges between producers with similar experiences.**
- **Increase the available promotion budget for ewe and goat cheese for third countries.**

### *Support for innovation*

- A European Agency for innovation in the « small ruminant » industry could be set up, with human resources and a centre for documentation and exchange of experiences. This agency would work both on technical innovation for farms and product innovation regarding meat and cheese, with the need of modernisation, and also the fifth quarter
- Support research for genetic schemes improvement and performance recording and audit.

### *Improve communication on the occupations in the industry*

Develop communication campaigns that will inform on the occupation as sheep farmer and butcher (both meat processing plants and retailers), targeting the youth, and insisting on the possibilities of evolution and income.

### *Support the organisation of the industry and rationalize its functioning to reduce costs*

- Legal support and simplification of the process leading to the merger of commercial structures.
- Support the creation of lamb fattening centres, for areas where fattening costs are the highest.

### *A better efficiency in the management of sanitary risks*

- **Provide assistance for the creation of regional peer observatories of small ruminants' diseases (alert-vigilance and prioritization of risks), throughout Europe.**
- Encourage the creation of sanitary defense associations, specialized in the training of producers and prevention.
- **A working group including the national veterinary authorities, the veterinary industry (IFAH) and the European experts of the sector, could determine rapidly the procedures allowing simplified marketing authorizations at a European level, for medicinal products for small ruminants.**
- Mobilization of R&D funds through the European platform for animal health (ETPGAH) to design and circulate kits for rapid detection of pathogens in raw milk and thus reduce the sanitary risks and the costs of rejection of milk that is not in conformity
- Work on the re-opening of certain markets closed to EU exportations for sanitary reasons (particularly for white offals).





## Acronymes

<b>AOP</b>	Appellation d'Origine Protégée
<b>CAD</b>	Contrat d'Agriculture Durable
<b>CEE</b>	Communauté Économique Européenne
<b>CTE</b>	Contrat Territorial d'Exploitation
<b>DG AGRI</b>	Direction Générale de l'agriculture et du développement rural à la Commission Européenne
<b>DG SANCO</b>	Direction Générale Santé et Protection des Consommateurs
<b>DPU</b>	Droit à paiement unique
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organisation
<b>FCO</b>	Fièvre Catarrhale Ovine
<b>FEADER</b>	Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
<b>FEAGA</b>	Fonds Européen Agricole de Garantie
<b>GATT</b>	General Agreement on Tariff and Trade
<b>GMS</b>	Grande et Moyenne Surface
<b>IGP</b>	Indication Géographique Protégée
<b>LFA</b>	Less Favoured Areas
<b>MAE</b>	Mesure Agro-Environnementale
<b>MAP</b>	Minsitère de l'Agriculture et de la Pêche, France
<b>MLC</b>	Meat and Livestock Commission, United Kingdom

<b>NPF</b>	Nation la Plus Favorisée
<b>OTEX</b>	Organisation Technico-Économique d'une Exploitation
<b>PAC</b>	Politique Agricole Commune
<b>PBC</b>	Prime à la brebis et à la chèvre
<b>PCO</b>	Prime Compensatrice Ovine
<b>PECO</b>	Pays d'Europe Centrale et Orientale
<b>PHAE</b>	Prime Herbagère Agro-Environnementale
<b>IGP</b>	Indication Géographique Protégée
<b>OCM</b>	Organisation Commune de Marché
<b>OMC</b>	Organisation Mondiale du Commerce
<b>PDRN</b>	Plan de Développement Rural National[VM1][VM2]
<b>STG</b>	STG: spécialités traditionnelles garanties
<b>Téc</b>	Tonne Équivalent Carcasse
<b>UE</b>	Union Européenne
<b>UVCI</b>	Unité de Vente de Consommation Individuelle

## Sommaire

1.1	Objectifs de l'étude et périmètre	1
1.2	Démarche et outils	1
1.3	Limites et difficultés	1
2.1	Présentation du cadre réglementaire de l'OCM	3
2.2	Bilan physique et financier	8
2.3	Mesures sanitaires relatives aux ovins et caprins	10
2.4	Politiques de développement rural	13
2.5	Mesures d'information et de communication	17
3.1	Des cheptels en déclin, plutôt localisés dans les zones herbagères	19
3.2	Des structures très hétérogènes mais des contraintes et des atouts communs	26
3.3	Un déficit qui s'accroît en viande ovine	35
3.4	Les filières viande aval doivent faire face à un grand nombre de difficultés	38
3.5	Les modes de distribution évoluent	40
3.6	La consommation d'agneau recule	42
3.7	La production de lait progresse, surtout en chèvres	44
3.8	Position de l'UE dans le monde pour les productions ovines et caprines	51
3.9	Conclusion : les enjeux du secteur	60
4.1	Effets d'un possible accord sur les soutiens directs	63
4.2	Effets d'un possible accord sur les subventions à l'export	64
4.3	Effets d'un possible accord sur l'accès au marché	64
4.4	Conclusion : priorités pour le secteur ovins-caprins dans les négociations commerciales internationales	76
5.1	Mieux soutenir la production, pour une meilleure efficacité technico-économique et environnementale dans les exploitations	77
5.2	Accompagner la promotion des produits et la distinction de l'agneau européen	82
5.3	Aider l'innovation	85
5.4	Développer la communication sur les métiers de la filière	86
5.5	Aider l'organisation des filières pour une rationalisation de leur fonctionnement	87
5.6	Réorganiser les moyens de maîtrise des risques sanitaires	87



# 1 Objectifs et méthode

Cette étude a été réalisée par le cabinet Ernst & Young France en coopération avec l'Institut de l'Élevage, pour le Parlement européen (DG des politiques internes, politiques structurelles et de cohésion) entre novembre 2007 et mars 2008, avec la participation d'une équipe d'experts de plusieurs États membres.

## 1.1 Objectifs de l'étude et périmètre

L'objectif de l'étude est d'analyser ce que pourrait devenir le secteur des ovins et des caprins en Europe, en tenant compte de la diversité des systèmes de production et produits existants.

- **Périmètre de l'étude**

- Périmètre géographique : l'étude couvre l'ensemble de l'Union Européenne à 27 mais se concentre sur les principaux pays producteurs pour analyser la situation du secteur : Royaume-Uni, Grèce, Italie, Espagne, Roumanie, Hongrie, France et Irlande.
- Périmètre temporel : le rappel des caractéristiques du secteur remonte pour partie aux années 80 et l'analyse des effets de la réglementation couvre la période 1999-2007.
- Périmètre sectoriel : l'étude s'attache à faire des recommandations pour le secteur ovin et le secteur caprin pour les produits carnés et laitiers.

## 1.2 Démarche et outils

Pour conduire cette étude, une démarche en trois temps a été mise en œuvre :

- une première phase a permis de comprendre le contexte actuel et les enjeux du secteur, notamment en recueillant l'avis :
  - d'experts nationaux : ils ont réalisé une analyse de la situation du secteur ovin et caprin dans leur pays, en s'attachant à identifier les problématiques perçues par les différents acteurs de la filière, et proposer des recommandations pour faire évoluer la situation.
  - d'organisations professionnelles au niveau européen qui nous ont fait part de leurs inquiétudes et des mesures qu'ils préconisaient pour soutenir le secteur.
- Une deuxième phase d'échanges avec des responsables à la DG AGRI et la DG SANCO de la Commission européenne en charge des questions sur les ovins et les caprins et de membres du Parlement européen<sup>1</sup> a permis d'analyser la faisabilité technique et réglementaire des propositions des experts sectoriels rencontrés en phase 1.
- Ces deux phases ont permis la formulation de propositions pour l'avenir du secteur ovin et caprin.

## 1.3 Limites et difficultés

Compte tenu du temps imparti et des moyens mis à disposition pour réaliser cette étude, les modalités d'application des recommandations, notamment sur le coût que ces mesures représentent au regard des avantages (difficilement valorisables économiquement) ne sont pas détaillées avec précision.

Par conséquent, ces propositions doivent être considérées comme des pistes de réflexion plutôt que des recommandations applicables en l'état.

---

<sup>1</sup> Cf. annexe : liste des personnes rencontrées.



## 2 Le cadre réglementaire

### 2.1 Présentation du cadre réglementaire de l'OCM

L'organisation commune de marché (OCM) dans le secteur des viandes ovine et caprine a été mise en place en 1980. Elle a été fortement remaniée en 1989, 1992 (réforme de la PAC) et 2001.

Produits couverts par l'OCM : l'OCM couvre les animaux vivants, les viandes fraîches, réfrigérées ou congelées, les produits transformés (viandes et abats salés, séchés ou fumés, conserves) et les abats.

#### 2.1.1 Mesures de l'OCM

Depuis 1990, l'essentiel du soutien du marché de la viande ovine se fait sous la forme d'aides directes. Le règlement en vigueur avant la réforme de 2001 est celui de 1998 (règlement 2467/1998).

- Avant 2002

##### Régime de prix et de l'intervention

- **Prix de base** : Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2002, un prix de base est fixé par le Conseil, établi par carcasse d'ovins fraîche ou réfrigérée, unique pour toute l'Union européenne. Ce prix est fixé en fonction de la situation du marché, du niveau de la production et de la consommation ainsi que de la situation des marchés des autres secteurs, notamment celui de la viande bovine. Il sert de référence pour le déclenchement des mesures d'intervention ainsi que pour le calcul des primes.
- **Stockage privé** : la possibilité de stockage public mise en place par le règlement (CEE) n° 2659/80 de la Commission a été supprimée avec la réforme de l'OCM en 1990 et remplacée par des aides au stockage privé. Le stockage privé joue donc le rôle de filet de sécurité en cas de baisse importante des prix.

La Commission peut autoriser le stockage privé dans une zone de cotation<sup>2</sup> concernée lorsque le prix communautaire et le prix de marché d'une zone de cotation sont inférieurs à 70 % du prix de base saisonnalisé, mais uniquement par un système d'adjudication. Le déclenchement de l'aide est en fait décidé après expertise, le déclenchement automatique prévu par le règlement n'étant jamais appliqué. Seul 4 pays ont déclenché le stockage privé entre 1999 et 2005 (Royaume-uni, Irlande principalement, Finlande et Suède).

##### Les aides directes

Dès 1980, l'OCM s'appuie sur un régime de primes différentes selon les pays. La réforme de 1992 uniformise le montant des primes au niveau communautaire.

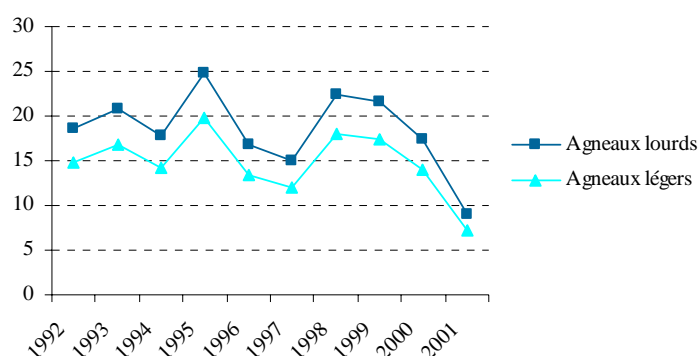
L'OCM « ovine et caprine » comporte alors deux types d'aides directes :

- **Prime compensatrice ovine (PCO)** : mise en place en 1980 et calculée par tête de brebis détenue, dépend du prix de la viande ovine relevé sur les marchés européens, de la taille et de la localisation des troupeaux en zone défavorisée ou non. Elle vise à compenser la perte de revenu des producteurs, évaluée à la fin de la campagne en calculant la différence entre le prix de base (affecté d'un stabilisateur) et la moyenne arithmétique des prix de marché constatés dans l'UE pendant la campagne. Elle est octroyée pour les troupeaux de plus de

<sup>2</sup> Les zones de cotation distinguent la Grande-Bretagne, l'Irlande du nord et les autres États membres.

10 brebis, avec une différenciation entre les brebis produisant des agneaux lourds et celles produisant des agneaux légers (brebis laitières). La PCO était versée en 3 fois.

**Figure 1 - Montant annuel de la PCO (en écus par brebis)**



Source : OFIVAL

On constate une forte baisse du montant annuel de la PCO en 2000 et surtout 2001. Cette baisse peut s'expliquer par la hausse des prix de la viande ovine, consécutivement à la chute de la production, en particulier en Grande-Bretagne, en raison de l'épizootie de fièvre aphteuse. Cette situation de pénurie a ainsi entraîné une augmentation du prix de la viande ovine de près de 30% en France, au deuxième trimestre 2001.

- Prime « monde rural » (PMR) : complément forfaitaire, attribué aux élevages en zones défavorisées, en fonction des effectifs détenus. Régie par le règlement CEE n° 1323/90 du 14 mai 1990, elle était accordée au titre des actions dans le monde rural pour les exploitations des zones défavorisées.

#### **Autres mesures :**

Des plans nationaux ont été mis en place pour dynamiser l'élevage ovin. C'est ainsi qu'en France, un « plan ovin » national a été mis en place en 2000, pour une durée de 6 ans, avec l'aval de la Commission européenne, et dans l'optique de redynamiser l'élevage ovin, marqué par une diminution constante du nombre d'éleveurs.

Le secteur ovin est souvent visé dans les programmes de développement rural nationaux mis en place à partir de 2000. Des mesures complémentaires peuvent donc venir soutenir le secteur par l'intermédiaire de mesures de développement rural (cas des contrats territoriaux d'exploitation ovins en France).

#### **■ La réforme de 2002**

Le **règlement N° 2529/2001** du Conseil du 19 décembre 2001 a modifié l'OCM dans le secteur des viandes ovine et caprine. Appliqué à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002, il devait permettre de simplifier le régime d'aides en vigueur, tout en assurant un revenu stable aux éleveurs, en substituant au principe des primes variables un mécanisme de primes fixes par animal, qui seraient déconnectées du marché, et qui permettraient aux éleveurs de connaître à l'avance le niveau exact d'aides qu'ils allaient toucher, gagnant ainsi en visibilité.

Par ailleurs, le prix de base fut alors supprimé.



Avec cette réforme, l'OCM comprend **deux types d'aides directes** :

- La **Prime a la Brebis et/ou la Chèvre (PBC)** : prime forfaitaire de 21 € par brebis allaitante et de 16,8 € par brebis laitière et par chèvre destinée à produire de la viande caprine ou élevée en zone de montagne. Elle remplace la PCO. Elle reste constante sur la période. Un nombre minimal d'animaux doit être observé sur l'exploitation, compris entre 10 et 50 selon les pays. Le nombre d'animaux primables par exploitation est plafonné. Toutefois, il peut être ajusté en fonction des évolutions que connaissent les exploitations, grâce à la réserve nationale mise en place par les États membres.
- Une **Prime supplémentaire** de 7 € par tête est allouée aux éleveurs ovins ayant plus de 50 % de leur SAU en zones défavorisées (zones défavorisées simples, de piémont, de montagne, de haute montagne), ou pratiquant la transhumance estivale en zone défavorisée. Cette prime remplace l'ancienne PMR.

**Figure 2 - Synthèse des aides directes mises en place par la réforme de 2001**

	Primes	Montant de la prime (par tête, en €)
PBC	Brebis viande	21
	Brebis lait	16,8
	Chèvres	16,8
	Primes supplémentaires – zones défavorisées	7

Source : Règlement du conseil 2529/2001

Par ailleurs, chaque État membre dispose d'une enveloppe de flexibilité qui permet d'attribuer des aides selon les orientations nationales, dans la limite d'un plafond national, aux éleveurs engagés dans une démarche de qualité, de protection de l'environnement ou de restructuration. Les États membres peuvent décider de compléter ce montant en réduisant les montants des versements pour la PBC. C'est le **paiement additionnel**.

Cette réforme a aussi instauré le paiement annuel des primes en une seule fois, au lieu de 3 auparavant. Les primes découlant de l'enveloppe de flexibilité sont propres à chaque État membre.

Les mesures de marché suivantes sont maintenues :

- Le **stockage privé** (article 12 du règlement) reste en vigueur, et est déclenché en cas de situation de marché particulièrement difficile dans une zone de cotation (Irlande du Nord, Grande-Bretagne, tous les autres États membres). Seuls l'Irlande, la Finlande et la Grande Bretagne ont bénéficié de ces aides en 1999, 2000 et 2001.
- **Régime d'échange avec les pays tiers** : il reste celui négocié à Marrakech en conclusion de l'Uruguay Round (droits de douane, contingents tarifaires, clause de sauvegarde spéciale...).

Par ailleurs, en cas de perturbation grave du marché, pouvant porter atteinte au respect des objectifs de l'article 33 du traité de Rome<sup>3</sup>, une modification du régime d'échanges peut être mise en place de manière provisoire.

### 2.1.2 La réforme de 2003 : un nouveau cadre réglementaire

Les accords de Luxembourg du 26 juin 2003 ont mis en place une nouvelle réforme de la PAC avec le double objectif d'un maintien du revenu des agriculteurs tout en rapprochant le marché européen du marché mondial, et de la préservation de l'environnement.

Les trois points essentiels de cette réforme sont : **le découplage, la modulation et la conditionnalité des aides.**

**Découplage : principe de «droit à paiement unique» (DPU):** le découplage de la PBC peut être total ou partiel selon les pays ; il s'applique aux éleveurs qui ont touché ces aides pendant les années 2000 à 2002. Le DPU remplace une partie des aides directes perçues jusqu'alors, par un paiement unique à l'exploitation, totalement indépendant du volume et des facteurs de production.

Les aides découplées sont liées aux terres des exploitations. Elles sont estimées sous la forme de droit à paiement unique à l'hectare : pour une même surface et même nature de production, les DPU peuvent varier en fonction des aides perçues par l'exploitation sur les années de référence (2000 à 2002).

$$DPU = \text{moyenne des droits déclarés en 2000, 2001, 2002}$$

$$= \text{montant de référence} * \text{valeur unitaire (à l'hectare ou à l'animal)} * \text{pourcentage de découplage}$$

Pays	Année de mise en vigueur	Taux de découplage (viande ovine)
Allemagne	2005	100% découplée
Autriche	2005	100% découplée
Belgique	2005	100% découplée
Danemark	2005	50% couplée
Espagne	2006	50% couplée
Finlande	2006	50% couplée
France métropolitaine	2006	50% couplée
Grèce	2006	100% découplée
Irlande	2005	100% découplée
Italie	2005	100% découplée
Luxembourg	2005	100% découplée
Pays-Bas	2006	100% découplée
Portugal	2005	50% couplée
Royaume-Uni	2005	100% découplée
Suède	2005	100% découplée

Source : Commission Européenne (DG-Agriculture)

Il est subordonné au respect, entre autres, du maintien des surfaces dans un état agronomique satisfaisant.

<sup>3</sup> L'article 33 du Traité de Rome définit les objectifs de la Politique Agricole Commune parmi lesquels sont mentionnés la sécurité des approvisionnements et la stabilité du marché.

Les régions ultrapériphériques sont exemptées de découplage.

### **Modulation**

Un système de modulation obligatoire des aides directes du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC (FEAGA) doit permettre d'abonder le budget dédié au développement rural (FEADER, « 2<sup>ème</sup> pilier ») ainsi que celles liées à la gestion des crises dans le secteur agricole.

Ce principe de modulation est appliqué aux exploitations percevant plus de 5 000 € d'aides directes par an.

Le pourcentage de modulation est fixé à 3 % en 2005, 4 % en 2006, 5 % de 2007 à 2013.

### **Conditionnalité des aides soumises au respect des règles essentielles de la législation européenne, notamment en matière d'environnement et de bien être des animaux :**

- Le principe fut introduit dès la PAC de 1992, par exemple pour l'irrigation.
- Les accords de Berlin de 1999 avaient déjà introduit le principe d'éco-conditionnalité des aides. L'accord de Luxembourg de 2003 a élargi le principe de conditionnalité des aides directes. Il subordonne l'attribution du paiement unique par exploitation et des autres paiements directs (paiements couplés) au respect de 19 directives européennes en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé des animaux et des végétaux, et de bien-être animal.
- La réforme à mi-parcours de la PAC en 2003 a ainsi renforcé le rôle des mesures agro-environnementales : toutes les primes sont désormais subordonnées aux exigences réglementaires (Annexe III du règlement 1782/2003 : exigences réglementaires en matière de gestion visées aux articles 3 et 4) et respect des bonnes pratiques agricoles (Article 5 du règlement).

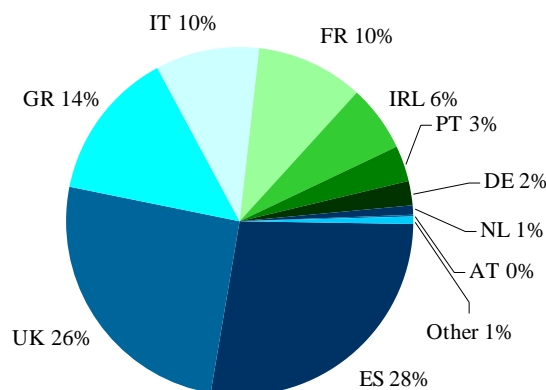
Les États membres ont cependant la charge de définir au niveau local et régional les exigences minimales pour les dites bonnes conditions agricoles environnementales, en se basant sur les situations décrites dans le règlement de 1999.

Le Conseil a prévu une mise en place progressive de la conditionnalité sur 3 ans.

## 2.2 Bilan physique et financier

### 2.2.1 Répartition des aides par pays

Figure 3 - Répartition des aides FEOGA-Garantie par pays entre 1999 et 2005 (montants cumulés)

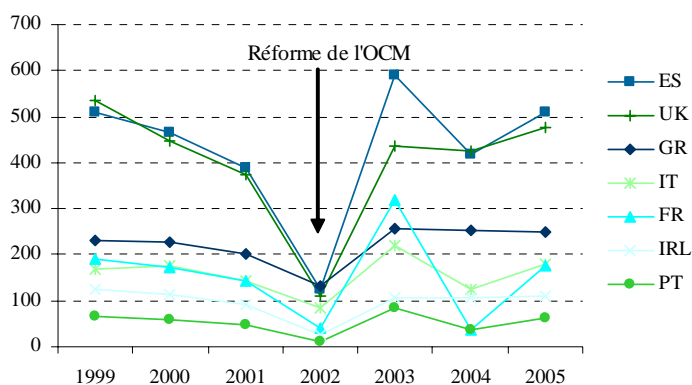


Source : Rapports annuels financiers du FEOGA

L'Espagne et le Royaume-Uni représentent plus de 50 % des engagements financiers du FEOGA Garantie pour les ovins et caprins. En ajoutant la Grèce, l'Italie et la France, le seuil de 87 % des dépenses FEOGA Garantie pour les ovins et caprins est atteint. La répartition des engagements est cohérente avec les niveaux de production des pays.

La répartition des dépenses reste stable entre 1999 et 2005

Figure 4 - Évolution des montants des aides par pays, entre 1999 et 2005 (1 000 K €)

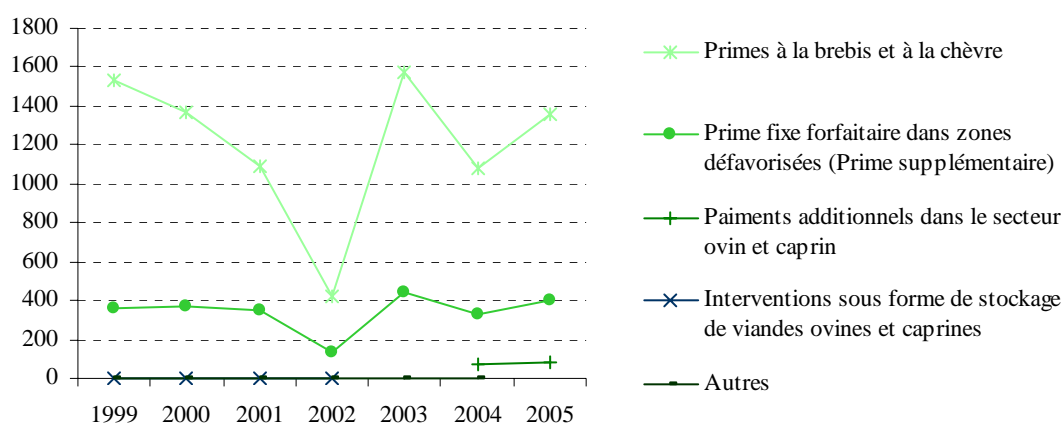


Source : Rapports annuels financiers du FEOGA

L'évolution des dépenses sur la période souligne une forte baisse en 2002 : l'épidémie de fièvre aphteuse qui a détruit une partie du cheptel en 2001, a en effet conduit à une hausse des prix en 2001, entraînant une baisse mécanique du montant des aides par tête en 2002. Par ailleurs la taille du cheptel européen avait fortement chuté notamment à cause des destructions massives observées au Royaume-Uni.

## 2.2.2 Répartition des aides par mesure

Figure 5 - Évolution des montants des crédits FEOGA par type d'aides, entre 1999 et 2005 (1 000 K€)



Source : Rapports annuels financiers du FEOGA

La majeure partie des crédits FEOGA finance les aides directes (PCO avant 2002 puis PBC après 2002). La prime forfaitaire allouée au titre de l'exploitation des zones défavorisées représente une part importante du budget car le cheptel ovin et caprin est fortement représenté dans ces zones.

## 2.2.3 Bilan physique

Figure 6 - Répartition de la production par pays (Moyenne 1995-2002)

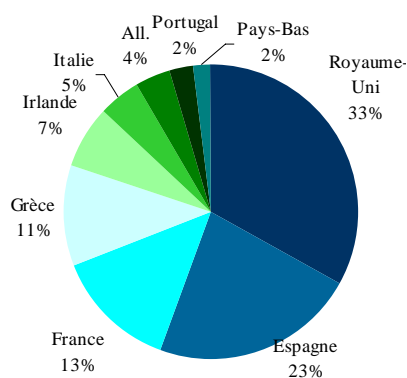
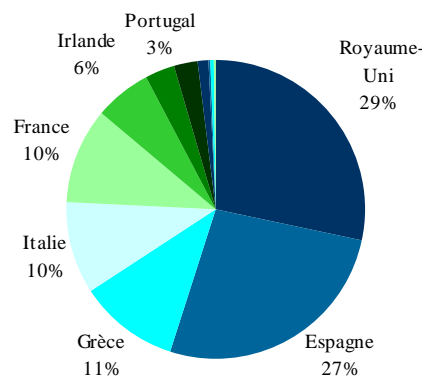
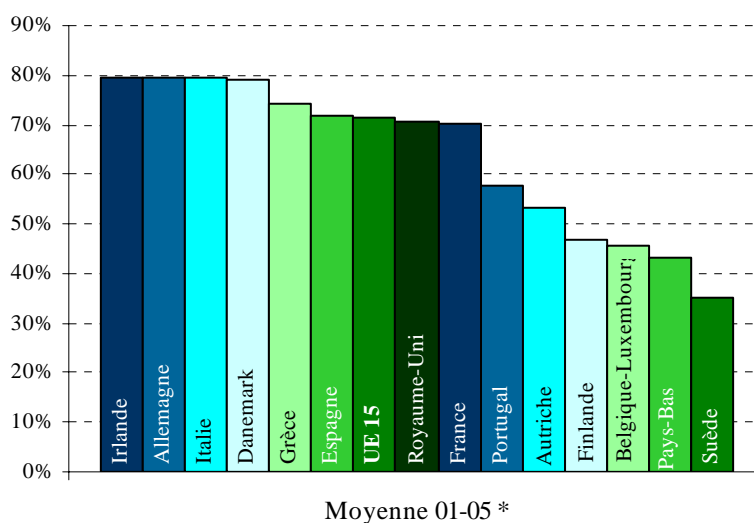


Figure 7 - Répartition des animaux primés par pays (Moyenne 2001-2005)



Source : Office de l'élevage et Eurostat

Le Royaume-Uni et l'Espagne concentrent plus de 50 % des animaux primés (Figure 7). Les résultats sont assez comparables aux chiffres obtenus pour la répartition de la production par pays (Figure 6) dans l'UE à 15.

**Figure 8 - Pourcentage d'animaux primés dans le cheptel ovin**

Source : D'après office de l'élevage et EUROSTAT

Les valeurs de 2005 ne sont disponibles que dans les pays qui n'ont pas découpé la PBC à 100 %

Le pourcentage d'animaux primés sur le cheptel total s'élève à près de 70 % dans l'UE à 15, alors que seules les brebis sont éligibles. Les principaux pays producteurs ont un pourcentage d'animaux primés supérieurs ou égal à la moyenne observée dans l'UE à 15.

En revanche les pays du Nord de l'Europe (mis à part le Danemark) ont un pourcentage d'animaux primés inférieurs à 50 %. Ils sont moins dépendants des aides pour maintenir un niveau de production.

### **2.3 Mesures sanitaires relatives aux ovins et caprins**

L'Union européenne élabore, depuis plusieurs décennies, un ensemble de règles relatives à la sécurité alimentaire, à la santé et au bien-être des animaux.

Ces règles visent à :

- Faciliter la libre circulation des marchandises ;
- Obtenir et maintenir un haut niveau de protection sanitaire.

#### **■ Mesures vétérinaires**

- Fièvre aphteuse

*Directive 2003/85/CE du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse, abrogeant la directive 85/511/CEE.*

Cette directive fait suite à la crise de 2001 qui a décimé le cheptel anglais, dont le niveau ne s'est toujours pas rétabli 7 ans après. Elle établit des mesures de prévention, de lutte et d'éradication de la maladie. Elle décrit les étapes nécessaires pour recouvrer le statut "indemne de fièvre aphteuse et d'infection sans vaccination". Le principe de régionalisation et la vaccination d'urgence sont au cœur de la stratégie.

*Directive 92/119/CEE du Conseil du 17 décembre 1992 établissant des mesures communautaires générales de lutte contre certaines maladies animales.*

- Fièvre catarrhale

*Directive 2000/75/CE du Conseil du 20 novembre 2000 arrêtant des dispositions spécifiques relatives aux mesures de lutte et d'éradication de la fièvre catarrhale ovine ou « maladie de la langue bleue ».*

La suspicion ou la confirmation de la circulation de la fièvre catarrhale ovine doit faire l'objet d'une notification à l'autorité compétente de l'État membre concerné. En cas de soupçon portant sur la présence de la maladie dans un cheptel, le vétérinaire officiel doit mettre sous surveillance et prendre des mesures d'investigation (recensement des animaux et des lieux, enquête épidémiologique) et de protection (interdiction des mouvements d'animaux, traitement des animaux à l'aide d'insecticides, destruction et élimination des cadavres d'animaux conformément au règlement (CE) n° 1774/2002).

Quand la maladie est confirmée, le vétérinaire officiel étend les mesures à toutes les exploitations comprises dans un rayon de 20 kilomètres autour de la ou des exploitations infectées. Il fait également effectuer une enquête épidémiologique et peut prendre l'initiative d'un programme de vaccination autour des foyers.

Par ailleurs, lorsque la présence de la maladie est confirmée, l'autorité compétente doit délimiter autour des foyers une zone de protection et une zone de surveillance :

- Zone de protection : s'étend sur un rayon d'au moins 100 km autour des exploitations infectées. Dans cette zone, toutes les exploitations doivent être identifiées, les animaux ne peuvent sortir de la zone et un programme de vaccination peut être décidé.
- Zone de surveillance : s'étend sur un rayon d'au moins 50 km au-delà de la zone de protection. Dans cette zone sont mises en place des mesures d'identification, de restriction de mouvement et de surveillance épidémiologiques identiques à celles de la zone de protection.

#### ■ **Identification des animaux**

*Directive 92/102/CEE du Conseil du 27 novembre 1992 concernant l'identification et l'enregistrement des animaux.*

Cette directive impose à tout détenteur d'ovins/caprins de garder un registre comprenant au moins le nombre total d'ovins et de caprins présents sur l'exploitation chaque année.

Ce registre doit également contenir :

- un relevé à jour du nombre de femelles de plus de douze mois ou ayant mis bas avant cet âge et présentes sur l'exploitation,
- les mouvements (nombre d'animaux concernés par chaque opération d'entrée et de sortie) des ovins et des caprins sur la base minimale des flux, avec mention, selon le cas, de l'origine ou de la destination des animaux, de leur marque et de la date des flux.

Les animaux doivent être marqués aussitôt que possible, et en tout cas avant de quitter l'exploitation.

**Identification électronique obligatoire des animaux vivants.** Obligatoire d'ici le 31 décembre 2009.

Le règlement (CE) n°21/2004 du 17/12/2003 établit un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine et dispose que chaque État membre devait établir un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine.

Selon l'article 9 § 3 du règlement n°21/2004, l'identification électronique devient obligatoire pour les ovins et caprins. Cependant, dans les pays européens dont la population ovine et caprine ne dépasse pas 600 000 animaux ou dont la population caprine ne dépasse pas 160 000 animaux, cette identification électronique peut être rendue facultative.

Enfin, l'article 9 § 4 de ce règlement, prévoyait qu'avant le 30 juin 2006, la Commission devait soumettre un rapport concernant l'application du système d'identification électronique, accompagné des propositions appropriées, sur lesquelles le Conseil devait statuer en vue de confirmer ou de modifier la date d'introduction du recours obligatoire à ce système.

A la suite de ce rapport, remis par la Commission, indiquant que plus de temps était nécessaire pour consulter les parties prenantes à ce projet, une modification du règlement CE n° 21/2004 a donc été proposée. Elle prévoit aussi que les États peuvent introduire le recours obligatoire à l'identification électronique pour les animaux nés sur leur territoire à une date antérieure à celle devant être fixée conformément aux dispositions du paragraphe 3.

**Le Parlement européen a donc décidé le 13/12/2007 de reporter l'entrée en vigueur du marquage électronique des ovins et des caprins, au 31 décembre 2009, au lieu de la date du 1<sup>er</sup> janvier 2008 prévue à l'origine.**

#### ■ Réglementation santé du bétail : anti-parasitaires / antibiotiques

- Règlement (CE) n° 2701/94 de la Commission du 7 novembre 1994 modifiant les annexes I, II, III et IV du règlement (CEE) n° 2377/90 du Conseil établissant une procédure communautaire pour la fixation des limites maximales de résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments d'origine animale.
- Ce règlement, qui vient modifier le règlement n° 2377/90 du Conseil devenu trop imprécis à la suite de nombreux ajouts et modifications, donne une liste des espèces animales dans lesquelles il est permis de trouver des résidus de médicaments vétérinaires, leurs concentrations maximales autorisées dans chaque tissu destiné à la consommation humaine de l'animal, ainsi que le type de résidu marqueur, qui va jouer le rôle déterminant dans le contrôle des résidus;
- Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement Européen et du Conseil, établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires : objectif de traçabilité (art18) , mesures d'urgence , gestion des crises.



## 2.4 Politiques de développement rural

A partir de 1972, une politique de développement rural a été mise en place au sein de la PAC afin de soutenir l'activité des zones rurales. Ces mesures portent sur la formation professionnelle des producteurs, l'aide à l'investissement, l'amélioration de l'efficacité des structures agraires, etc. Elles sont financées par le FEOGA orientation, et à partir de 1988<sup>4</sup> par les fonds structurels pour le développement des zones rurales.

La réforme de 1999 (Agenda 2000) a profondément modifié le régime de soutien aux mesures **agro-environnementales** financé par une enveloppe moyenne annuelle de 4,3 milliards d'euros entre 2000 et 2006 : un ensemble de mesures visant à promouvoir les bonnes pratiques agricoles et la protection de l'environnement est mis en place.

La réforme à mi-parcours de la PAC en 2003 a encore renforcé le rôle des mesures agro-environnementales : désormais toutes les primes sont subordonnées aux exigences réglementaires<sup>5</sup> et au respect des bonnes pratiques agricoles<sup>6</sup> portant sur :

- la santé publique, la santé des animaux et des végétaux,
- l'environnement,
- le bien-être des animaux.

Les États membres sont chargés de définir aux niveaux national, régional ou local les exigences minimales pour lesdites bonnes conditions agricoles et environnementales, en se basant sur les situations décrites ci-dessus dans le règlement de 1999.

Quelques exemples de telles mesures sont décrits dans les encadrés qui suivent. Ces mesures de développement rural ont un impact considérable sur les filières ovines et caprines, au moins autant que les aides du premier pilier. Les exploitations ovines et caprines sont sans doute les plus impactées parmi l'ensemble des systèmes d'exploitation par ces mesures de développement rural.

### **PHAE (France)**

En France, la prime à l'herbe ou prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE) a été instituée par le décret n°93-738 du 29 mars 1993 dans le cadre du plan d'accompagnement de la réforme de la PAC, a été reconnue comme l'un des éléments du dispositif agro-environnemental.

La prime à l'herbe concernait les élevages dont le chargement n'excédait pas l'équivalent d'une unité de gros bétail par hectare (UGB) ou 1,4 UGB quand les prairies représentaient plus de 75 % de la SAU (surface agricole utilisée).

Dans le cadre de la réorientation des soutiens vers les MAE, l'UE a refusé de reconduire pour un 3ème quinquennat la PMSEE en raison de son caractère national et insuffisamment environnemental. Elle a cessé d'exister au 1<sup>er</sup> avril 2003.

La Prime Herbagère Agro Environnementale a succédé à la PMSEE en 2003. Entre 2003 et 2004, elle a été ouverte en priorité aux anciens bénéficiaires de la PMSEE dont le CTE prenait fin avant le 31 décembre 2007, ainsi qu'aux jeunes agriculteurs installés depuis moins de 5 ans. La PHAE2 a

<sup>4</sup> Réforme des Fonds Structurels de 1988, règlement 2052/1988,

<sup>5</sup> Annexe III du règlement 1782/2003 : Exigences réglementaires en matière de gestion visées aux articles 3 et 4

<sup>6</sup> Article 5 du règlement 1782/2003

succédé à la PHAE pour la période 2007-2013.

**Objectifs** : Stabiliser les surfaces en herbe et y maintenir des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Assurer la préservation des prairies et le maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive. Encourager le plus grand nombre d'éleveurs possibles à maintenir leurs surfaces en herbe, particulièrement dans les zones menacées de déprise agricole.

**Modalités** : la PHAE2 est un contrat sur 5 ans pour tout ou partie des prairies détenues par l'agriculteur.

Un certain nombre de conditions sont à respecter :

- avoir un taux de spécialisation en herbe compris entre 50 % et 75 % (selon les départements),
- avoir un chargement compris entre 0,35 et 1,4 UGB par ha de surfaces en herbe,
- maintenir pendant au moins 5 ans des parcelles engagées en prairies permanentes,
- maintenir pendant au moins 5 ans la surface engagée en prairies temporaires,
- respecter la conditionnalité,
- limiter la fertilisation minérale et organique,
- détenir l'équivalent de 20 % de la surface engagée en éléments de biodiversité,
- le retournement ou déplacement des prairies temporaires est autorisé dans la limite de 20 % des prairies temporaires engagées.

**Financement** : La PHAE 2 s'élève à 76 €/ha pour toute la France, et est plafonnée à 7 600 € an par exploitation. Elle est un dispositif du socle national du PDRH, et est essentiellement financée par les crédits du MAP, pour un montant d'environ 2Mds € sur la période.

### L'indemnité compensatoire de handicaps naturels (France)

#### Objectifs :

Les zones agricoles défavorisées sont des territoires affectés de handicaps économiques agricoles, physiques et démographiques spécifiques, dans lesquels il est nécessaire de soutenir l'activité agricole par l'octroi d'aides adaptées.

Cette politique reconnaît le rôle important des agriculteurs dans la gestion du patrimoine naturel et considère que la société doit assumer une partie des coûts nécessaires au maintien d'une agriculture dans ces zones. Elle s'appuie essentiellement sur trois types de leviers :

- les aides à l'investissement,
- la formation professionnelle,
- les **Indemnités Compensatoires d'Handicaps Naturels** et permanents (ICHN), qui constituent la principale mesure d'aide au revenu spécifique en montagne et dans les autres zones défavorisées.

La politique en faveur des zones défavorisées est définie par le règlement 950/97. Le règlement 950/97 a été abrogé par le règlement 1257/99, portant sur le soutien au développement rural par le FEOGA. Les zones défavorisées sont plus restrictivement définies. A cette occasion, le soutien aux zones présentant un handicap naturel est maintenu, assorti des objectifs suivants :

- assurer l'exploitation continue des superficies agricoles de manière à contribuer au maintien d'une communauté rurale viable,
- préserver l'espace naturel,
- maintenir et promouvoir des modes d'exploitation durables, qui tiennent compte en particulier des exigences environnementales.

#### Modalités :

Les soutiens sont accordés à l'hectare (et non plus à la tête). En plus des zones défavorisées définies État

par État sur des critères économiques (objectif n°1) ou de difficultés d'ordre structurels (handicaps permanents, objectif n°2), les États ont la possibilité de définir d'autres zones affectées de handicaps spécifiques dans la limite de 10 % de leur territoire (ex : vocation touristique particulière, zone de protection côtière...).

**Financement :**

Les paiements sont compris entre 25 et 250 euros / ha (annexe 1), cofinancement national inclus, selon l'importance du handicap considéré, des problèmes environnementaux à résoudre, ou du type de production et de la structure de l'exploitation. Les bénéficiaires doivent respecter des règles de bonne gestion environnementale et de bonnes pratiques agricoles, sous peine de suspension des aides compensatoires.

**Mixed Grazing, Irlande**

Dans le cadre des *Rural Environmental Protection Scheme* (REPS) mis en place en 1994, l'Irlande a instauré une série de mesures agro-environnementales dont une mesure encourageant le « *mixed grazing* » (pâturage mixte).

**Objectifs :** maintenir et accroître la biodiversité des prairies en encourageant le *mixed grazing*.

**Modalités :** mesure disponible pour les fermiers s'engageant dans des pâturages mixtes (ovins/bovins). Pour en bénéficier, l'éleveur doit détenir au moins 3 UGB de bovins. Les bovins et ovins doivent occuper les mêmes pâturages, soit simultanément, soit en alternance.

Le montant des aides est calculé sur la base de la superficie consacrée aux ovins. Le chargement minimal par hectare est de 4 brebis.

**Financement :** 50 €/ha dans la limite de 20 ha, soit un maximum de 1 000 € an. Coût estimé à 28 millions € an.

**CTE Ovins (France)**

Créé par la loi d'Orientation de l'Agriculture du 9 juin 1999, le Contrat Territorial d'Exploitation reposait sur une démarche contractuelle entre l'agriculteur et l'État. L'agriculteur s'engageait à développer une activité multifonctionnelle, contribuant à la production agricole mais aussi à la production et à la gestion des paysages et ressources naturelles.

Un CTE ovin devait comprendre au moins une Mesure Agro-Environnementale (MAE) :

- MAE 19.03 : maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive (estives, alpages, parcours, landes, prairies jamais retournées...);
- MAE 20.01 : gestion extensive de la prairie par la fauche (plus éventuellement pâturage);
- MAE 20.02 : gestion extensive de la prairie par pâturage obligatoire.

Afin de respecter l'enveloppe des droits à engager, il était également possible pour le Préfet du département considéré de restreindre les possibilités d'ouverture en fonction d'autres critères, comme le zonage, définis au niveau départemental.

Ce contrat prévoyait une aide allant jusqu'à 40 % du montant total des investissements et dépenses spécifiques dans les zones défavorisées pour tout souscripteur. La possibilité de souscrire de tels contrats a été suspendue en août 2002. Néanmoins, ceux déjà signés à cette date continuaient à courir pour la durée convenue.

**CAD (France)**

Le contrat d'agriculture durable a remplacé le CTE. Mis en place en octobre 2003, ce type de contrat de 5 ans passé entre l'État et l'agriculteur, porte sur la contribution de l'activité agricole, à la préservation des ressources naturelles et à l'occupation et à l'aménagement des espaces ruraux.

**Objectifs** : Le but du CAD est de lutter contre l'érosion, de préserver l'eau, la diversité biologique et les paysages. Le CAD peut également avoir une vocation plus économique au travers du développement de filières de qualité ou par la diversification d'activités agricoles.

**Modalités** :

Le CAD repose sur un projet global élaboré à partir d'un diagnostic d'exploitation et des objectifs de gestion agro-environnementale et éventuellement socio-économiques. Les objectifs et contrats types sont définis au niveau départemental par le Préfet.

**Financement** : 2 possibilités de financement :

- aides matérielles ou immatérielles liées aux investissements. Montant maximum de 15 000 € pour la durée du contrat
- des aides à l'hectare ou à l'UGB.

Le montant maximal des aides est de 27 000 € Les actions sont financées par l'État dans le cadre du PDRN, ou par le FEADER.

**Welfare scheme (Royaume-Uni)**

Utilisé pendant l'épidémie de fièvre aphteuse de 2007, le « *Sheep Welfare Scheme* » est un plan reposant sur la base du volontariat.

Le « *Welfare scheme* » a été lancé en Ecosse et au Pays de Galles à la suite des épidémies de fièvre aphteuse de l'été 2007. Les exportations d'ovins vivants et de viande ovine étant interdites pour les éleveurs écossais et gallois, ceux-ci étaient confrontés à la fois à un engorgement du marché et un risque de famine au sein de leurs troupeaux.

En effet, les pâturages de ces zones difficiles ne suffisant plus à nourrir les troupeaux, et les éleveurs ne pouvant entamer totalement les stocks d'aliments destinés aux troupeaux de l'année à venir, une menace réelle de famine pesait sur les 250 000 agneaux ne pouvant être exportés. Cela a incité les gouvernements écossais et gallois à lancer le « *Welfare scheme* » pour procéder à l'abattage de ces agneaux surnuméraires.

**Objectifs** : inciter les éleveurs à vendre leurs agneaux légers (< 25 kg vifs) à des centres de collecte. Les agneaux sont ensuite envoyés à l'abattoir par les centres de collecte. Ce plan repose entièrement sur le volontariat : les éleveurs peuvent décider de garder leurs agneaux.

**Financements** : Les centres de collecte versent aux éleveurs £15 par animal apporté. En plus de rembourser les centres à hauteur de £15 par animal, le Gouvernement écossais prend en charge toutes les dépenses liées au transport, abattage, incinération, etc. D'une durée de 10 semaines, cette mesure avait un coût estimé à environ £5 millions pour le gouvernement écossais et £6 millions pour le gouvernement gallois La moitié des budgets initiaux ont finalement été utilisés.

## **2.5 Mesures d'information et de communication**

Aujourd'hui, l'étiquetage des viandes ovines et caprines ou des produits laitiers de petits ruminants européens n'est pas obligatoire en dehors des informations sanitaires (cachet sanitaire) et des signes officiels de qualité.

L'Unité D4 de la DG Agriculture à la Commission européenne est en charge de la promotion des produits agricoles. Il existe deux programmes pilotés par l'unité D4 qui visent à promouvoir les produits agricoles européens de qualité.

Un des programmes vise spécifiquement les produits dont la qualité dépasse les normes existantes, pour inciter à produire et consommer les produits de qualité (ex : signes de qualité nationaux, Label rouge, etc.). L'autre programme vise les produits sous signes officiels de qualité (Appellation d'origine protégée, Indication géographique protégée et Spécialités traditionnelles garanties).

### **2.5.1 Programme de promotion des produits de qualité**

L'unité D4 assure un cofinancement des campagnes de promotion des produits de qualité. Les efforts effectués pour inciter à de telles opérations de promotion des produits de qualité ont porté leurs fruits car le budget était autrefois sous consommé, mais aujourd'hui le budget annuel est de 38 millions d'euros, et la dépense réelle de 49 millions d'euros.

#### **■ Modalités du cofinancement**

La campagne de promotion doit être initiée par une organisation interprofessionnelle qui doit établir un programme détaillé de la campagne envisagée, ainsi qu'un budget contenant des devis précis.

Le dossier doit être soumis à l'autorité nationale compétente avant le 30 novembre, qui doit le valider et le transmettre à la Commission européenne avant le 15 février, à qui revient la décision ultime qu'elle rend le 30 juin de l'année N+1.

Le cofinancement s'effectue à hauteur de :

- 50 % par le budget communautaire
- 30 % par l'État membre,
- et 20 % par l'organisation interprofessionnelle.

#### **■ Produits visés par le programme :**

Produits dont la qualité dépasse les normes en vigueur et porteurs d'un signe officiel de qualité national (ex : labels rouges), visant un marché au moins d'importance nationale. La production du produit visé par la campagne doit être conséquente.

Pour les produits d'importance régionale ou moins, les fonds FEADER peuvent prendre le relais.

#### **■ Montant du budget pour la viande : 4 millions d'euros**

Le budget disponible uniquement pour la promotion des produits carnés de qualité est de 4 millions d'euros par an. Aujourd'hui, ce budget n'est pas intégralement consommé : ils ont donc les moyens de cofinancer de nouveaux programmes.

## 2.5.2 Promotion des produits sous signes officiels de qualité européens

Même fonctionnement que ci-dessus.

- **Modalités du cofinancement :**

Voir ci-dessus.

- **Produits visés par le programme :**

Produits sous signes officiels de qualité européens (AOP, IGP, STG). Les marques ne peuvent pas bénéficier d'un financement.

- **Montant du budget pour les produits sous signes officiels de qualité (tout secteur) : 3 millions d'euros**

- **Réglementation relative à la promotion des produits agricoles**

Promotion des produits de qualité supérieure : Article 24 ter du règlement 1257/1999

Produits sous signes officiels de qualité : Annexe 2 du règlement 1171/2005

Promotion des produits dans les pays tiers : Règlement 1346/2005 de la Commission

Principes généraux : article 3/2008 du Conseil

## 2.5.3 Exemple de campagne de promotion de la viande ovine



### « Carnes Únicas De Tierras Únicas » En Espagne, Par INOVACARNE

Programme national de promotion de la viande de boeuf et de mouton en Espagne, s'appuyant sur les signes officiels de qualité (IGP).

Montant de la campagne : 2,5 Millions, cofinancée à 50% par la Commission Européenne.

Site Internet : <http://www.carnesunicas.eu/>

### 3. Les secteurs ovins et caprins européens : atouts et difficultés

#### 3.1 Des cheptels en déclin, plutôt localisés dans les zones herbagères

Le cheptel ovin joue un rôle important dans la valorisation économique d'espaces agricoles difficiles et se situe essentiellement dans des zones herbagères. 83 % du cheptel de l'UE 27 est concentré dans les 6 plus gros pays ovins : l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Italie, la Grèce, la Roumanie et la France.

Les brebis laitières se retrouvent davantage au sud de l'UE (Espagne, Portugal, Grèce, Roumanie et Italie), alors que les brebis allaitantes sont plus localisées dans le nord (Pays-Bas, Royaume-Uni et Irlande). La France présente une situation intermédiaire, avec la présence de deux cheptels bien distincts : 78 % allaitant, 22 % laitier.

Le cheptel européen (UE-15) de brebis a diminué de 18 % entre 1990 et 2006. Ce recul est constaté dans la plupart des pays producteurs. Après un fort développement dans les années 1980 suite à la mise en place de l'OCM viande ovine, le cheptel européen s'est ensuite globalement stabilisé au début des années 1990, avec la mise en place des primes aux céréales. Puis il a commencé à régresser et cette tendance s'est accentuée depuis quelques années.

Le cheptel du Royaume-Uni, en particulier, a fortement chuté lors de la crise de la fièvre aphteuse de 2001. L'Espagne, qui devance désormais le Royaume-Uni en nombre de brebis (respectivement 16,5 millions de têtes en 2006 contre 15,0) montre une évolution sensiblement différente. Son cheptel a continué de progresser jusqu'en 2000 et a entamé alors un recul rapide, notamment avec la crise de la fièvre catarrhale à partir de 2003.

Le cheptel français, 6<sup>ème</sup> de l'UE (avec 6,5 millions de brebis en 2006), a perdu 30 % de ses effectifs depuis 1980, à raison d'environ 1 % par an, de façon assez régulière. Le dynamisme du cheptel laitier (+11 % en 15 ans) n'a pas compensé la forte baisse du cheptel allaitant.

#### 3.1.1 Une accélération récente de la baisse du cheptel

Plus récemment, l'entrée en vigueur du découplage de la prime à la brebis, même partiel comme en France et en Espagne, s'est traduit par **une accélération de la baisse du cheptel**. De nombreux éleveurs ont décidé de réformer leurs brebis étant donné qu'ils n'en avaient plus besoin pour toucher la prime. La conjoncture de la viande ovine de 2006 ayant été assez bonne, on peut même avancer que l'effet découplage a été atténué dans certains États membres, et que les résultats à venir de l'enquête cheptel de décembre 2007 seront certainement en forte baisse à la suite des prix médiocres de l'an passé.

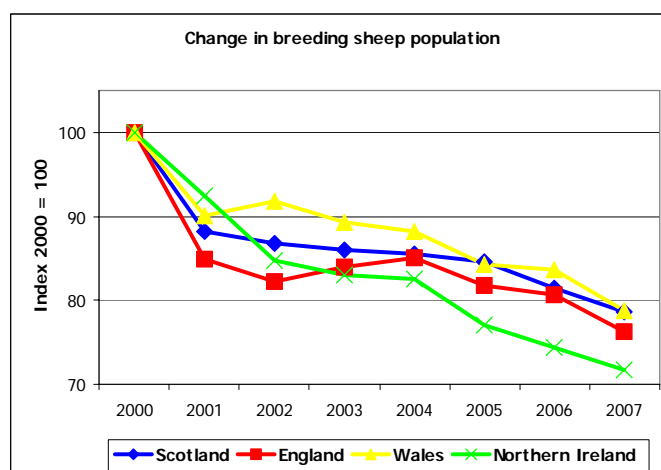
La rythme annuel de baisse du cheptel irlandais est passé de -1,2 % durant la période 1990-200 à -3 % entre 2000 et 2004 et -7,7 % depuis 2004. Alors que le cheptel britannique a très fortement reculé en 2001 à cause de la fièvre aphteuse, il n'y a pas eu de reprise les années suivantes et la baisse a recommencé depuis le découplage.

**Accélération du recul annuel du cheptel reproducteur ovin depuis les années 90**

	1990 à 2000	2000 à 2004	2004 à 2006
Espagne	0,7 %	- 2,2 %	- 2,1 %
Royaume-Uni	- 1,1 %	- 3,2 %	- 3,7 %
France	- 1,4 %	- 1,9 %	- 2,1 %
Grèce	- 0,3 %	+ 1,1 %	- 2,7 %
Irlande	- 1,2 %	- 3,0 %	- 7,7 %
Allemagne	- 2,1 %	- 0,2 %	- 4,0 %

Source : Institut de l'Élevage d'après Eurostat

Au sein même du Royaume-Uni, l'évolution récente a été disparate selon les nations, encore plus marquée en Ulster (Irlande du Nord) qu'ailleurs, où le cheptel a reculé de plus de 10% entre 2003 et 2006. En Ecosse et au Pays de Galles, qui ont retenu un modèle de découplage total sur référence historique, le recul est de 6%. En Angleterre, il est de 4%. Ces différences reflètent davantage un recul plus marqué dans les zones montagneuses qu'un effet des différentes formes de découplage.



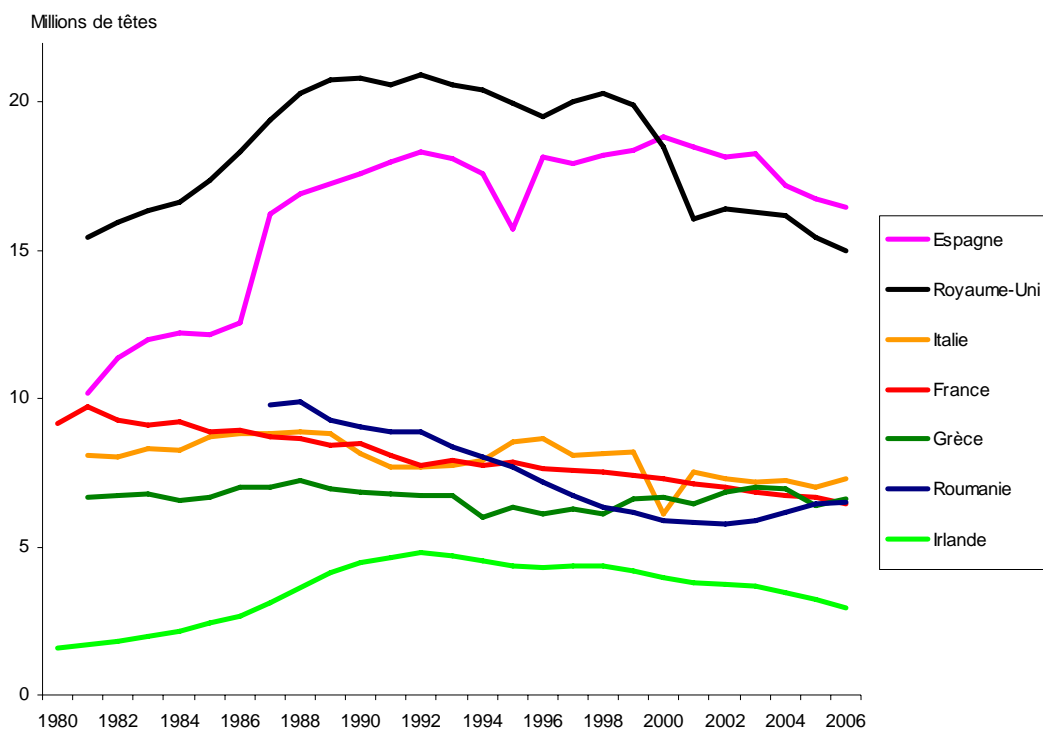
Source : S. Ashworth d'après Départements de l'Agriculture d'Angleterre, Ecosse, Pays de Galles, Ulster

**Le cheptel caprin** se retrouve essentiellement dans quatre pays méditerranéens (la Grèce, l'Espagne, l'Italie et le Portugal), aux Pays-Bas et en France.

Entre 1987 et 2005, le cheptel de chèvres a progressé de +7 % dans l'UE-15. Cette croissance est surtout le fait de la France (+20 %) et des Pays-Bas (+400 %), où les industriels laitiers ont encouragé la mise en place et le développement de grands élevages spécialisés. Près de 40% du cheptel européen caprin laitier et l'essentiel de la collecte européenne sont assurés par ces deux pays plus l'Espagne.

Mais la situation est très différente au Sud. Avec une même part de cheptel que ces trois pays, la Grèce est également orientée vers la production de viande (encouragée par des habitudes alimentaires spécifiques qui persistent). Sur la période étudiée, le cheptel grec a connu un recul de -10 % contre -18 % en Italie et -37 % au Portugal.



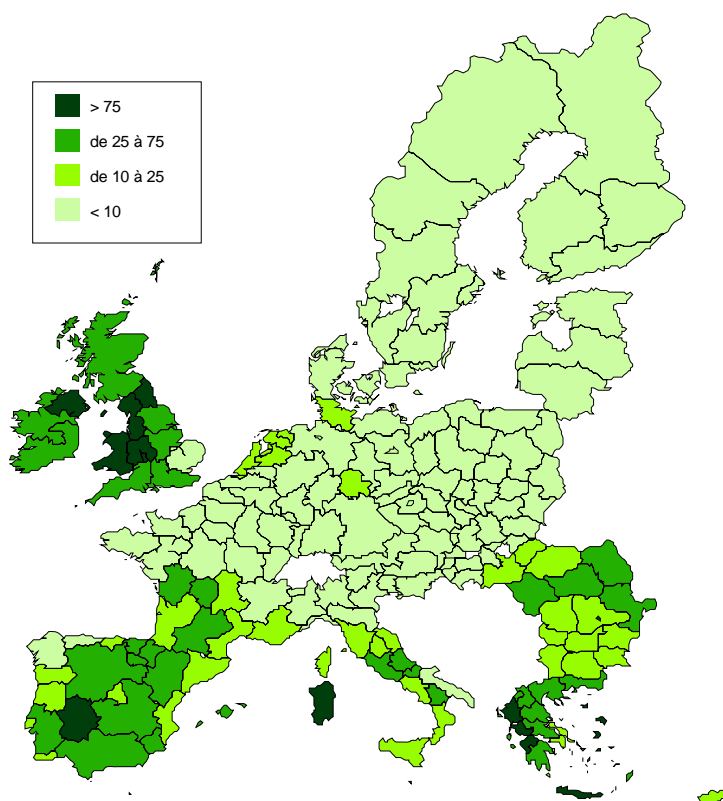


Source : Eurostat et estimations GEB- Institut de l'Elevage

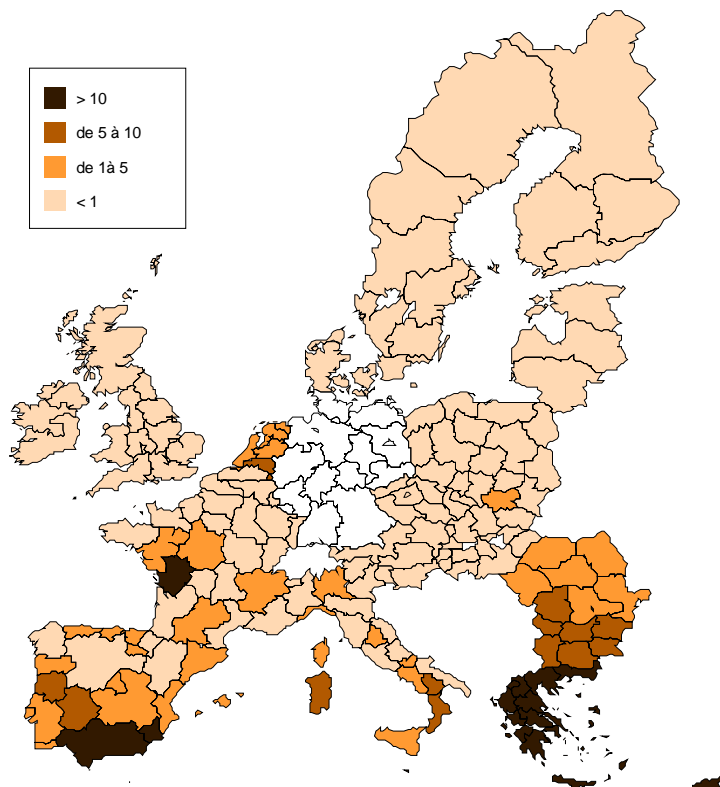
### Evolution du cheptel de brebis dans les États membres de l'UE

#### 3.1.2 Un cheptel localisé dans les zones défavorisées

Les brebis, comme plus généralement les petits ruminants, sont essentiellement élevées dans les zones défavorisées. Cela est particulièrement vrai pour les plus gros cheptels européens comme le cheptel espagnol (82 % en zones défavorisées), le cheptel britannique (69 %), le cheptel italien (70 %), le cheptel grec (78 %) et le cheptel français (82 %). Il faut voir en cette particularité une conséquence directe de la grande adaptation des petits ruminants aux territoires les plus difficiles : ils permettent une mise en valeur d'espaces sans autre alternative agricole. Sans les petits ruminants, de très grandes surfaces agricoles européennes sont vouées à l'enfrichement.



Localisation des brebis dans l'UE 27 en 2003



Localisation des chèvres dans l'UE 27 en 2003

Nombre de brebis/chèvres par km<sup>2</sup> de surface totale  
(la superficie agricole utilisée n'étant pas suffisamment fiable pour comparer les états membres)

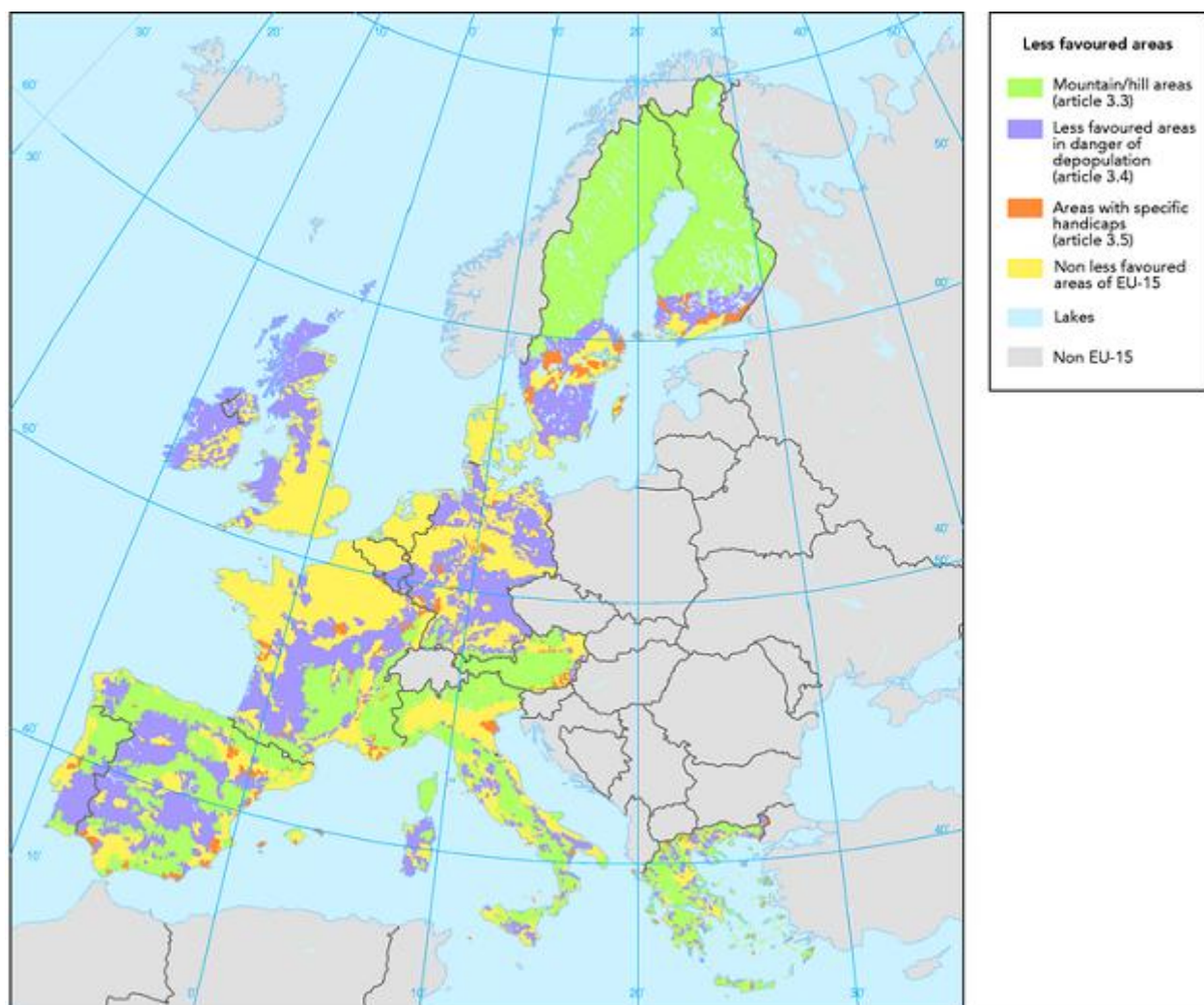
Source : GEB-Institut de l'Élevage, traitement Cartes et Données 5.0

## Les cheptels de petits ruminants dans les États membres de l'UE (x 1 000 têtes)

	Brebis		dont laitières 2006	Chèvres	
	2006	2006/2000		2006	2006/2000
<b>UE-27</b>	<b>70 254</b>	<b>-7,6%</b>	<b>25 275</b>	<b>9 674</b>	<b>-2,3%</b>
<b>UE-25</b>	<b>62 342</b>	<b>-9,3%</b>	<b>17 466</b>	<b>8 579</b>	<b>-2,8%</b>
<b>UE-15</b>	<b>60 416</b>	<b>-9,8%</b>	<b>17 212</b>	<b>8 146</b>	<b>-2,5%</b>
Espagne	16 462	-12,6%	3 155	2 112	-5,4%
Royaume-Uni	14 964	-19,2%	-	48	24,7%
Italie	7 305	19,8%	5 674	808	6,5%
Grèce	6 589	-1,4%	6 207	3 672	-3,5%
Roumanie	6 526	11,2%	6 526	616	36,8%
France	6 463	-11,5%	1 605	1 069	7,0%
Irlande	2 932	-25,5%	-	0	-
Portugal	2 253	-7,5%	571	379	-16,5%
Allemagne	1 466	-8,9%	:	0	-
Bulgarie	1 387	-3,3%	1 283	480	-22,7%
Pays-Bas	1 320	40,4%	:	0	-
Hongrie	1 030	14,7%	:	45	-15,1%
Slovaquie	266	7,7%	175	36	-15,2%
Suède	231	16,5%	:	3	13,3%
Pologne	207	-9,7%	64	50	-28,6%
Autriche	204	-6,4%	:	36	-6,1%
Chypre	181	4,7%	:	244	1,3%
Belgique	92	-15,3%	:	14	-4,8%
Slovénie	89	34,4%	4	20	25,5%
Danemark	76	-5,0%	:	0	-
Finlande	55	11,6%	0	5	-5,9%
Rép. tchèque	54	25,3%	1	9	-62,8%
Estonie	41	97,1%	:	2	-16,0%
Lettonie	26	63,0%	:	9	69,8%
Lituanie	22	188,0%	:	13	-17,9%
Malte	9	-11,0%	9	4	5,0%
Luxembourg	5	-14,3%	:	0	-

Source : Eurostat et estimations GEB- Institut de l'Elevage (: information non disponible)

### Les différents types de zones défavorisées dans l'UE 15



Source: Europa, le Portail de l'Union Européenne

**Part des ovins et caprins en zones défavorisées**

	Ovins en zones défavorisées	Ovins en zones de montagne	Caprins en zones défavorisées	Caprins en zones de montagne
Slovaquie	96 %	63 %	84 %	36 %
Slovénie	91 %	78 %	90 %	74 %
Portugal	90 %	33 %	87 %	58 %
Autriche	88 %	78 %	79 %	69 %
France	84 %	44 %	64 %	22 %
République tchèque	83 %	35 %	76 %	22 %
Espagne	82 %	30 %	76 %	43 %
Irlande	80 %	:	69 %	:
Grèce	78 %	53 %	90 %	69 %
Suède	72 %	13 %	:	:
Italie	70 %	34 %	80 %	59 %
Royaume-Uni	69 %	:	18 %	:
Lituanie	67 %	:	46 %	:
Pologne	63 %	25 %	46 %	4 %
Estonie	60 %	:	55 %	:
Allemagne	56 %	2 %	:	:
Hongrie	53 %	:	42 %	:
Belgique	16 %	:	19 %	:
Finlande	:	60 %	:	46 %

Source : Institut de l'Elevage d'après Eurostat

	Proportion of land in LFA	Proportion of breeding sheep in LFA
	Per cent	
Scotland	86	91
England	17	45
Wales	78	90
N Ireland	70	80

Source : S. Ashworth d'après Départements de l'Agriculture d'Angleterre, Ecosse, Pays de Galles, Ulster

## **3.2 Des structures très hétérogènes mais des contraintes et des atouts communs**

### **3.2.1 Tailles et orientations des exploitations varient d'une région à l'autre**

Les élevages ovins et caprins européens sont très disparates. Premier indicateur de cette hétérogénéité, **la taille moyenne des troupeaux** qui varie de plus de 180 têtes en Espagne à moins de 50 dans la plupart des nouveaux états membres, mais aussi au Portugal, en Allemagne et en Belgique.

Au niveau de l'UE l'éventail des tailles de structures est très large. En Irlande par exemple plus des  $\frac{3}{4}$  des brebis sont dans des troupes de 50 à 500 têtes, alors qu'en Espagne ou au Royaume-Uni respectivement 62 % et 75 % des brebis sont dans des troupes de plus de 500 têtes.

La taille moyenne des troupes a été calculée en tenant compte de la totalité des animaux et des exploitations, y compris les très petits élevages (moins de 10 brebis). Or, En France, mais aussi en Grèce et en Espagne, il existe encore un grand nombre de très petites exploitations (presque un tiers des exploitations dans certains pays), même si celles-ci détiennent une faible part du cheptel national et tendent à disparaître.

Cette restructuration peut être favorable au développement des plus grosses exploitations, comme en Espagne où le nombre de troupes de plus de 500 brebis a presque doublé entre 1990 et 2005. Mais c'est loin d'être le cas dans d'autres états membres, comme en Italie, par exemple mais aussi en Irlande ou au Royaume-Uni, où on assiste à une réduction du nombre de grosses troupes ovines : le nombre d'exploitations de plus de 500 brebis a baissé de 40 % en Irlande et de 23 % au Royaume-Uni entre 1990 et 2005.

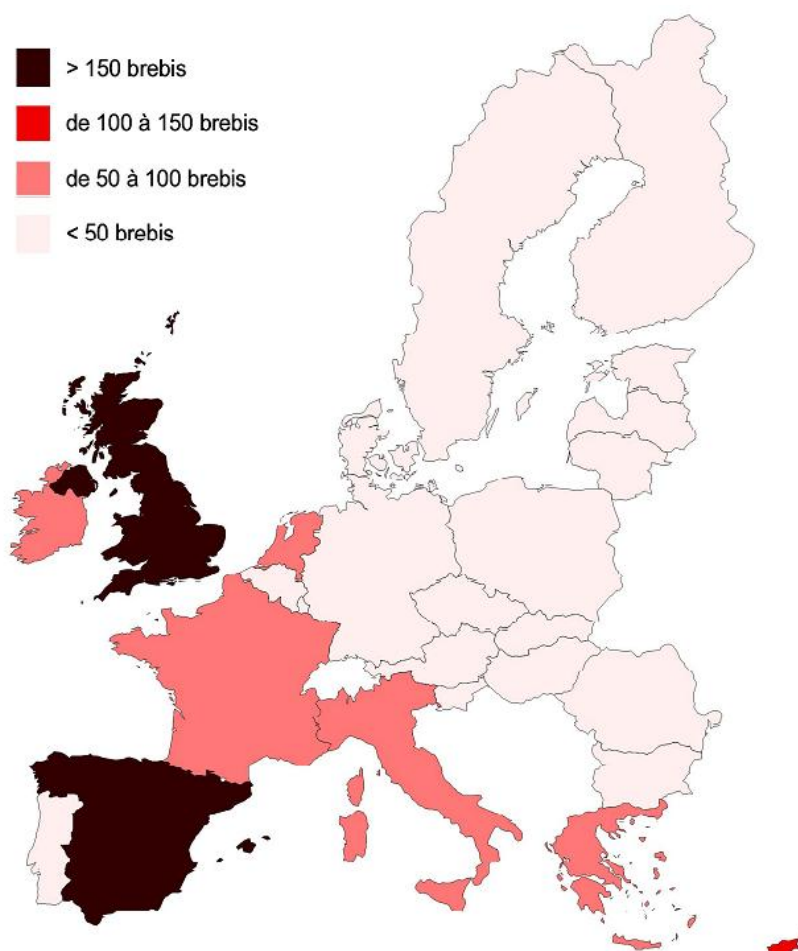
Les systèmes d'élevage ovins et caprins répondent également à des **orientations productives différentes**. Les systèmes ovins laitiers sont localisés dans les pays du sud de l'UE comme la Grèce, l'Italie, l'Espagne, la Bulgarie, la Roumanie et certains « rayons » de France méridionale. Ces systèmes ovins lait produisent également de la viande sous forme d'agneaux légers (moins de 13 kg de carcasse).

Les systèmes caprins laitiers, nettement moins nombreux, sont globalement localisés dans les mêmes régions, avec toutefois des concentrations plus marquées en bassins régionaux. Certains sont spécialisés, mais beaucoup sont mixtes ovins-caprins, notamment en Grèce, Bulgarie, Roumanie...

Enfin, les systèmes ovins allaitants se retrouvent sur l'ensemble du territoire européen mais sont cependant plus caractéristiques du nord de l'Europe (en particulier Royaume-Uni, Irlande, Pays-Bas, Belgique, nord de la France...). Ce sont souvent des structures de cheptels plus importantes, et ils produisent des carcasses plus lourdes (entre 16 et 21 kg pour les agneaux). Il existe aussi des systèmes allaitants en Espagne, concernant environ la moitié des brebis, qui produisent des agneaux plus légers.

Les systèmes d'alimentation du nord de l'Europe sont également variés : essentiellement à base d'herbe en Irlande, mixte avec une part variable d'herbe ou de céréales au Royaume-Uni et en France selon le bassin de production.

Taille moyenne des troupeaux de petits ruminants dans les États membres de l'UE en 2006



Source : GEB-Institut de l'Elevage, traitement Cartes et Données 5.0

**Taille moyenne des troupeaux de petits ruminants dans les États membres de l'UE en 2006**

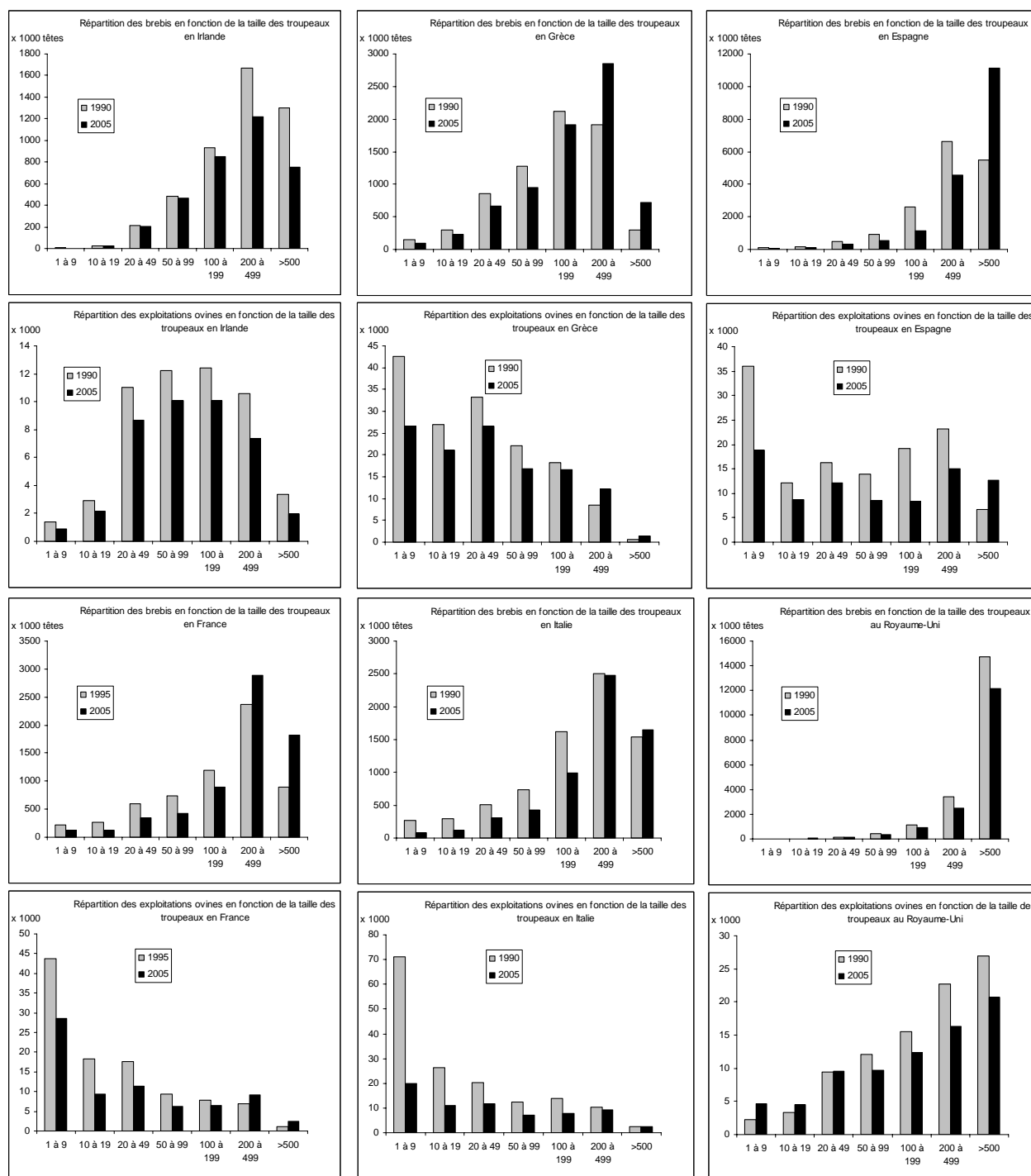
Ces données tiennent compte de l'ensemble des détenteurs et des animaux

	Taille moyenne troupeaux de brebis	Taille moyenne troupeaux de chèvres
<b>UE27</b>	<b>50</b>	<b>13</b>
<b>UE25</b>	<b>91</b>	<b>24</b>
<b>UE15</b>	<b>98</b>	<b>34</b>
Espagne	183	66
Royaume-Uni	164	-
Chypre	118	102
Pays-Bas	92	0
France	86	52
Italie	83	21
Irlande	79	-
Grèce	66	35
Allemagne	48	-
Hongrie	47	2
Slovaquie	43	2
Portugal	39	10
Suède	30	-
Finlande	28	-
Danemark	25	-
Belgique	23	14
Slovénie	22	-
Pologne	18	1
Estonie	14	-
Luxembourg	13	0
Autriche	13	-
Roumanie	12	4
République tchèque	9	3
Bulgarie	8	2
Malte	7	6
Lettonie	6	4
Lituanie	3	1

Source : Eurostat et estimations GEB- Institut de l'Élevage



## Évolution de la structure des élevages ovins depuis 1990



Source : GEB- Institut de l'Élevage d'après Eurostat (enquêtes structures)

Les exploitations ovines et caprines européennes présentent également des traits communs.

### 3.2.2 L'âge moyen des éleveurs augmente

Tout d'abord, **la moyenne d'âge des éleveurs est souvent supérieure dans le secteur ovine** que dans les autres secteurs agricoles. En Irlande ou au Royaume-Uni, la moitié des éleveurs ovins dépasse 55 ans. Un tiers des éleveurs a plus de 65 ans en Espagne et plus de 60 ans en France. Tant dans les anciens que dans les nouveaux États membres, on est très loin du renouvellement

des générations et l'âge moyen des éleveurs augmente. Cette situation traduit le manque d'intérêt pour ce type de production de la part des jeunes générations d'agriculteurs.

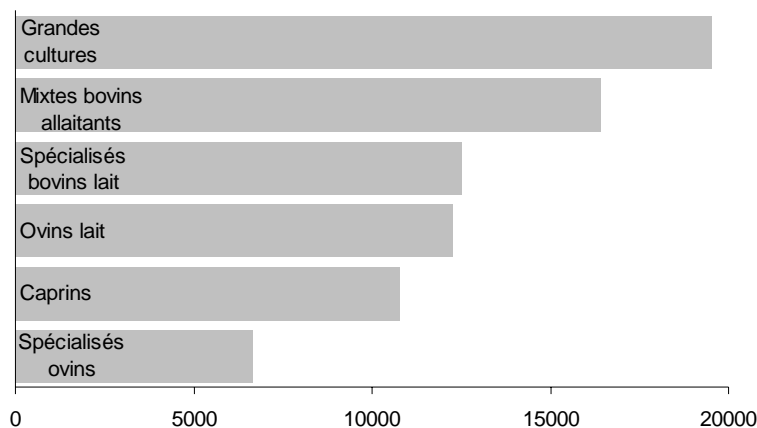
### 3.2.3 Des revenus insuffisants

Autre point commun, **le revenu des éleveurs ovins est toujours parmi les plus bas**. Sans les soutiens à la production, la plupart de ces élevages ne sont pas rentables aujourd'hui, compte tenu du prix élevé des aliments du bétail et de l'énergie et du prix stagnant de l'agneau. Conséquence directe de ce différentiel de revenu : la production ovine attire encore moins qu'avant. Dans les régions où il existe des systèmes mixtes ovins-bovins ou ovins-céréales, on assiste ainsi actuellement à un abandon de l'atelier ovin.

Il existe trois raisons majeures à ce problème de revenu. Tout d'abord, les soutiens publics aux petits ruminants sont inférieurs aux soutiens dans les autres productions. De plus, les prix des produits (viande, lait, laine) sont insuffisants pour assurer une rémunération de la quantité importante de travail réclamée par cette production. Enfin, les **coûts de production** ne cessent d'augmenter, en carburants, en électricité et en aliments du bétail. La perspective de la mise en place de l'identification individuelle électronique d'ici 2010 accentue les inquiétudes dans une partie des états membres, avec les coûts supplémentaires qu'elle induit.

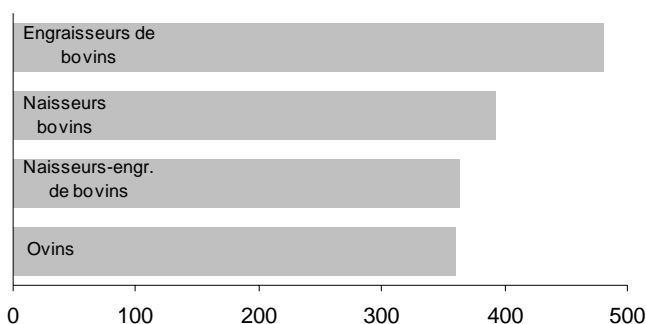
Les graphiques suivants illustrent bien ces problèmes de revenus, que ce soit en France, avec le revenu moyen annuel dégagé par Unité de Travail Agricole, en Irlande, avec la marge brute par hectare, ou au Royaume-Uni, où les marges nettes des systèmes ovins s'effritent, tant dans les systèmes de montagnes écossaises que dans les plaines anglaises.

Revenu moyen en France par OTEX en 2006 (€/UTA)

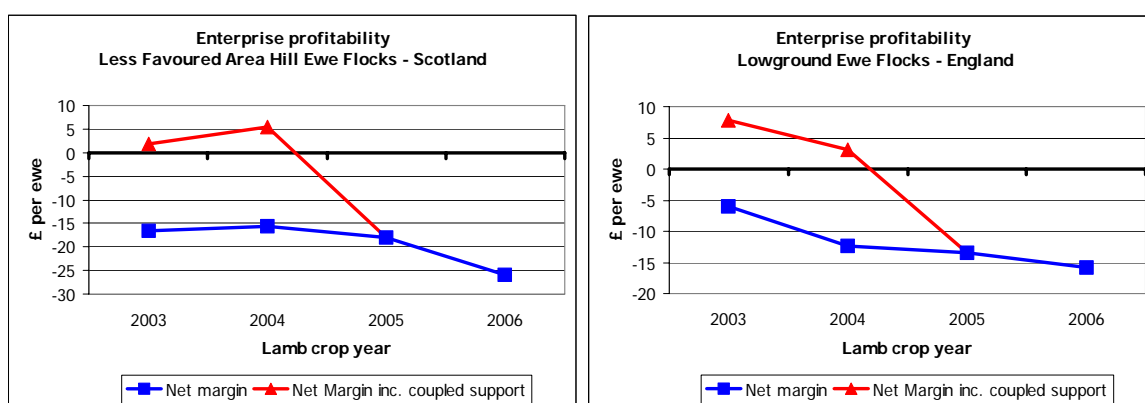


Source: Institut de l'Elevage d'après RICA

### Marge brute par OTEX en Irlande (€/Ha)

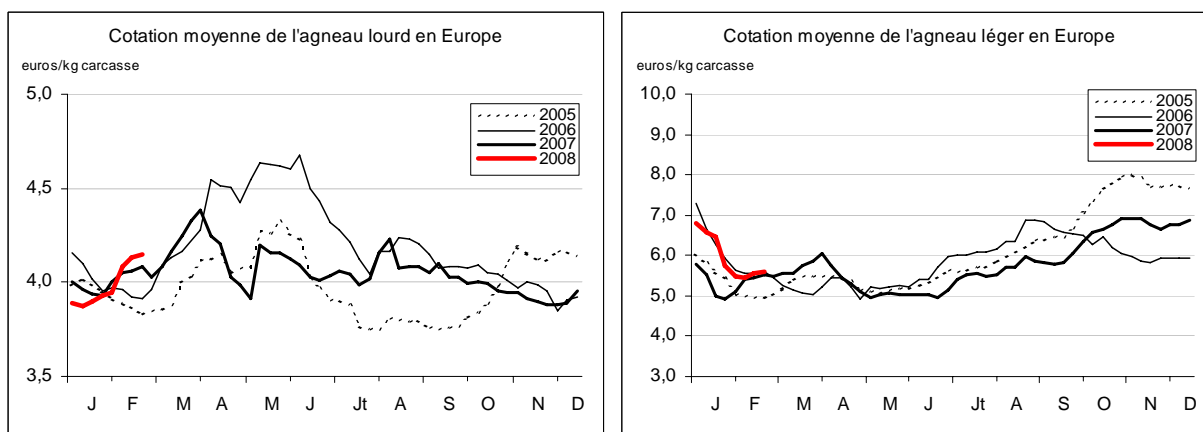


Source: Institut de l'Elevage d'après Teagasc



Source : d'après EBLEX et QMS

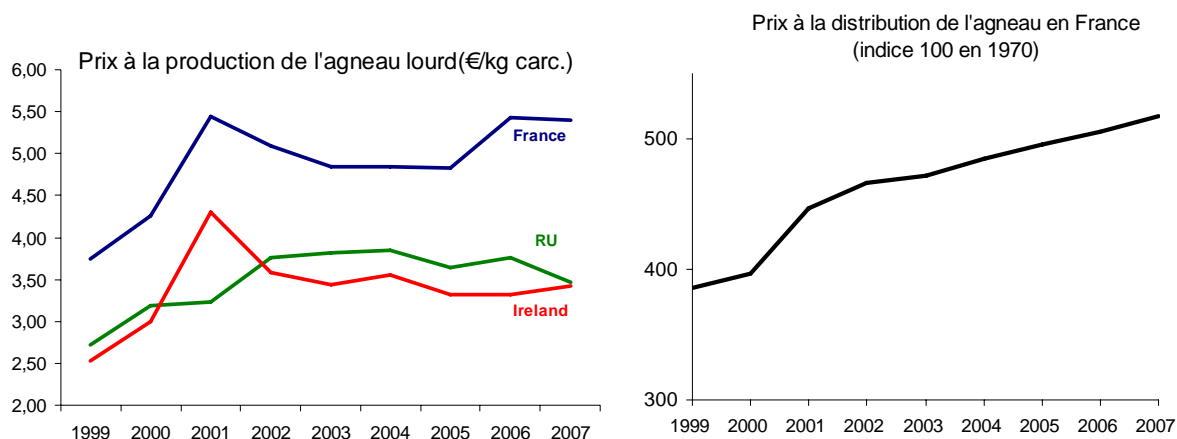
Une des composantes importantes de revenu des éleveurs est le prix de l'agneau. Les cotations moyennes des agneaux ne montrent plus d'amélioration significative depuis plusieurs années, tant pour les lourds que pour les légers (<13kg de carcasse).



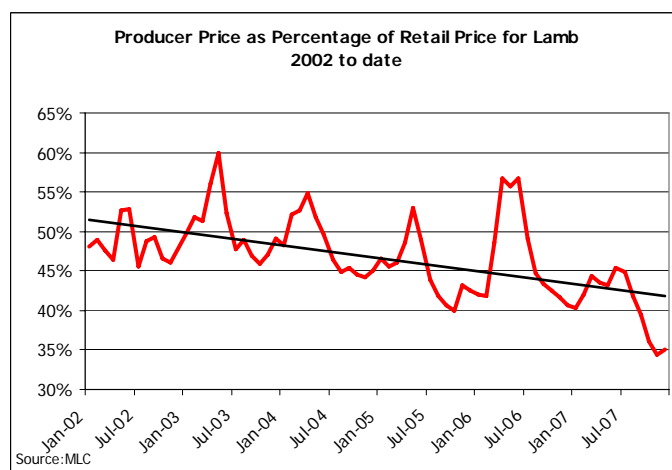
Source : Institut de l'Elevage d'après Eurostat

Par ailleurs, la distribution de la marge prix au détail / prix à la production entre les différents acteurs de la filière n'est pas à l'avantage des producteurs : le prix de l'agneau augmente pour le consommateur alors qu'il stagne pour le producteur, comme le montrent les illustrations ci-dessous pour la France, le Royaume-Uni et l'Italie. En France, une organisation de producteurs du Sud-Ouest vient de montrer qu'en moyenne, l'agneau leur était payé 5€/kg (carcasse de 17

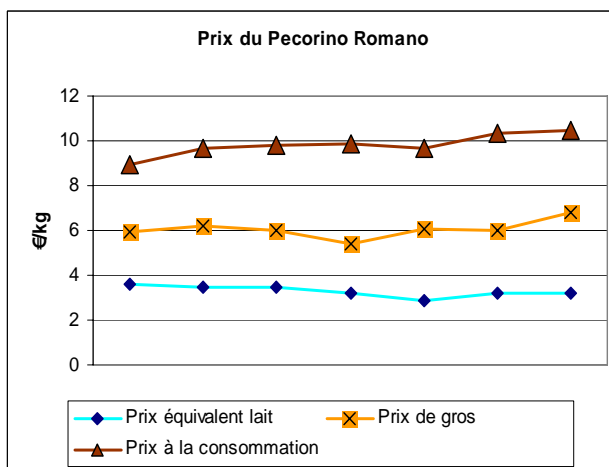
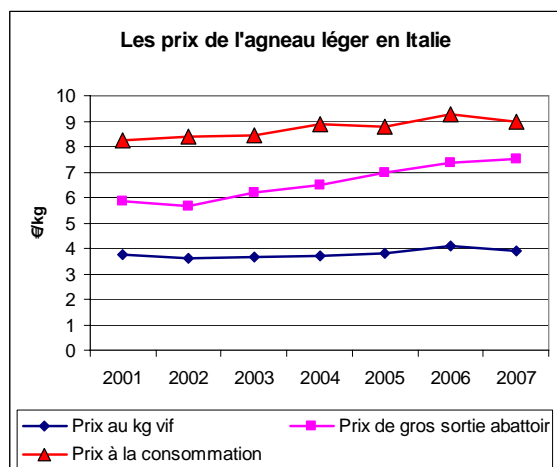
kg), alors que les abatteurs le revendaient 7€kg (même carcasse) et les grandes surfaces, 16€kg (pour 14 kg de viande vendus). L'analyse pour le fromage de brebis « pecorino » en Italie montre également une augmentation des prix de gros et à la consommation alors que le prix payé pour le lait à l'éleveur recule.



Source : Institut de l'Elevage d'après Eurostat et INSEE



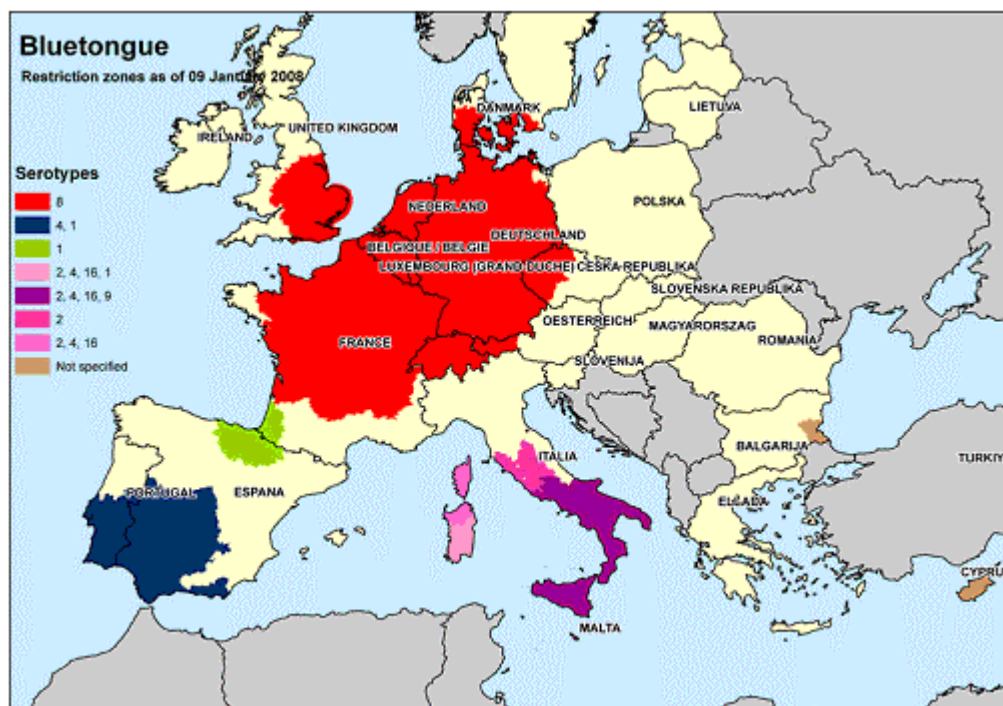
Source : MLC



Source : S. Paolini d'après ISMEA

### 3.2.4 Une crise sanitaire sérieuse

Est-il nécessaire de signaler que sur le plan **sanitaire**, les exploitations ovines européennes font actuellement face à des difficultés majeures ? Les coûts des interventions vétérinaires sont élevés par rapport à la valeur de l'animal. De plus, les éleveurs sont souvent amenés à utiliser des traitements prévus pour les gros ruminants en adaptant les dosages, faute d'autorisation de mise en marché sur des médicaments spécifiques aux petits ruminants. Enfin, la fièvre catarrhale s'étend de plus en plus sur toute l'Europe, avec différents sérotypes. Ses répercussions en termes de mortalité et de baisse de fertilité sont très importantes. Il semble, notamment d'après l'exemple espagnol, que les campagnes de vaccination sont efficaces.



### 3.2.5 Des marges de progrès technico-économiques

Bien que certains pays soient mieux placés sur ce terrain, notre étude a montré que les exploitations ovines et caprines européennes ont encore de **très grosses marges de progrès technico-économiques possibles**. Et ce, alors que l'élevage ovins et caprins est très exigeant en compétences techniques, contrairement à une idée trop souvent répandue.

Le niveau de maîtrise des charges, mais également la productivité numérique, la génétique utilisée, la sélection des agneaux, la gestion des prairies et de l'alimentation, l'équipement... sont autant de facteurs sur lesquels les exploitations ne progressent plus ou pas assez, faute de moyens d'investissement mais aussi faute d'accompagnement efficace.

### 3.2.6 Des produits de très haute qualité

**Les produits issus des élevages ovins et caprins européens sont de très haute qualité**, tant la viande d'agneau, dont les standards de production sont les plus élevés au monde, que les fromages de chèvres ou de brebis, mondialement connus, et en partie exportés vers des pays tiers. De nombreuses certifications d'origine en témoignent, tant dans le secteur de la viande (32

Indications géographiques recensées pour les viandes ovines et caprins en UE, soit le tiers de celles existant pour l'ensemble des viandes) que dans celui du fromage (voir plus loin).

### 3.2.7 Des systèmes mixtes

Autre atout commun aux élevages de petits ruminants européens, ils sont **souvent associés à d'autres productions** au sein de la même exploitation. Au Royaume-Uni, 40 % des exploitations ovines possèdent aussi un atelier de bovins allaitants. En Espagne, seul un quart des exploitations ovines sont spécialisées. Cette particularité donne davantage de souplesse et de sécurisation du revenu à l'exploitant, mais elle facilite aussi la réduction ou l'arrêt de l'atelier ovin quand il devient moins compétitif que les autres.

### 3.2.8 Des élevages à haute qualité environnementale

Enfin, et ce n'est pas la moindre des spécificités des élevages de petits ruminants, qu'ils soient basés sur un système d'alimentation à l'herbe, ce qui est le système dominant, ou au grain, ils sont généralement peu consommateurs de produits phytosanitaires, d'engrais et d'énergie, et ont un caractère extensif plus marqué que les autres productions agricoles. Plus simplement, **les productions ovines et caprines sont parmi les plus respectueuses de l'environnement**. Bien d'avantage encore, elles sont souvent garantes de la préservation des espaces, des paysages et de la biodiversité, et de la lutte contre les incendies dans les régions sèches.

### 3.3 Un déficit qui s'accroît en viande ovine

La production de viande ovine est concentrée à 80 % dans seulement cinq pays : le Royaume-Uni (31 %), l'Espagne (22 %), la France (12 %), la Grèce (7 %) et l'Irlande (7 %). De même, 94 % de la production du lait de chèvre et 77 % de celle de lait de brebis relèvent du sud de la France, du sud de l'Espagne de l'Italie et de la Grèce.

Le poids des principaux pays dans la production de l'UE27 de lait et de viande (en 2006)

Viande ovine		Collecte de lait de chèvres		Collecte de lait de brebis	
Royaume-Uni	31 %	France	29 %	Grèce	28 %
Espagne	22 %	Espagne	24 %	Italie	27 %
France	12 %	Grèce	22 %	Espagne	23 %
Grèce	7 %	Pays-Bas	7 %	France	16 %
Irlande	7 %	Roumanie	8 %	Bulgarie	1 %
Italie	6 %	Bulgarie	5 %	Roumanie	1 %
Roumanie	5 %	Italie	2 %		
Allemagne	4 %				
Pays-Bas	1 %				
% de l'UE-27	95 %	% de l'UE-27	98 %	% de l'UE-27	96 %
	(1,1 millions de tec)		(2,1 milliards de t)		(1,7 milliard de t)

Source : Institut de l'Elevage d'après Eurostat

**NB** : En Roumanie mais aussi dans certains pays du Sud de l'UE, les fabrications fromagères fermières comptent pour plus que la collecte.

La production de viande ovine européenne s'est bien sûr accrue au fur et à mesure des élargissements successifs mais également grâce à la croissance du cheptel et de la production dans les principaux pays producteurs, en particulier durant les années 80. Le Royaume-Uni a accru sa production de 60 % durant les années 80 et l'Irlande l'a doublé, le cheptel ayant fortement progressé dans ces deux pays, mais également la productivité par brebis. Durant cette période, le déficit communautaire en viande ovine est passé de 300 000 tonnes équivalent carcasse à moins de 240 000 téc.

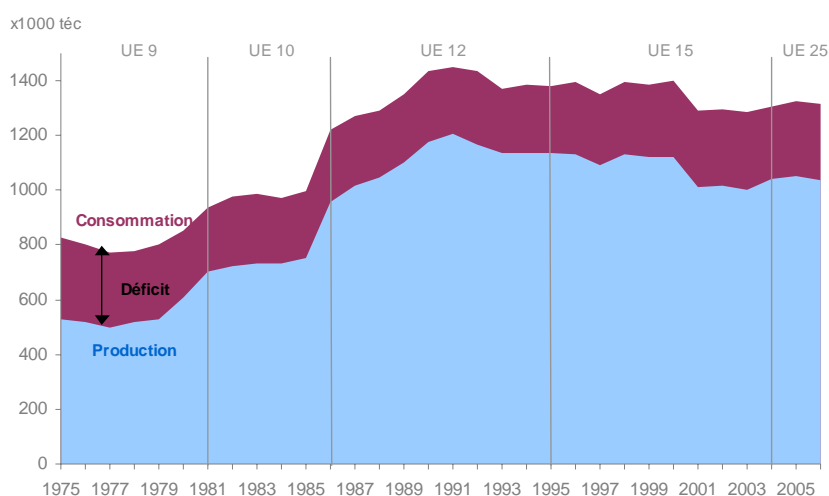
Depuis le début des années 90, la production de l'UE est sur le déclin, malgré les deux élargissements successifs, de 1995 et de 2004, qui concernaient des pays avec des très petits cheptels. En 15 ans, la production européenne a reculé de 15 %. Elle fut très marquée par la fièvre aphteuse britannique de 2001 et n'a jamais récupéré le recul qu'elle a entraîné.

### 3.3.1 Le découplage a accéléré le recul de la production

Plus récemment, l'entrée en vigueur du découplage de la prime à la brebis s'est traduite par une accélération de la baisse du cheptel. Les nombreuses réformes de brebis ont permis de maintenir la production pendant un premier temps, mais le recul n'en a été que plus marqué par la suite. En Irlande, la production a chuté de 4 % en 2006 et devrait baisser encore d'au moins 6 % en 2007. En France et au Royaume-Uni, le recul de 2007 devrait s'élever à au moins 2 %.

Le déficit communautaire s'accroît d'année en année et il a atteint plus de 280 000 téc en 2006, soit **un taux d'auto-approvisionnement de seulement 79 %**.

**Production et consommation de viande ovine et caprine en UE**

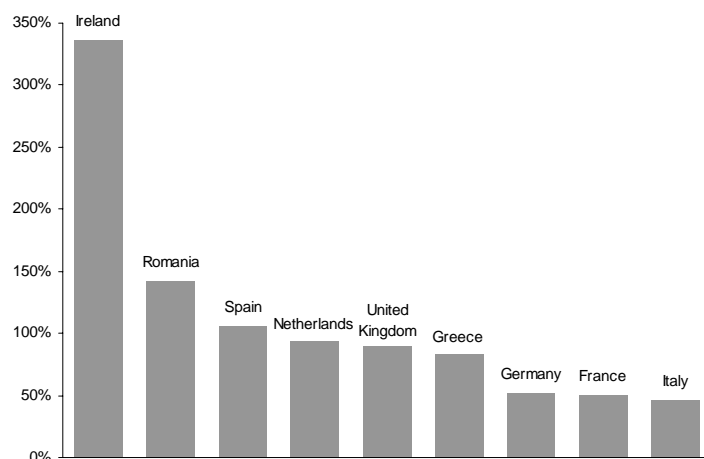


Source : Institut de l'Elevage d'après Eurostat

Ce taux est très variable d'un état membre à l'autre. L'Irlande est un pays exportateur et ne consomme qu'environ 30 % de sa production. En revanche, la France, l'Allemagne ou l'Italie dépendent des importations pour plus de 50 %. Le Royaume-Uni, plus grand producteur européen de viande ovine, importe chaque année plus de 100 000 téc, dont les 9/10<sup>èmes</sup> proviennent de pays tiers. En particulier de Nouvelle-Zélande (environ 75 %) mais aussi d'Australie (15 %). Ces importations ne cessent pas de progresser depuis la crise de fièvre aphteuse de 2001, non seulement à cause du recul de la production britannique mais aussi de la croissance des exportations, en particulier vers la France.

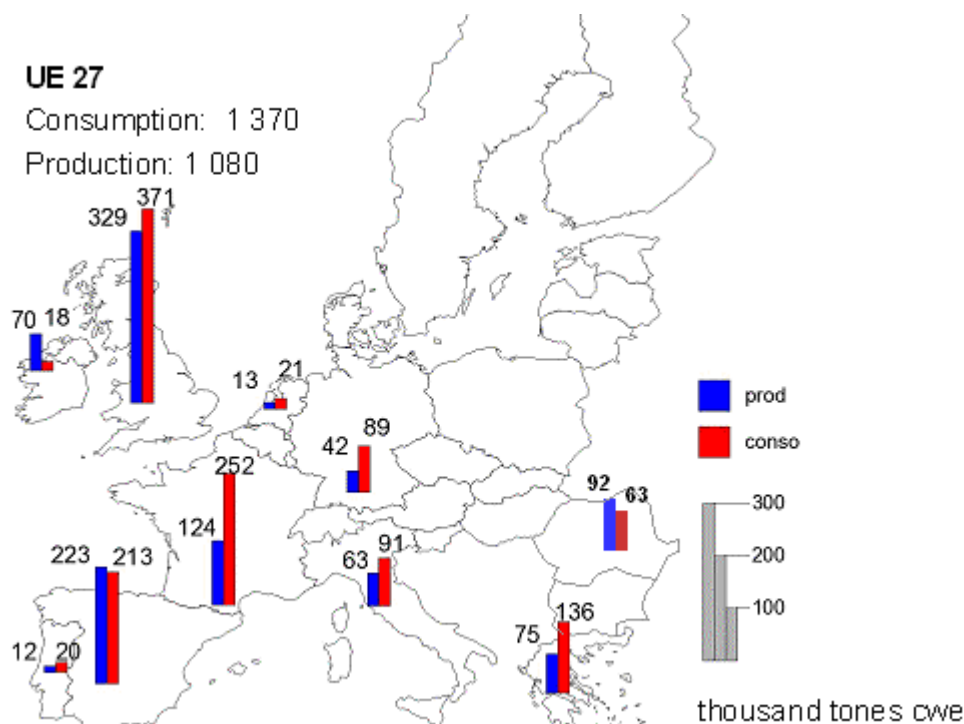


### Taux d'auto-provisionnement en viande ovine dans les principaux états membres en 2006



Source : Institut de l'Elevage d'après Eurostat

### Production et consommation de viande ovine dans les principaux pays concernés de l'UE



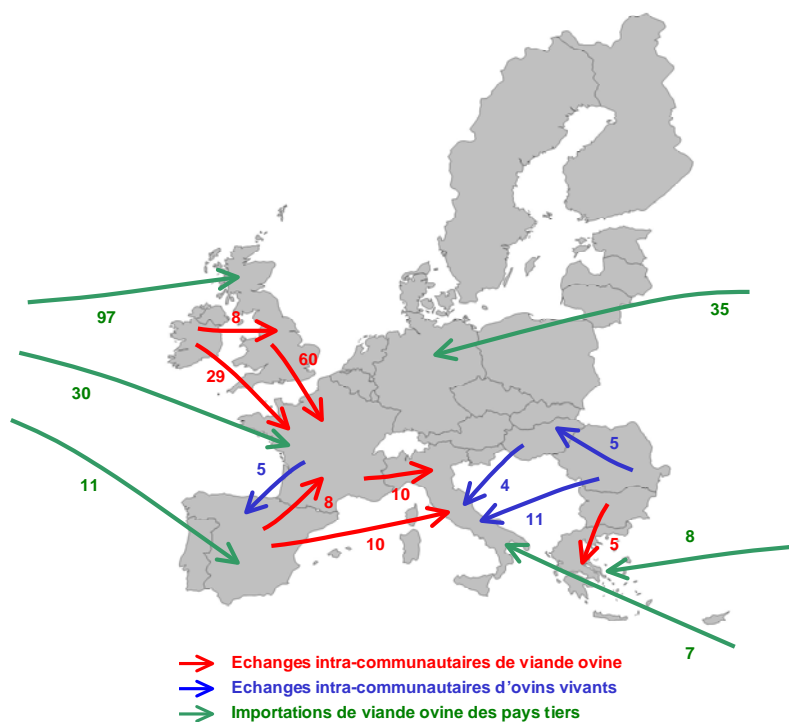
Source : GEB-Institut de l'Elevage, Cartes et Données 5.0

### 3.3.2 Des échanges de viandes dynamiques

Les échanges au sein de l'UE dépassent largement les déséquilibres quantitatifs mesurés par l'écart entre l'offre et la demande de chacun des pays. Ils correspondent aussi à des déséquilibres qualitatifs et à des écarts de compétitivité interrégionale au sein de l'UE. Les problèmes sanitaires apparus au cours de la dernière décennie ont toutefois eu tendance à freiner ces échanges et à privilégier les approvisionnements nationaux.

Les échanges intra-communautaires en animaux vivants sont assez restreints : ils concernent surtout l'Espagne et l'Italie, importateurs nets, respectivement d'agneaux français et hongrois ou roumains. Les échanges en viandes ovines sont plus importants. L'Irlande et le Royaume-Uni sont très concernés par les exportations vers la France, leur principal client. Dans le Sud de l'UE, le marché des agneaux légers est dynamique et suit la saisonnalité de la production et de la consommation. Le marché italien représente un débouché important pour les brebis de réforme françaises et espagnoles.

Échanges de viande ovine et d'ovins vivants en UE en 2006 (x 1 000 téc)



Source : Institut de l'Élevage d'après Eurostat

### 3.4 Les filières viande aval doivent faire face à un grand nombre de difficultés

#### 3.4.1 Selon les pays, des filières concentrées ou à l'inverse dispersées

Les structures commerciales d'aval sont très variées dans le secteur de la viande ovine. En Irlande, qui est un pays exportateur net, l'activité est très concentrée et 85 % du volume est traité par les 4 plus grosses entreprises, qui sont spécialisées dans la viande ovine.

En Espagne, au contraire, l'activité est très dispersée. Elle se répartit entre une centaine de coopératives (dont seulement le quart a un volume d'activité significatif) et une quarantaine d'entreprises de droit commercial (dont les 12 plus importantes comptent pour 40 % des volumes totaux). Cela sans compter environ 20 % d'abattages en ferme, non contrôlés, qui posent problème à l'aval. La filière continue de se réorganiser autour des 348 centres d'allotement (où les agneaux restent 3 jours minimum) ou d'engraissement (où les agneaux passent de 7 à 30 jours) qui ont permis une plus grande professionnalisation, une amélioration de la qualité et une meilleure maîtrise des coûts de la production de viande ovine en Espagne.

En Italie, seulement un tiers des abattoirs traitent de l'agneau et il existe très peu d'entreprises spécialisées.

La part de la production organisée en groupements de producteurs varie beaucoup d'un pays à l'autre. En France, où les groupements de producteurs sont plus présents qu'ailleurs, ils comptent pour 53 % de la production nationale. Les industriels se répartissent entre petites entreprises spécialisées, grands groupes multi-viandes et importateurs découpeurs, dans le Nord du pays pour ces derniers.

En Bulgarie, qui importe traditionnellement des agneaux vivants de Roumanie en complément de sa production propre, les abattages contrôlés ne représentent que 40 % de la production et sont quasi uniquement écoulés à l'export vers l'UE, grâce à quelques gros abattoirs qui ont reçu l'agrément pour cela. La consommation domestique est assurée par les abattages en fermes, 60 % du volume total.

En Roumanie, au contraire, peu d'abattoirs disposaient de cet agrément jusqu'en 2006. Les exportateurs roumains cherchent donc actuellement à développer les outils agréés par l'UE, l'engraissement des agneaux et l'abattage dans le pays afin d'augmenter la valeur ajoutée en exportant des carcasses ou des découpes plutôt que des animaux vifs. C'est aussi le cas de la Hongrie, qui continue actuellement d'exporter des agneaux vifs, faute d'agrément, mais aussi de capacité d'engraissement sur place.

### 3.4.2 Un problème de main-d'œuvre

Les abattoirs et les entreprises du secteur de la viande ont actuellement du mal à trouver de la main-d'œuvre qualifiée. C'est un problème qui est commun à la plupart des pays producteurs. Le métier de boucher en abattoir n'attire pas les jeunes : il est perçu comme difficile, avec des horaires contraignants et un travail au froid, malgré les niveaux de rémunération qui sont souvent plus élevés par comparaison à d'autres secteurs, à niveau de qualification équivalent. Au Royaume-Uni, par exemple, les abattoirs doivent recruter massivement en Pologne, voire plus loin encore (Pakistan...), parfois plus de la moitié des salariés non anglophones qui sont attirés par les bons salaires.

### 3.4.3 Des entreprises qui disparaissent, faute d'apport

Les filières aval souffrent actuellement du recul du cheptel qui se traduit pour elles par une diminution de leurs activités. Les structures petites à moyennes sont amenées à fermer leurs portes, comme en Ecosse qui a perdu 16 % de ses abattoirs depuis 2000, ou en Angleterre, qui en a perdu 20 %. Conséquences de ces fermetures, les éleveurs de la région sont forcés de livrer leurs agneaux à d'autres abattoirs et leurs coûts de transport augmentent. En région de montagne, cela pose d'autant plus de problème que les exploitations sont plus isolées et les trajets plus longs.

En Irlande, au Royaume-Uni, en France, on peut parler actuellement de **volume critique de production** en dessous duquel il ne faut pas tomber au risque de trop fragiliser les filières aval et de détricoter le tissu des entreprises.

### **3.4.4 De la carcasse au muscle à découper**

Même si la carcasse entière reste le produit le plus commercialisé, notamment dans les pays du Sud, qui produisent des agneaux légers et donc des petites carcasses, les quartiers et les muscles prêts à découper (PAD) se développent de plus en plus, comme les pièces désossées. C'est le cas en Irlande ou au Royaume-Uni, dont la part de « catégoriel » dans les exportations est passée de 5 % à la fin des années 90 à 15 % en 2007, mais aussi dans certaines entreprises françaises. Cela permet d'augmenter la valeur ajoutée par carcasse.

Cependant, la mise en place d'une chaîne de découpe représente un investissement très lourd pour les entreprises spécialisées de taille modeste : elles travaillent souvent sur de faibles volumes et l'amortissement de la chaîne est souvent un obstacle. Dans les groupes multi-viandes qui ont plus de capacité d'investissement, l'agneau, peu rentable et dont la découpe nécessite des qualifications spécifiques, passe souvent après le bœuf et le porc. En effet, les coûts d'abattages et de découpe sont proches entre l'agneau et le bœuf, mais la carcasse n'a pas la même taille et le rendement en viande est bien inférieur sur l'agneau.

## **3.5 Les modes de distribution évoluent**

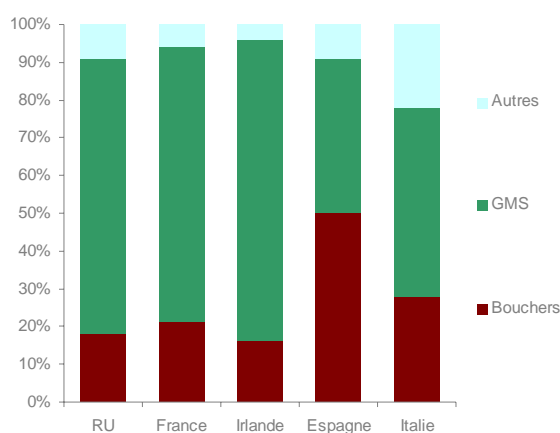
### **3.5.1 Une viande encore liée aux circuits traditionnels, malgré la prépondérance des GMS**

L'agneau est l'une des viandes les plus liées aux circuits de distribution traditionnels, même si les grandes et moyennes surfaces (GMS) se taillent la part du lion dans ce secteur comme dans d'autres.

Dans les pays du Nord de l'Europe, la part des bouchers varie de 15 à 20 % et celle des GMS de 73 à 80 %. La part des bouchers s'est fortement réduite au cours des 20 à 30 dernières années, conséquence du développement de la grande distribution. Mais, en France, la tendance s'est récemment inversée : la baisse de la consommation affecte davantage les GMS que les circuits traditionnels et la part de ces derniers a gagné quelques points. Cependant, ils sont eux-aussi touchés par le recul de la consommation, même si c'est dans une moindre mesure.

Dans les pays du Sud de l'UE, les circuits traditionnels sont davantage présents : ils fournissent 28 % des achats des ménages en Italie, la moitié en Espagne, et probablement autant en Grèce.

### Part des différents circuits de commercialisation dans les achats des ménages en 2006



Source : Groupe d'experts

### 3.5.2 Une segmentation qui s'opère sur l'origine dans les pays importateurs

Dans tous les pays, les bouchers sont le circuit privilégié de la viande de qualité (agneaux Label Rouge en France, IGP ou AOP partout).

Les GMS s'intéressent aussi à ce segment qualité, mais pas de la même façon d'un pays à l'autre. C'est en France que les grands distributeurs sont le plus attachés aux démarches de qualité, qu'ils cherchent à mettre en avant même si récemment elles s'est détachent quelque peu. On peut ainsi trouver de l'agneau certifié (Label, Certification Qualité Certifiée ou Filière Qualité Carrefour) dans un magasin sur 5 en France (AC Nielsen, 2006). Mais les enseignes utilisent aussi des démarches qualité locales, non certifiées, associées à des cahiers des charges mettant en avant une race ou un terroir. Au total, on peut trouver de l'agneau vendu comme « supérieur » dans 40 % des GMS.

Dans les grandes surfaces britanniques ou irlandaises, l'agneau supérieur est bien moins présent.

L'utilisation des viandes importées en France (la moitié de la consommation nationale), varie d'une enseigne à l'autre. L'origine irlandaise ou britannique sert souvent à alimenter le segment « ordinaire », l'agneau standard, alors que l'agneau néozélandais est vendu principalement lors d'opérations spéciales (promotions) qui ont lieu 5 à 10 fois dans l'année. On retrouve ce fonctionnement par opérations dans les pays du Sud de l'UE.

### 3.5.3 Une évolution des produits qui pose problème aux filières

Dans la partie Nord de l'UE, les GMS s'intéressent de plus en plus aux Unités de Vente Consommateur Industrielles (UVCI), c'est-à-dire des barquettes préparées directement dans les entreprises. En effet, les distributeurs doivent faire face au même problème que les industriels en termes de main-d'œuvre et le manque de bouchers dans les magasins les amènent à transférer la découpe de la carcasse à leurs fournisseurs. D'autant plus que la découpe de l'agneau revient cher à l'opérateur car il s'agit d'un travail plus long et minutieux que pour le bœuf ou le porc, avec davantage de déchets. Une enseigne française estime que la découpe de **l'agneau représente 12 % de sa masse salariale en boucherie pour seulement 2 % des marges et**

**10 % des volumes en viande.** On comprend ainsi pourquoi certaines enseignes arrêtent tout simplement de découper de l'agneau.

Mais l'UVCI présente des inconvénients. Comme nous l'avons vu, l'investissement est souvent très lourd pour les industriels. De plus, le passage à l'UVCI reporte la gestion de l'équilibre matière de la carcasse sur l'industriel, qui doit donc faire face à davantage de coûts. En effet, on trouve surtout des pièces nobles dans ces UVCI (côtelettes, tranches de gigot ou d'épaule, navarin...), alors que les pièces à braiser ou à bouillir doivent trouver d'autres débouchés. Enfin, malgré une gamme qui se diversifie, l'UVCI a tout de même tendance à rigidifier l'offre.

Alors que les carcasses restent la forme d'approvisionnement majoritaire des distributeurs espagnols, certains industriels se sont lancés dans la production de plats préparés à base d'agneau, poussant la valorisation de la carcasse à son maximum. Ce sont des industriels ont un volume d'activité suffisant pour amortir ce type d'investissement, ce qui est loin d'être la règle générale dans les filières européennes.

Il est important de signaler que l'agneau est perçu comme une épine dans le pied des distributeurs quand on évoque la boucherie. La baisse régulière des volumes, les coûts élevés du travail de la carcasse, le manque flagrant d'innovation produit, l'évolution difficile et contrainte de la répartition du travail entre industriels et distributeurs... Tous ces éléments contribuent à présenter l'agneau comme un problème. Conséquences, un grand nombre de petites surfaces françaises en milieu urbain ont déjà renoncé à proposer de l'agneau pour simplifier le travail et réduire les coûts. Il existe un véritable risque de marginalisation du produit « agneau » dans l'univers des viandes rouges si cela se généralisait aux grandes surfaces.

### **3.6 La consommation d'agneau recule**

#### **3.6.1 Un marché qui répond tout d'abord aux disponibilités**

La consommation d'agneau dans l'UE est concentrée à 80 % dans 5 États membres, le Royaume-Uni, la France, l'Espagne, la Grèce et l'Italie. Les nouveaux États membres de 2004 et 2007 sont peu consommateurs, à l'exception de la Roumanie.

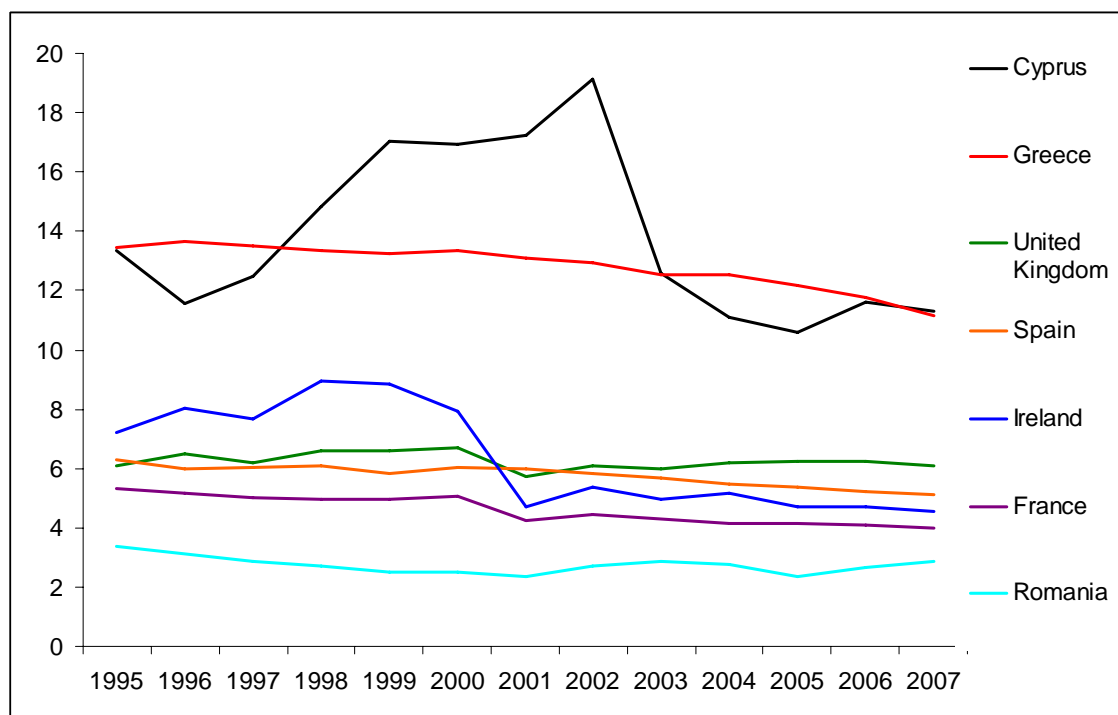
Les habitudes de consommation sont variées et souvent saisonnières. La consommation au Sud de l'UE porte davantage sur les agneaux légers, autour de 10 kg de carcasses, issus en grande partie des troupeaux laitiers. Au Nord, en revanche, les carcasses sont plus lourdes (entre 18 et 22 kg de carcasse) et la découpe de la carcasse plus poussée.

**Le poids des principaux pays dans la consommation de l'UE27 de viande ovine (en 2006)**

% UE 27 (Total 1,4 millions de téc)	
Royaume-Uni	27 %
France	19 %
Espagne	17 %
Grèce	10 %
Italie	7 %
Allemagne	6 %
Roumanie	4 %
Pays-Bas	2 %
Portugal	2 %

Source : Institut de l'Elevage d'après Eurostat

Le marché de la viande ovine présente la particularité d'être largement conditionné par l'offre locale. La consommation d'agneau est moins liée aux prix pratiqués qu'aux disponibilités intérieures. Toute baisse de consommation est ensuite difficile à rattraper.

**Consommation de viande ovine et caprine par habitant**

Source : Institut de l'Elevage d'après Eurostat

### 3.6.2 Le consommateur délaisse l'agneau

Au-delà de la question des disponibilités, la consommation d'agneau en Europe, en particulier au Nord, souffre d'un problème d'image et de prix.

La viande ovine est une viande perçue comme traditionnelle, difficile à cuisiner, avec une saveur non consensuelle. Sa consommation est liée aux fêtes religieuses, que ce soit les Pâques catholiques ou orthodoxes, Noël, ou l'Aïd. Cela implique une consommation très saisonnière comme c'est le cas en Espagne, en Grèce, en Bulgarie et en Roumanie en particulier, mais aussi dans une moindre mesure dans la plupart des autres états membres.

**Les consommateurs jeunes en particulier délaissent de plus en plus l'agneau.** Les produits comme le gigot ou le navarin n'attirent pas les célibataires ou les jeunes couples car ce sont souvent des portions familiales et des morceaux à cuisson compliquée ou longue. Il est intéressant de noter que lorsque de nouveaux produits sont développés visant particulièrement les jeunes consommateurs, comme le haché au Royaume-Uni ou les émincés en Irlande, les résultats des ventes sont rapidement positifs.

Par ailleurs, **la viande d'agneau est souvent parmi les plus chères dans les rayons**, ce qui est à la fois une conséquence des coûts élevés qu'entraîne la découpe de la carcasse par rapport aux autres espèces, mais aussi des faibles volumes traités qui sont souvent un obstacle aux économies d'échelle dans la filière. L'agneau européen souffre très durement de la concurrence avec les produits des pays tiers, de Nouvelle-Zélande en particulier, dont le prix est très compétitif, en particulier pour la viande fraîche, directement en concurrence avec les viandes européennes. Selon les pays, on peut trouver des écarts de prix variant de 50 % à 100 % par rapport à l'agneau local. Dans certains États membres, par ailleurs, il est parfois difficile de distinguer l'agneau néozélandais à première vue, l'étiquetage restant parfois flou et les distributeurs mélangeant souvent les différentes origines dans les rayons.

**La consommation de viande ovine *halla* se développe**, en particulier au Royaume-Uni, avec le développement de la communauté pakistanaise, en France, dans les communautés de religion musulmane. La viande ovine est nettement plus présente dans les achats des ménages musulmans, comme au Royaume-Uni, où elle représente 40 % des achats en viande, contre 10 % dans les ménages non musulmans. Elle est cependant difficile à chiffrer car il existe peu de statistiques faisant référence dans ce domaine.

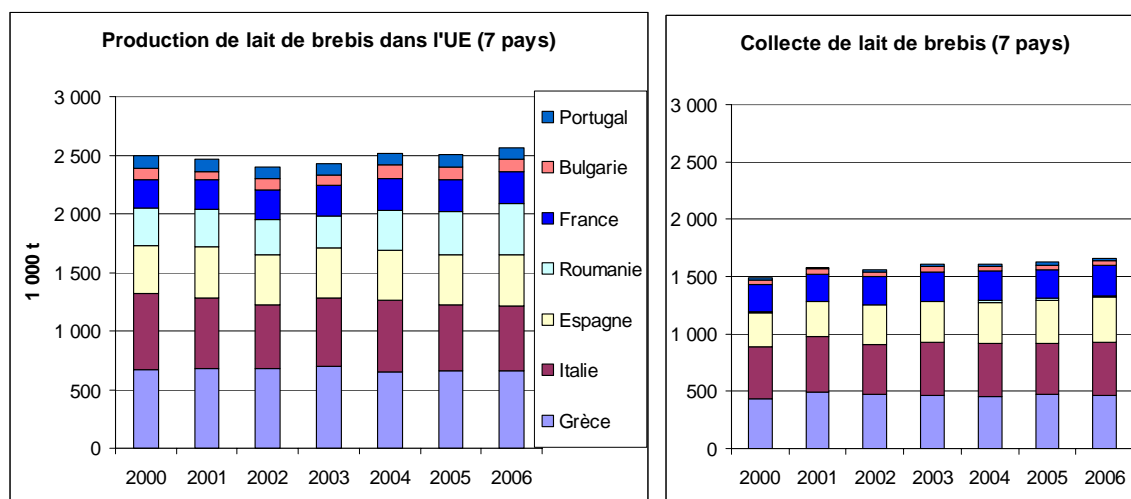
Il s'agit surtout de viande de brebis, comme au Royaume-Uni où 80 % des brebis de réformes seraient écoulées dans la filière *halla*, d'après le MLC. Autre point commun entre les différents pays concernés, la consommation de viandes *halla* échappe largement aux GMS et restent le domaine réservé des boucheries spécialisées. Les supermarchés qui proposent de la viande ovine *halla* n'ont pas une gamme très variée et n'attirent donc pas la clientèle de ce segment. D'un avis général, les grands distributeurs pourraient travailler davantage ce segment.

### 3.7 La production de lait progresse, surtout en chèvres

En **lait de brebis**, 99% de la production est assurée par seulement 7 pays. Elle paraît assez stable depuis 2000. Le dernier élargissement a entraîné une augmentation de ¼ de la production de lait de brebis de l'UE. Mais une expansion beaucoup plus modeste de la transformation industrielle, qui reste marginale tant en Bulgarie qu'en Roumanie : le lait de brebis y est principalement utilisé pour la transformation fermière en fromages, alors que l'autoconsommation est encore très importante dans ces pays où les

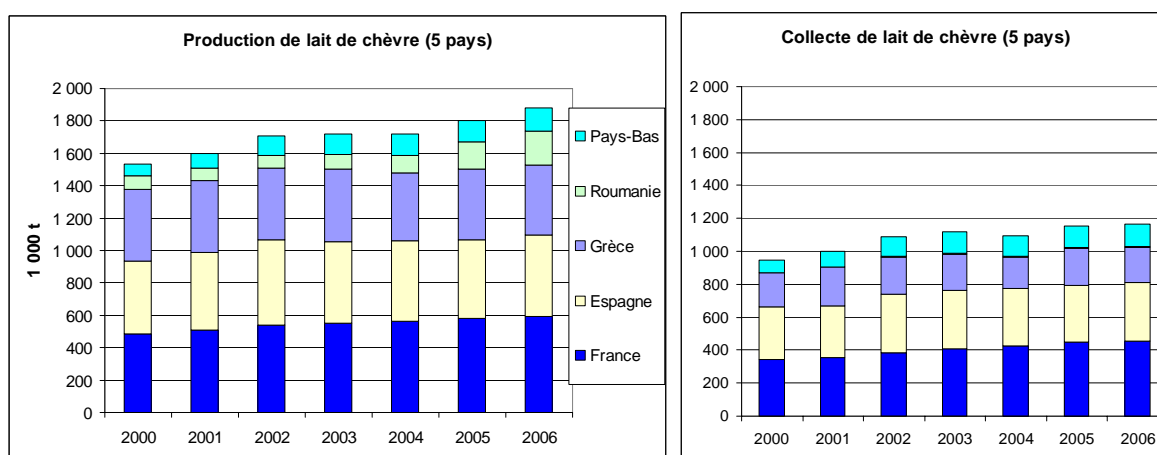


structures restent atomisées. Sur la période récente, le taux de collecte progresse partout. Mais il est encore très disparate d'un pays à l'autre. Il est maximal en France (autour de 95%), s'établit à 89% en 2006 en Espagne, à 84% en Italie, à 70% en Grèce, mais seulement à 26% au Portugal où la transformation fermière reste très dominante. Globalement, pour l'ensemble de l'UE, ce sont environ les 2/3 de la production de lait de brebis qui sont collectés et transformés industriellement, le reste étant directement valorisé à la ferme. Cependant que la collecte progresse lentement d'année en année.



Source : Institut de l'Elevage selon EUROSTAT

La production de **lait de chèvre** ne cesse de progresser sur la dernière période. L'élargissement à la Roumanie et à la Bulgarie a ajouté une part beaucoup plus marginale de la production de l'UE, et a fortiori de la collecte, dont le taux est également très faible dans ces 2 pays (estimé à environ 2% en Roumanie). Globalement, le taux de collecte du lait de chèvre apparaît d'ailleurs inférieur à ce qu'il est pour le lait de brebis. Il s'établissait ainsi en 2006 aux environs de 50% en Grèce, 71% en Espagne, 77% en France mais 98% aux Pays-Bas. Si on ajoute la Roumanie, ces 5 pays assurent à eux seuls près de 86% de la production de lait de chèvres dans l'UE-27



Source : Institut de l'Elevage selon EUROSTAT

### 3.7.1 Près de la moitié des fromages sous Indication géographique sont fabriqués au lait de brebis ou de chèvres

La quasi-totalité des laits de petits ruminants en UE sont transformés en fromages. Ceux-ci, qu'ils soient fabriqués à la ferme ou bien dans des unités industrielles après collecte, sont souvent sous Indications d'origine ou un autre signe officiel de qualité. Ainsi, sur 164 fromages en AOP (Appellations d'origine protégée) ou IGP (Indications Géographiques Protégées) recensés sur le site Internet de la Commission européenne, pas moins de 76 sont fabriqués au moins en partie à base de lait de brebis ou de chèvres.

Les pays du Sud, les plus gros producteurs, sont bien entendu leaders en nombre de spécialités fromagères sous label officiel. Ainsi, la Grèce n'en compte pas moins de 19, l'Italie 17, l'Espagne 14, la France 15, le Portugal 11. Mais certains pays du Nord de l'UE commencent eux aussi à déposer leurs spécialités traditionnelles, comme l'Allemagne (*Altenburger Ziegenkäse*) ou le Royaume-Uni (*Swaledale ewe's cheese*). Les nouveaux États membres ont un peu de retard dans ce domaine, mais la Pologne a déjà enregistré deux spécialités fromagères (*Bryndza Podhalanska* et *Oscypek*).

Ces spécialités fromagères peuvent être fabriquées exclusivement au lait d'une seule espèce : c'est surtout le cas en France, avec 3 fromages de brebis et 12 de chèvre. Mais elles sont aussi fréquemment issues de la transformation de laits de mélange, notamment en Grèce, en Espagne ou en Italie.

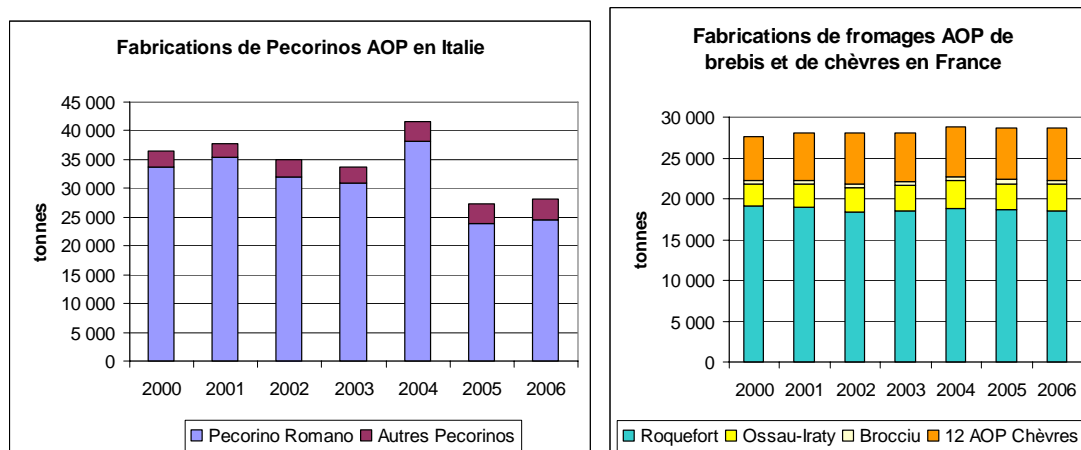
Parmi ces AOP ou IGP fromagères, certaines sont des productions très importantes en volume (notamment la *Feta* grecque, le *Roquefort* français, le *Manchego* espagnol, le *Pecorino romano* en Italie...), mais beaucoup ne font l'objet que de petits volumes.

Ainsi, pour donner des exemples en France :

- 83% des exploitations ovines laitières étaient engagées en 2006 dans une démarche AOP, cependant seulement 40% des fromages fabriqués sont effectivement AOP ;
- 6% des fromages de chèvres fabriqués en 2006 sont en AOP, dont un tiers en fabrication fermière.

Le poids relatif des AOP dans l'ensemble des fabrications est donc disparate d'une production et d'une région à l'autre. C'est souvent primordial en lait de brebis, notamment dans la zone de Roquefort en France, en Sardaigne, dans les îles grecques... Cela l'est souvent moins pour le lait de chèvre.

Enfin, il faut noter une certaine stagnation dans les volumes fabriqués pour les grandes AOP, qui paraissent constituer des « marchés matures ». C'est vrai en Italie avec le *Pecorino* et en France avec le Roquefort, la plus ancienne des AOC fromagères reconnue et encore la 2<sup>ème</sup> plus importante en volume dans ce pays, tous fromages confondus. En France, ce léger recul des fabrications de *Roquefort* est compensé par l'expansion d'autres AOC, de brebis (comme l'*Ossau-Iraty* ou le *Brocciu*), mais aussi de chèvres (12 AOP en 2007, dont les 3 plus importantes sont le *Ste Maure de Touraine*, le *Crottin de Chavignol* et le *Rocamadour*, chacune avec plus de 1 000 tonnes annuellement).



Source : Institut de l'Élevage selon INAO et ISMEA

Ainsi, la stratégie de porter l'image des fromages de brebis et de chèvres à travers les indications d'origine s'est avérée payante. Les enquêtes auprès des consommateurs montrent la très bonne image de marque de ces produits. Par exemple, une étude BVA-ONILAIT réalisée en France et publiée en janvier 2006 relie :

- les fromages de brebis à « un imaginaire très cohérent, uniquement axé sur la naturalité, l'authenticité », mais fait ressortir une offre perçue comme limitée en volume et en variété ;
- les fromages de chèvres à « un imaginaire un peu plus flou, dominé par des valeurs d'authenticité avec l'émergence d'une perception industrielle » et à une offre clairement identifiée et variée.

En effet, alors que les filières lait de brebis ont presque partout compté avant tout sur les fromages traditionnels pour leur valorisation, quelques filières lait de chèvre (en France et aux Pays-Bas notamment, mais aussi en Grèce) ont depuis longtemps misé sur l'innovation produit (multiples spécialités très marketées, produits ultra-frais, etc.) et le secteur de la restauration et du food-service (fromages apéritifs, en portions individuelles, fromage à pizza, etc.).

Néanmoins, les filières lait de brebis se retrouvent de plus en plus face à la nécessité de la diversification. C'est en particulier le cas d'une des plus grandes filières régionales en UE, la filière Roquefort. Alors qu'au début des années 1990, le fromage *Roquefort* mobilisait encore les deux tiers de la collecte laitière, c'est n'est plus que la moitié en 2006, la collecte ayant continué à croître. La filière s'est ainsi trouvée face à l'obligation de la diversification industrielle. Aujourd'hui, les « fromages à salade » de type feta, mais qui ne s'appellent plus ainsi depuis que *feta* est une AOP spécifiquement grecque (octobre 2007), ne représentent pas moins de 28% du lait collecté dans le rayon, et les autres produits industriels (hors poudres et lait exporté en vrac) 16%.

### 3.7.2 Des filières portées par une image traditionnelle à valoriser... et vouées à innover

En Europe, les fromages de laits de petits ruminants sont souvent fabriqués à la ferme. Sauf le cas particulier du Roquefort (dont 7 entreprises industrielles assurent la quasi-totalité de la production), l'image du produit repose alors largement sur une fabrication fermière ou en toutes petites unités artisanales. La vente directe, notamment aux touristes de passage, contribue largement à la popularité des fromages de petits ruminants et tout spécialement des AOP. Il est donc important de **favoriser la mise en valeur de ces produits fermiers et artisanaux**, dont les fabricants ont en outre fait l'effort de se mettre aux normes sanitaires dans les années récentes. Cette mise en valeur rejaillira sur l'ensemble des fromages sous AOP/IGP.

Plus largement encore, l'image des fromages sous signe officiel de qualité a un effet d'entraînement sur l'image des produits en général. Il paraît donc légitime de privilégier au niveau européen, pour le co-

financement public, la promotion des produits sous ce type de signe. D'autant, qu'à l'inverse de la consommation de viande ovine, la demande européenne en produits laitiers de brebis ou de chèvre continue de progresser, grâce à une offre accrue. Les échanges entre pays européens, et même les exportations sur pays tiers, ne cessent de progresser. Par exemple, les exportations de *Roquefort* ont cru de 50% en 10 ans avec près de 3 800 tonnes (dont 18% sur pays tiers en 2006), représentant 20% des fabrications.

Néanmoins, pour conserver leur place face à un secteur des fromages de vaches extrêmement innovant et face au changement des modes de vie, il est aussi **nécessaire pour ce secteur de diversifier ses produits et d'innover**. Le coût de développement des innovations constitue le principal blocage pour des structures qui sont généralement de petites tailles. La nécessité d'épauler ces entreprises avec des dispositifs adaptés et de faciliter les coopérations à travers l'UE fait l'objet de recommandations ci-après.

### 3.7.3 Le lait de brebis et de chèvre : des alternatives au lait de vache

Composition chimique comparée des laits de vache, de brebis et de chèvre.

	Calories	Protéines	Lactose	Lipides	Calcium	Autres éléments minéraux
	Kcal/l	g/l	g/l	g/l	g/l	g/l
Brebis	1090	65	49	69	2	11
Chèvre	760	37	45	48	1,2	8
Vache	660	35	50	35	1,2	9

Source : CIHEAM

Le lait de brebis est reconnu pour ses qualités nutritionnelles. C'est un aliment particulièrement riche, fournissant près de 50% d'apport calorique en plus par rapport au lait de vache. Un litre de lait de brebis apporte deux fois plus de protéines et de lipides qu'un litre de lait de vache. Par ailleurs, le lait de brebis est nettement plus riche en éléments minéraux (comme le calcium) comme le montre le tableau ci-dessus. Les propriétés nutritives du lait de brebis sont donc nettement plus importantes que celles du lait de vache.

Le lait de chèvre est un produit comparable au lait de vache mais dont la digestibilité et la tolérance sont plus fortes. C'est une source importante de protéines d'excellente qualité. Il contient tous les acides aminés essentiels à l'organisme en proportion satisfaisante. Sa teneur en phosphore, en potassium, en magnésium et surtout en calcium est élevée. Le lait de chèvre est particulièrement riche en vitamines du groupe B qui contribuent au bon fonctionnement cellulaire<sup>1</sup>.

Le lait de chèvre est parfois proposé aux nourrissons comme alternative au lait de vache, car il est plus digeste. Bien que la composition chimique du lait de chèvre soit très proche de celle du lait de vache, ce dernier présente des avantages avérés. Une des raisons avancées pour expliquer la haute digestibilité du lait de chèvre porte sur la nature des acides gras qu'il contient (les acides gras à chaîne courte, présents dans le lait de chèvre en quantité plus importante que dans le lait de vache, sont plus digestes).

Une étude réalisée en 1998 dans un centre pour enfants à Sao Paulo au Brésil par des chercheurs de l'université de Sao Marcos<sup>2</sup> a montré que les enfants (de 1 à 6 ans) acceptaient sans difficulté le lait de chèvre, et présentaient une tolérance supérieure à celle observée pour l'échantillon témoin, nourri au lait

<sup>1</sup> Les qualités nutritionnelles du lait et des fromages de chèvre – CNIEL 2007.

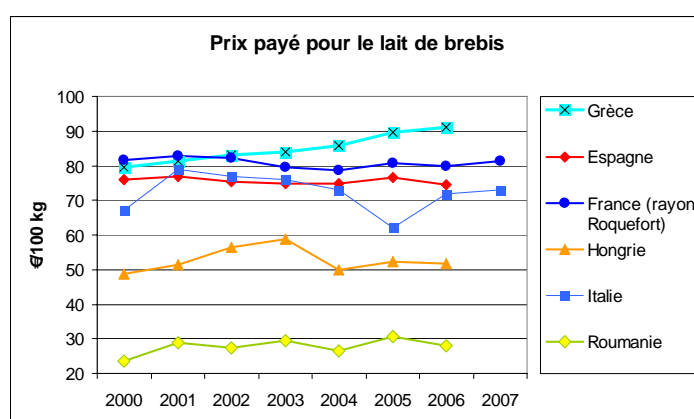
<sup>2</sup> 7<sup>th</sup> International Conference on Goats – 2000, M. Fisberg, Ama. Ferreira, M. Nogueira, RM. Fisberg. *Acceptance and tolerability of goat milk in preschool children*. Étude réalisée sur 170 enfants, répartis en 3 groupes: un groupe nourri au lait de chèvre en poudre, un groupe nourri au lait de chèvre UHT, et un groupe témoin nourri au lait de vache.

de vache. Les niveaux d'hémoglobine des enfants nourris au lait de chèvre ont significativement augmenté pendant l'étude.

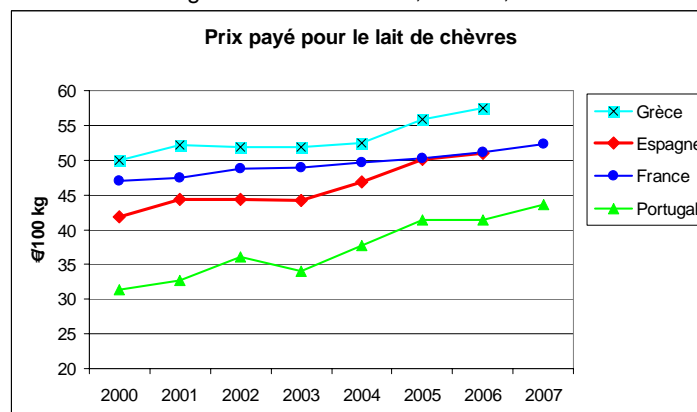
Par ailleurs, une étude présentée en 2000 atteste du pouvoir anti-hypertenseur des protéines composant le lactosérum caprin<sup>7</sup>.

### 3.7.4 Des prix et des revenus qui stagnent pour le lait de brebis

Les prix des laits de brebis progressent très peu ces dernières années, à l'exception de la Grèce. En outre, le différentiel d'un pays à l'autre reste relativement stable. Le lait le plus cher reste en moyenne le lait grec (qui a rattrapé le prix portugais, qui ne figure pas sur le graphique, à partir de 2006). A l'inverse, le lait de brebis reste beaucoup moins cher en Roumanie et en Hongrie, ainsi qu'en Bulgarie. Au milieu, les importants producteurs que sont l'Espagne, la France ou l'Italie ont des prix assez proches. Par contraste, le prix du lait de chèvre ne cesse de progresser dans les principaux pays producteurs. C'est en France qu'il progresse le moins vite.



Source : Institut de l'Élevage selon EUROSTAT, ISMEA, Confédération de Roquefort



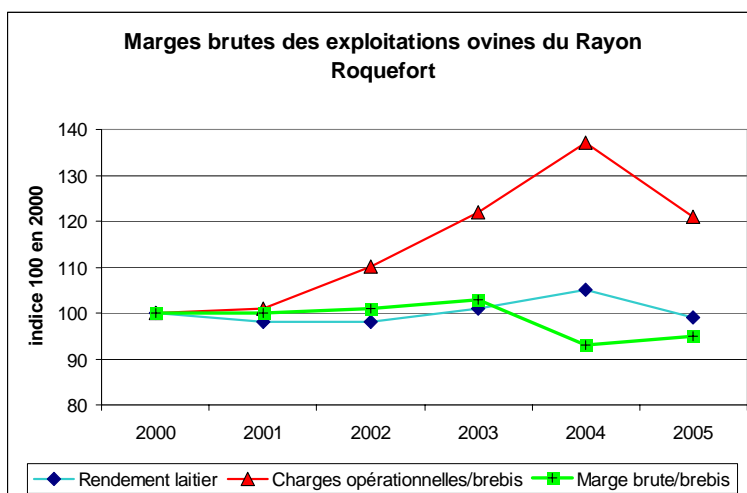
Source : Institut de l'Élevage selon EUROSTAT et données propres

Les valorisations sont donc très différentes d'un pays à l'autre, voire d'une filière à l'autre (en AOP ou non). Mais ce qui est commun à toutes les filières, c'est la difficulté à faire face à l'augmentation des coûts de production (charges opérationnelles) depuis plusieurs années, évolution qui s'est dramatiquement accentuée en 2007.

<sup>7</sup> 7<sup>th</sup> International Conference on Goats – 2000, S. Bordenave, F. Sannier, JM. Piot., *Goat whey and anti-hypertensives activities*.

L'exemple des exploitations de lait de brebis dans le Rayon de Roquefort en France, pour lequel on dispose de données sur plusieurs années, est particulièrement éclairant. L'évolution des marges brutes montre une dégradation par tête. L'augmentation de la production laitière par brebis n'est pas importante, car les éleveurs cherchent à mieux valoriser leur lait au sein du volume de référence : en effet, celui-ci correspond au prix le plus intéressant (pour la fabrication de l'AOP *Roquefort*), les volumes supplémentaires étant beaucoup moins bien payés.

En outre, dans cette région, les charges de structures représentent 65% des charges totales, un niveau qui a augmenté avec les investissements récents pour la mise aux normes en particulier. Tant et si bien que le revenu par actif stagne. D'après le réseau OPTISUD, il s'établissait, en 2005, en moyenne à 11 000 € par actif à temps plein avec un cheptel de 250 brebis produisant chacune 240 litres de lait/an et un peu plus d'un agneau. C'est un revenu supérieur à celui des éleveurs d'ovins viande de la région, mais cela reste bien inférieur aux autres systèmes de production, avec une astreinte de travail très importante.

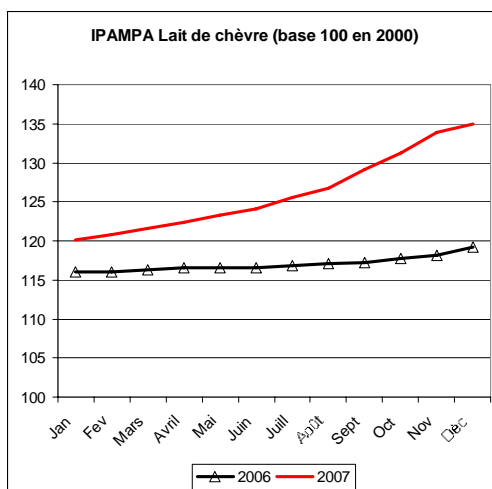


Source : Institut de l'Élevage selon réseau OPTISUD

Un autre exemple est cité par l'experte italienne : selon l'ISMEA, en Sardaigne en 2006, une exploitation moyenne détenait 187 brebis par actif à temps plein, avec une productivité de 200 litres/brebis. Le coût de production total correspondait à 55 €/brebis, quand les produits (vente de lait et des agneaux) s'établissaient à 109 €/brebis plus 23,4 €/brebis d'aides directes à la tête ou à l'hectare. Soit un revenu de 14 500 €/actif pour rémunérer le travail, dont 30% sont constitués par les aides.

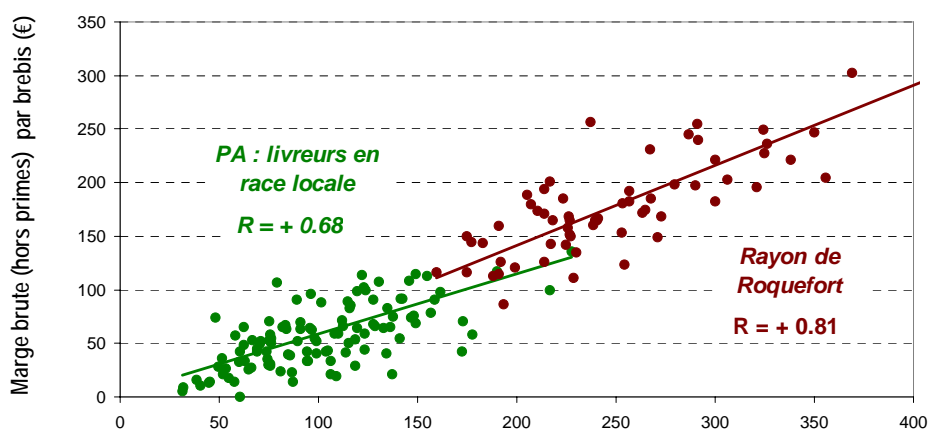
En filières ovins lait aussi, les aides sont importantes pour maintenir le revenu des éleveurs. **Un signal fort et clair doit leur être adressé, notamment pour faire face à l'envolée récente des coûts d'alimentation et d'énergie alors que le prix du lait de brebis n'augmente que marginalement.**

L'envolée récente des charges peut-être illustrée par un indice calculé chaque mois en France : l'indice des prix des produits d'achat des moyens de production agricole (IPAMPA) qui est pondéré par les caractéristiques techniques des différents systèmes d'exploitation. Le graphique qui suit a été établi pour les exploitations caprines françaises, mais son profil est très similaire pour les exploitations ovins lait. Les charges (opérationnelles + structures) passent d'un indice 117 à la mi-2006 à l'indice 135 à la fin de l'année 2007, soit une augmentation de 15% en 18 mois



Source : Institut de l'Élevage selon INSEE

Par ailleurs, en élevage laitier comme en élevage viande, la disparité de la productivité et des revenus reste importante. Le graphique ci-dessous illustre la dispersion des marges brutes par brebis selon la productivité des femelles, dans les fermes françaises du réseau de référence du Rayon de Roquefort (race Lacaune plus productive) et des Pyrénées Atlantiques (races locales Manech et Basco-béarnaise).



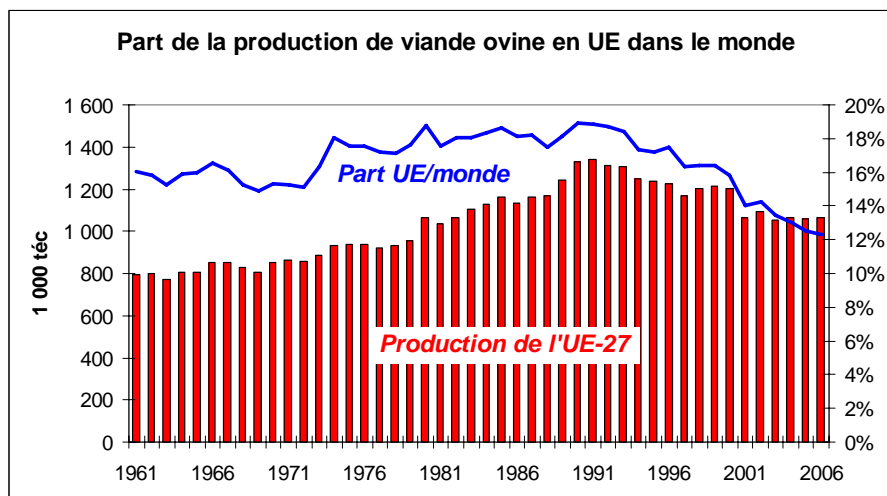
Source : Institut de l'Élevage selon réseau OPTISUD et Observatoire économiques des Pyrénées Atlantiques

Ainsi, une **incitation à une amélioration de la productivité serait également la bienvenue** dans ces filières laitières de petits ruminants, même si l'augmentation de la productivité peut être limitée objectivement par la limitation des volumes de référence dans les filières qui pratiquent ce système (en particulier les filières AOP).

### 3.8 Position de l'UE dans le monde pour les productions ovines et caprines

La base de données FAOSTAT permet de rétroscander sur une très longue période – depuis 1961- la part de la production de viande ovine des 27 pays constituant l'UE aujourd'hui dans le monde. La chute à la fois de la production et de la part des 27 est impressionnante depuis le début des années 90 (chute du mur et réforme de la PAC en 1992) et s'est accentuée en 2001 (épizootie de fièvre aphteuse dans l'UE-15).

En 2006, l'UE-27 ne compte plus que pour un peu plus de 12 % de la production mondiale de viande ovine, à comparer avec 19 % en 1990.



Source : Institut de l'Elevage d'après FAOSTAT

### 3.8.1 Un contingent tarifaire à l'importation des viandes ovines dès 1980

La première Organisation Commune de Marché pour les ovins-caprins a été effective à partir de 1980. Elle a intégré des « accords d'auto-limitation » des importations de viandes ovines dans la CEE (à 10 pays à l'époque) négociés dans le cadre du GATT.

Un contingent tarifaire de 320 000 tonnes équivalent carcasse de viandes ovines<sup>8</sup> était alors attribué aux pays historiquement exportateurs, principalement la Nouvelle-Zélande (les  $\frac{3}{4}$  des volumes) et l'Australie. Le droit de douane intra-contingentaire était fixe et abaissé à 10 % ad valorem.

La composition des volumes était même plafonnée par type de produit :

- 293 000 téc en congelé ;
- 9 000 téc en réfrigéré sous vide ;
- 19 000 téc en animaux vifs.

Comme le contingent tarifaire avait alors été négocié à un volume élevé (près de 30 % de la consommation de la CEE en 1980), avec un droit très faible comparé au droit NPF<sup>9</sup> (prélèvement variable en fonction des niveaux des marchés intérieurs et mondiaux), la quasi-totalité des importations de viandes ovines de la CEE se sont effectuées dans le cadre de ce contingent jusqu'à la mise en place l'accord GATT de l'Uruguay en 1995.

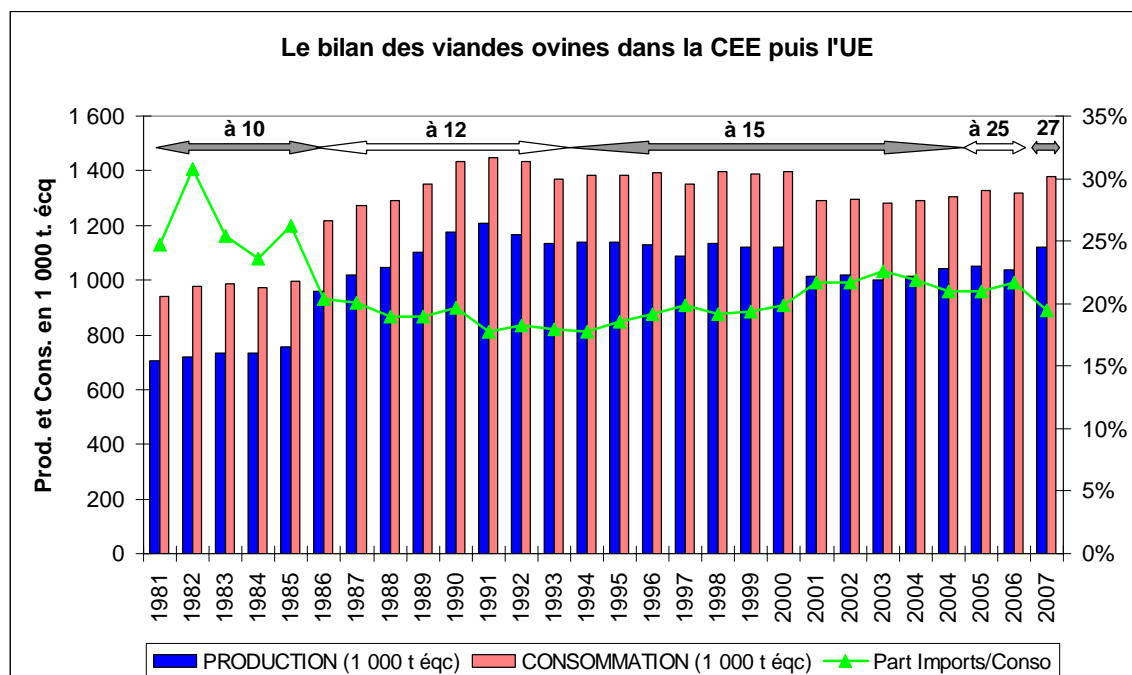
Ces importations de pays tiers ont représenté 25 % de la consommation de la CEE à 10, puis, après l'intégration de 2 importants pays moutonniers en 1986 (Espagne et Portugal) 18 à 20 % de la consommation de la CEE à 12. L'élargissement de 1994 à l'Autriche, la Finlande et la

<sup>8</sup> Les importations de viandes caprines sont très faibles, de l'ordre de quelques dizaines de tonnes. De même, les exportations de viandes ovines et caprines de l'UE restent marginales.

<sup>9</sup> Droit de douane NPF (Nation la Plus Favorisée): droit applicable à l'ensemble des nations signataires du GATT puis de l'OMC, hors contingent tarifaire.



Suède n'a rien changé au bilan, ces 3 pays étant très faiblement producteurs et consommateurs de viande ovine.



Source : Institut de l'Elevage d'après Eurostat et divers

### 3.8.2 L'accord de l'Uruguay Round a modifié les contingents tarifaires

L'Accord de 1994 n'a pas profondément modifié les importations de viandes ovines en volume total. La Nouvelle-Zélande se taille toujours la part du lion (avec 226,7 ktéc), devant l'Argentine (23 ktéc), l'Australie (18,65 ktéc), l'Uruguay (5,8 ktéc), le Chili (3 ktéc)... En tout, le contingent GATT est fixé depuis 1996 à 303,1 ktéc. Il fallait y ajouter des contingents bilatéraux, notamment au profit des pays de l'ex-Yougoslavie et des PECO désormais intégrés à l'UE pour environ 25 ktéc.

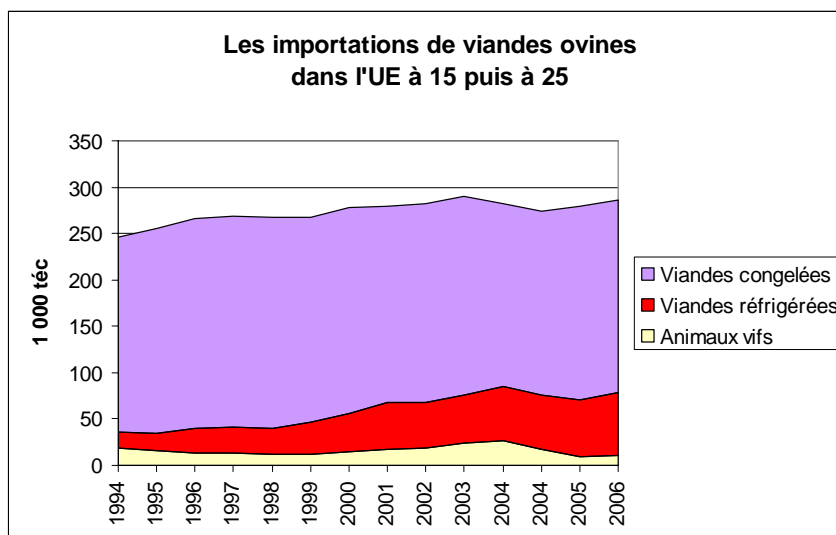
Les principaux changements affectant la viande ovine de cet accord ont concerné :

- la tarification des droits de douane NPF (hors contingent) sous forme d'un droit *ad valorem* + un droit spécifique (les animaux vivants étant exemptés de droits de douane, sauf les reproducteurs caprins) ;
- la mise à zéro du droit intra-contingentaire ;
- mais surtout **la suppression des sous-contingents concernant les différents produits, ouvrant la porte à l'augmentation progressive des importations de viandes réfrigérées à l'intérieur du contingent en substitution aux viandes congelées.**

Les deux autres piliers des négociations agricoles ont très peu concerné les viandes ovines. En effet, les restitutions à l'exportation sont sans objet. Et les aides étaient déjà versées à la tête, donc intégrées à la boîte bleue de classification des soutiens internes.

Les droits de douane NPF restant élevés (voir chapitre sur l'impact possible du Doha Round), la totalité des importations de viandes ovines ont été réalisées dans le cadre du contingent tarifaire.

Pour la Nouvelle-zélande et l'Australie, les taux de remplissage des contingents tarifaires dépassent toujours 95 % depuis 1996. Ils sont à peine inférieurs pour l'Uruguay et le Chili. Seule parmi les principaux allocataires du contingent tarifaire de l'UE, l'Argentine semble en peine de le fournir. Depuis l'implémentation de l'accord de l'Uruguay, ses exportations dans l'UE sont en hausse, mais encore très loin d'atteindre le contingent. En 2005 et 2006, elles ont plafonné aux alentours de 8 ktéc, soit le tiers du contingent attribué.



Source : Institut de l'Elevage d'après Eurostat

Le principal changement a été la part croissante des importations de viandes réfrigérées sous vide (dite « *chilled* »). Alors qu'elles étaient faibles avant l'Uruguay Round (environ 15 ktéc en 1993), elles ont atteint près de 70 ktéc en 2006, soit près du quart du total des importations. Or la valeur de ces importations est beaucoup plus élevée que celle des traditionnelles viandes congelées. En provenance de Nouvelle-Zélande en 2006 par exemple, les valeurs des viandes déclarées en douane sont les suivantes :

- 8,89 €/kg pour les viandes désossées réfrigérées contre 4,28 €/kg pour les viandes désossées congelées ;
- 5,18 €/kg pour les viandes avec os réfrigérées contre 3,95 €/kg pour les viandes avec os congelées.

Le rapport varie donc de 1 à 2 dans le cas des pièces désossées et l'écart est de 31 % dans le cas des viandes avec os.

En outre, les pièces nobles (comme les gigots, les carrés et les selles) prennent de plus en plus d'importance au détriment des carcasses.

Enfin, il faut souligner la saisonnalité des importations des pays de l'hémisphère sud, qui ont lieu préférentiellement durant le premier semestre (la production des agneaux d'herbe est décalée de 6 mois), pesant sur les prix européens au moment où les marchés sont les plus demandeurs, notamment à l'occasion des Pâques catholiques ou orthodoxes.

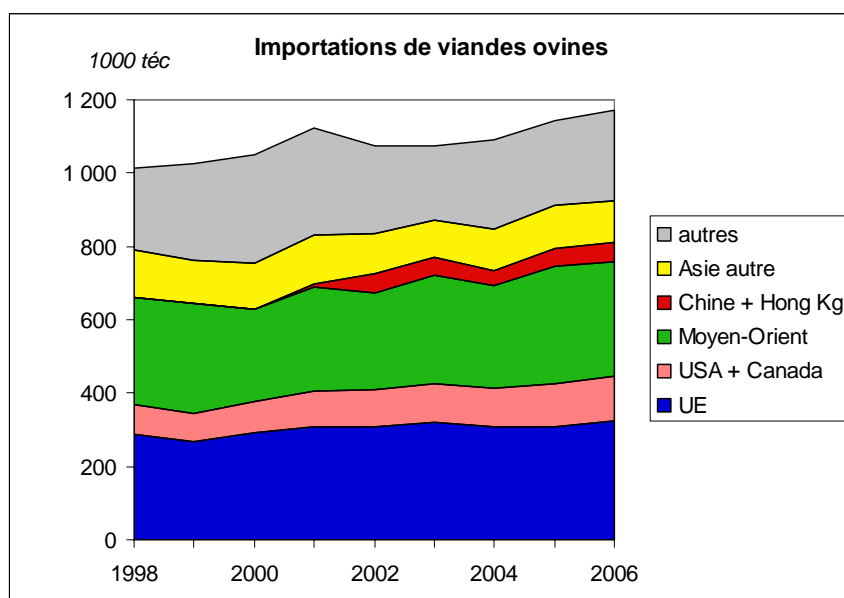
En 2007, l'effet de l'élargissement de l'UE à la Bulgarie et à la Roumanie a été la quasi-disparition des importations d'animaux vifs dans l'UE, et l'apparition de petits courants

d'exportation de ces pays vers le Moyen-Orient et l'ex-Yougoslavie : le bilan de commerce extérieur de l'UE s'est donc retrouvé très légèrement moins défavorable à 27 qu'auparavant à 25.

### 3.8.3 L'UE polarise le marché mondial des viandes ovines

La part de l'UE est restée remarquablement stable dans les importations mondiales de viandes ovines (incluant les animaux vifs) jusqu'en 2004 (28 à 29 % des échanges répertoriés). Après les 2 élargissements à l'Est, cette part a légèrement reflué mais serait encore de 26 % en 2007. C'est surtout la zone Moyen-Orient / Afrique du Nord qui a progressé dans les importations globales et qui dépasserait désormais l'UE comme principale zone de destination des échanges mondiaux.

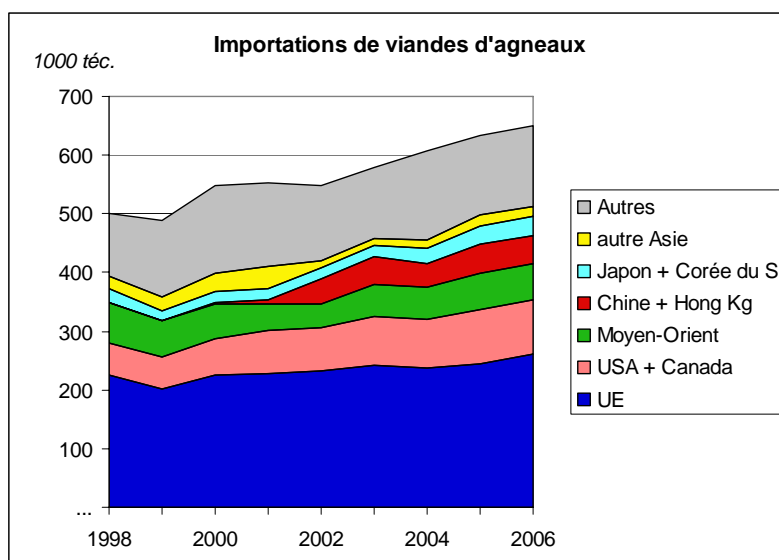
Néanmoins, les importations des 2 zones ne sont pas du même ordre : l'UE importe surtout des viandes d'agneau (environ 83 % des volumes totaux en moyenne 2005/2007), alors que les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord importent essentiellement du mouton, dans des proportions inverses (environ 20 % de viandes d'agneau).



Source : Institut de l'Elevage d'après FAO et divers

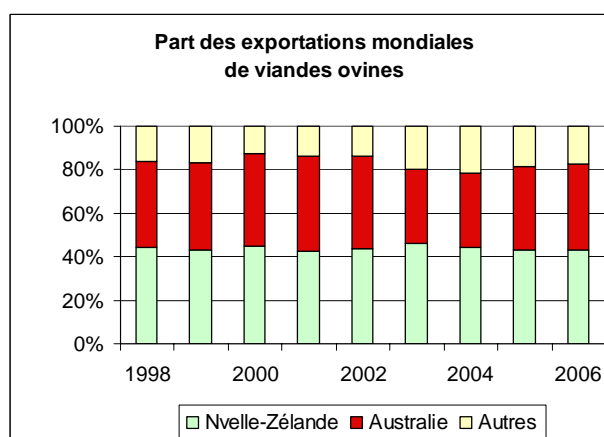
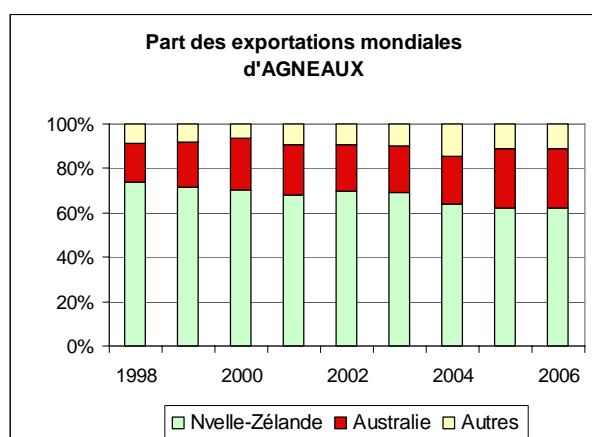
Tant et si bien que si on restreint l'analyse à la seule viande d'agneau, la place de l'UE dans le concert mondial est beaucoup plus importante.

Néanmoins, ce marché de l'agneau apparaît beaucoup plus dynamique que celui du mouton, avec en particulier l'Australie, traditionnel fournisseur de moutons issus d'un cheptel essentiellement lainier, se positionne d'année en année davantage sur le marché des agneaux. En 10 ans, le marché de l'agneau aurait progressé en tonnage de près de +33 % contre seulement +14 % pour l'ensemble des viandes ovines (moutons et animaux vifs). La part de l'UE, dont les importations sont limitées aux contingents tarifaires, a donc reculé de 45 % à 38 % en 10 ans. Mais, comme l'indique le graphique, l'UE reste et de loin le premier acheteur d'agneau sur le marché international. Le 2<sup>ème</sup>, la zone USA + Canada, arrive très loin derrière, avec une part estimée à moins de 15 % en 2007.



Source : Institut de l'Elevage d'après FAO et divers

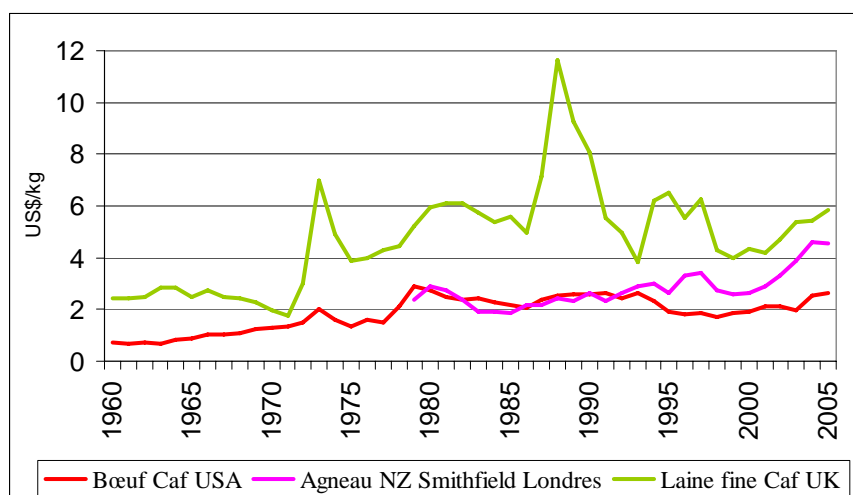
Parmi les fournisseurs, les deux grands pays océaniques sont toujours les leaders incontestés, tant en moutons (plus de 80 % à eux deux) qu'en agneaux (environ 90 % des exportations mondiales).



Source : Institut de l'Elevage d'après FAO et divers

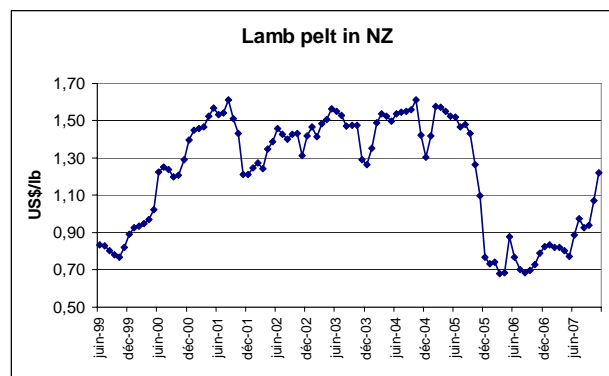
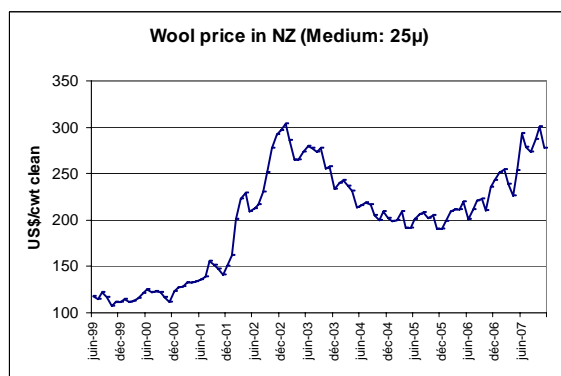
### 3.8.4 Les marchés de la laine et des peaux, déréglementés depuis la décennie 1970, sont extrêmement volatiles

La laine et les peaux n'étant plus considérées comme des denrées agricoles depuis les années 1970, elles ont été soumises à une ouverture totale des marchés au sein du GATT. A la suite de la chute du mur de Berlin, la protection des marchés du COMECON a été dissoute à son tour. Ce marché totalement libéralisé, soumis à la concurrence d'autres matières premières (notamment les textiles synthétiques dérivés du pétrole), est caractérisé par une extrême volatilité ainsi que l'indique le graphique ci-dessous qui fait référence à des moyennes annuelles de prix d'échange.



Source : Institut de l'Elevage d'après Banque Mondiale

Sur les années les plus récentes, cette volatilité ne s'est pas amortie. Elle concerne la laine comme les peaux d'agneaux.



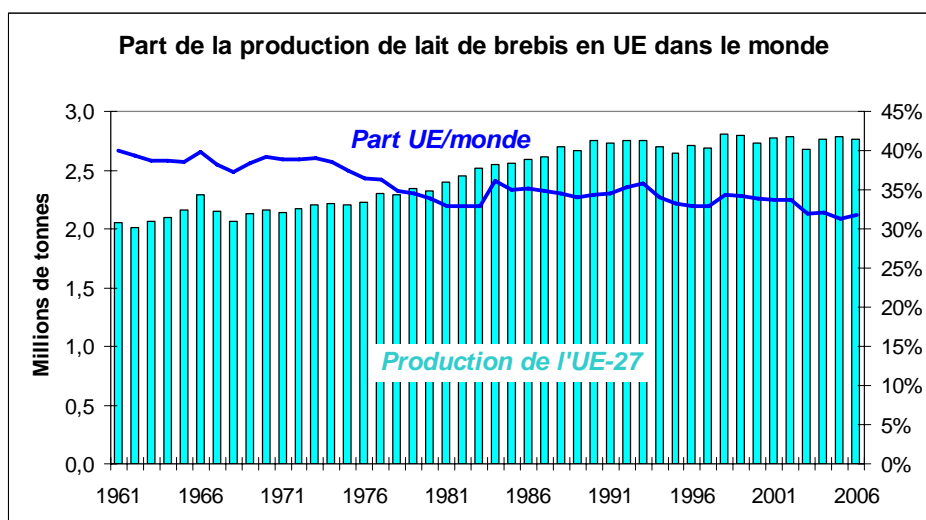
Source : Institut de l'Elevage d'après AgriFax New Zealand

Tant et si bien qu'il semble très difficile de construire des filières durables avec des prix aussi changeants, et que les filières européennes ont eu tendance à se désintéresser progressivement de la valorisation des laines et des peaux. Même la production australienne, pourtant la plus développée et compétitive au monde, semble désormais en recul.

Il apparaît ainsi qu'à compter sur les échanges mondiaux de commodités, il s'avère extrêmement difficile de faire vivre des filières durables. D'où la préoccupation exprimée dans plusieurs pays de trouver des utilisations innovantes et locales pour ces matières premières, dont la valorisation fait partie intégrante de la rentabilité des filières ovines.

### 3.8.5 L'UE reste leader mondial des marchés des fromages de brebis

Contrairement à ce qui s'est passé dans le secteur de la viande ovine, les 27 pays de l'UE actuelle ont augmenté leur production de lait de brebis sur une longue période. Selon les statistiques de la FAO, le léger recul de la part des 27 s'explique par une progression de la production mondiale plus rapide qu'en Europe. Néanmoins, avec 32 % en 2006, l'UE reste de loin la première zone pour cette production.



Source : Institut de l'Élevage d'après FAOSTAT

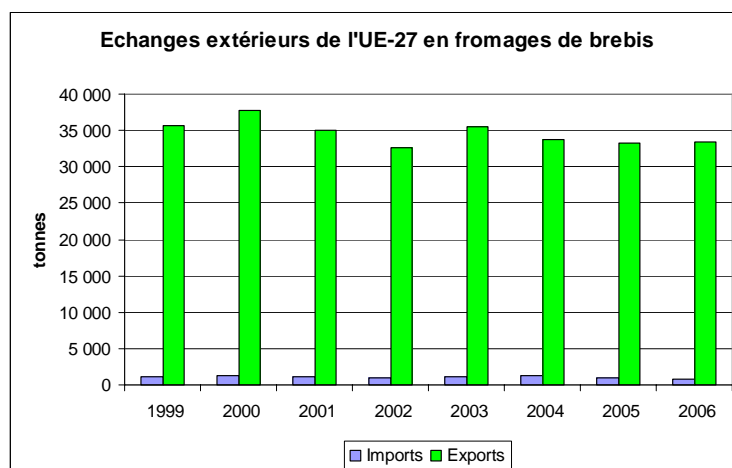
Les échanges internationaux ne concernent en pratique que les fromages : de toute façon, les autres formes d'échange sont impossibles à tracer, parce qu'il n'existe pas de ligne tarifaire distinguant par exemple les poudres ou les yaourts fabriqués à partir de laits de vaches, de brebis, de chèvres...

Même les échanges de fromages ne sont d'ailleurs pas si faciles à suivre. Par exemple, la nomenclature européenne des fromages (code : 0406, Règlement 1719/2005 de la Commission Européenne) distingue 45 lignes tarifaires à 8 chiffres. 7 lignes concernent explicitement des fromages de brebis (éventuellement en mélange avec du lait de chèvre ou de bufflonne) :

- 04064010 : Roquefort,
- 04069029 : Kashkaval (également à partir de laits de vache ou de chèvre),
- 04069031 : Feta de brebis ou de bufflonne,
- 04069035 : Kefalotyri,
- 04069050 : Fromages de brebis ou de bufflonne en saumure,
- 04069063 : Fiore Sardo et Pecorino,
- 04069085 : Kefalograviera et Kasseri.

Néanmoins, il existe de nombreux fromages de brebis dont les échanges ne relèvent pas des lignes précitées, notamment tous les fromages frais (échanges intra européens surtout).

Les statistiques douanières récemment publiées par Eurostat permettent de rétroscander les échanges de l'UE-27 depuis 1999. Sur les 7 lignes indiquées plus haut, les échanges entre les 27 et les pays tiers apparaissent très largement excédentaires et remarquablement stables entre 1999 et 2006. Les importations des pays hors UE-27 restent aux alentours de 1 000 tonnes et diminuent plutôt sur la dernière période. En comparaison, les exportations hors UE-27 représentent près de 30 fois les importations. Elles apparaissent à peu près stables comparées à une forte augmentation des échanges intra-UE durant cette période. Enfin, les valeurs unitaires en douanes apparaissent comparables pour les échanges intra-UE et pour les exportations sur pays tiers (entre 4,2 et 5,1 €/kg), indiquant une orientation préférentielle vers les marchés « riches ».

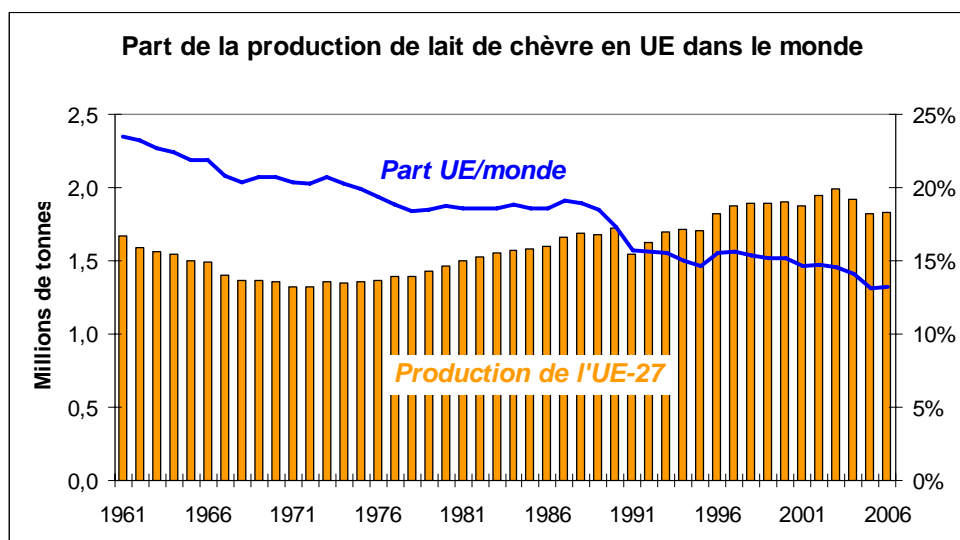


Source : Institut de l'Élevage d'après EUROSTAT - Comext

Les statistiques de la FAO indiquant des échanges de fromages de brebis passant entre 1999 et 2005 de 50 à 60 000 tonnes, l'UE-27 en fournirait à elle seule plus de la moitié !

### 3.8.6 Les fromages de chèvres sont davantage consommés localement

Selon les statistiques de la FAO, la production de lait de chèvre des 27 pays constituant l'UE a cru jusqu'en 2003, mais moins rapidement qu'ailleurs. Du coup, la part de la production mondiale des 27 a reculé sur une longue période. Elle serait d'environ 13 % en 2006. Cependant l'essentiel de cette production mondiale est réalisée dans les pays en développement, le plus souvent pour l'autosubsistance ou le marché très local. La production des 27 représente environ les  $\frac{3}{4}$  de la production de lait de chèvre des pays développés, une part à peu près stable depuis 15 ans. Les échanges internationaux de fromages de chèvres apparaissent marginaux selon la FAO (moins de 1 000 tonnes). Ils ne sont de toute façon pas répertoriés de façon autonome par la codification douanière.



Source : Institut de l'Élevage d'après FAOSTAT

### **3.9 Conclusion : les enjeux du secteur**

Alors que l'élevage ovin et caprin européen bénéficie d'une image très positive auprès du public, et alors que l'UE n'est autosuffisante en viande ovine qu'à 79 % de sa consommation, les éleveurs ovins et caprins paraissent souvent découragés et les campagnes européennes se vident actuellement de leurs brebis.

Notre étude a permis de mettre en exergue les difficultés particulières auxquelles les filières ovines et caprines européennes doivent faire face et qui expliquent largement cette situation :

- De très fortes exigences en travail et en compétences avec une défaillance générale de l'appui technique et de la formation à l'éleveur ;
- Un revenu des plus bas parmi l'ensemble des secteurs agricoles, très dépendant des aides publiques, avec des prix à la production insuffisants, tant en viande qu'en lait, et une valorisation très dégradée des co-produits (laine, peaux, abats...) ;
- Des coûts de production qui ne cessent d'augmenter, notamment en carburants, électricité et aliments du bétail, et une obligation d'identification électronique en 2010 qui représente un coût supplémentaire perçu comme trop lourd dans les conditions actuelles ;
- Une concurrence pour les surfaces fourragères disponibles qui joue le plus souvent en défaveur de l'élevage ovin, en particulier dans un contexte de renchérissement du foncier ;
- Une organisation insuffisante des filières qui gêne la maîtrise des coûts économiques et écologiques, notamment en termes de transport ;
- Un cheptel dont le déclin s'accélère, et une production de viande qui a atteint le volume critique sous lequel les filières ne pourront plus se maintenir ;
- Des entreprises de transformation fragiles qui ont des difficultés à investir et à trouver de la main-d'œuvre qualifiée ;
- Une consommation de viande en baisse et un besoin d'innover dans les produits à base d'agneau ;
- Une compétition avec l'agneau importé des pays tiers à plus bas prix.

Cependant, bien que le tableau soit assez noir, il est important de rappeler que ces filières présentent des atouts certains :

- Un lien très fort avec le territoire et l'environnement, avec des exploitations dont le rôle dans la préservation de la biodiversité et des paysages, mais aussi la lutte contre les incendies a été maintes fois prouvé ;
- Une capacité d'adaptation des exploitations, tant en termes de systèmes de production, en particulier leur mixité, que de valorisation de ressources fourragères pauvres ;
- Une plus faible mobilisation de capitaux que d'autres productions et une rotation plus rapide des immobilisations en cheptel vif du fait de la précocité sexuelle des agnelles et de la prolificité des brebis ;
- Des produits, viandes et fromages, de très haute qualité organoleptique et sanitaire ;
- Un potentiel de relance à la consommation, avec d'ores et déjà des résultats positifs dans certains États membres ;
- Une grande diversité du patrimoine génétique, avec pas moins de 250 races dans les 27 pays de l'UE ;



- Une production économiquement viable lorsque les conditions de production sont rationnelles.



## 4. Effets d'une plus grande libéralisation dans le cadre de l'OMC

Les négociations actuelles du cycle de Doha concernent la filière ovins-caprins sur plusieurs aspects : négociations agricoles proprement dites, négociations sur les appellations d'origine et la propriété intellectuelle (TRIPS), révision éventuelle des accords SPS (Sanitaire et phytosanitaire) et TBT (Obstacles techniques au commerce).

Mi-février 2008, il semble que les négociations soient au point mort concernant les 3 derniers aspects, en particulier sur la reconnaissance internationale et la protection obligatoire par les États des Indications d'origine géographique (IG) en dehors du registre des vins et spiritueux.

En revanche, les négociations purement agricoles semblent suffisamment avancées pour que Crawford Falconer, président du Comité Agriculture à l'OMC, ait publié le 8 février 2008 un « blue-print » sur les modalités d'un accord agricole, qui ait la forme finale d'un accord légal en bonne et due forme. Bien sûr, de nombreux points restent en discussion et figurent donc [entre crochets]. Un négociateur attentif en a ainsi compté pas moins de 235 sur 59 pages (cf TN/AG/W/4/Rev.1 sur le site [www.wto.org](http://www.wto.org)).

Les négociations agricoles portent sur 3 piliers :

1. les soutiens internes distorsifs sur les échanges internationaux ;
2. les subventions à l'exportation ;
3. l'accès au marché.

### 4.1 Effets d'un possible accord sur les soutiens directs

Sur le premier pilier, la négociation est surtout globale, portant sur la totalité des soutiens. Il s'agirait de diminuer l'ensemble de la boîte orange (soutiens liés à la production) et de la boîte bleue (soutiens couplés à une référence fixe de têtes de bétail ou d'hectares cultivés) entre 75 et 85 % par rapport à la référence initiale (boîte orange négociée à Marrakech + maximum versé sous la boîte bleue + 10% de la valeur de la production sur la période 1995-2000). Les aides découplées, affectant très peu les échanges, rentrent dans la boîte verte, et seraient donc exemptées de réduction à l'OMC.

Il est a priori très difficile de percevoir l'impact réel d'une telle diminution sur le secteur ovins-caprins, de toute manière marginal dans les budgets totaux affectés dans l'UE à l'agriculture. Il nous paraît tout de même important de conserver une flexibilité suffisante pour laisser possible un recoupage partiel de la Prime à la brebis ou à la chèvre (PBC) dans les pays qui ont fait ce choix, et les primes temporaires couplées que nous préconisons (qui rentreraient sans doute au moins pour partie dans la boîte bleue).

Cependant, ce projet d'accord prévoit également un plafonnement de la boîte bleue par secteur, équivalent à la moyenne versée par secteur sur la période 1995-2000. Cela pourrait limiter les montants versés par tête ou obligerait à un découplage d'une partie des PBC restant actuellement couplés. Depuis cette période, le cheptel de brebis de référence a beaucoup diminué dans l'UE-15, passant de 70 millions de têtes à 60 millions fin 2007. Néanmoins, cette baisse a été compensée par l'élargissement à 12 nouveaux pays membres, qui rajoute environ 10 millions de têtes fin 2007.

## 4.2 Effets d'un possible accord sur les subventions à l'export

Actuellement, aucune restitution n'est utilisée pour le secteur viandes ovines, de toute manière exportateur tout à fait marginal. De même, aucune restitution spécifique n'est versée sur les exportations de fromages de brebis et/ou de chèvre. La mise à zéro rapide de ces subventions à l'export ne concerne donc pas directement le secteur ovin-caprin. Les effets induits de la suppression des restitutions dans des secteurs connexes (autres produits laitiers, autres viandes) n'apparaissent pas non plus comme une réelle menace.

## 4.3 Effets d'un possible accord sur l'accès au marché

### 4.3.1 Le cas des fromages

Concernant les fromages de brebis identifiés comme tels, les importations de pays tiers restent à un faible niveau : entre 785 tonnes et 1 320 tonnes par an sur la période 1999 à 2006. Elles concernent principalement les fromages en saumure (type *feta*) et, plus marginalement, le *kashkaval*. Il existe certainement d'autres importations de fromages de brebis et de chèvres, mais la nomenclature douanière ne permet pas de les distinguer dans la masse des fromages de lait de vache.

Code douanier 8 chiffres	Dénomination	Droit de douane	Equivalent ad valorem	Bande tarifaire	Reduction proposée par le draft du 08/02/08
04064010	Roquefort	140,9 €100 kg/net	20,47%	20-50%	-55% à -60%
04069029	Kashkaval	151,0 €100 kg/net	47,71%	20-50%	-55% à -60%
04069031	Feta de brebis ou de bufflonne	151,0 €100 kg/net	47,33%	20-50%	-55% à -60%
04069035	Kefalotyri	151,0 €100 kg/net	41,66%	20-50%	-55% à -60%
04069050	Fromages de brebis ou de bufflonne, en récipients contenant de la saumure ou en outres en peau de brebis ou de chèvre (à l'excl. de la feta)	151,0 €100 kg/net	40,86%	20-50%	-55% à -60%
04069063	Fiore sardo, Pecorino	188,2 €100 kg/net	59,09%	50-75%	-62% à -65%
04069085	Kefalograviera, kasseri	151,0 €100 kg/net	55,65%	50-75%	-62% à -65%

Source : Institut de l'élevage d'après divers

Les droits de douane de ces différents fromages sont exclusivement sous forme de « droit spécifique », en euros par quintal de produit. Leurs équivalents « *ad valorem* » calculés en 2005 par les services de l'OMC (sur la base des valeurs moyennes en douane des années précédentes) s'étagent entre 20,47 % et 59,09 %, et ils seraient donc soumis à des réductions de 55 à 65 % selon les options proposées dans le document de C. Falconer.

Une autre limitation qui pèse sur les droits de ces fromages (comme d'ailleurs de nombreuses autres lignes tarifaires) réside dans le projet de transformer tous les droits de douane des pays membres de l'OMC (ou au moins 90 % des lignes tarifaires d'un pays donné) sous forme « *ad valorem* » pure. Cette transformation pourrait affaiblir encore la protection douanière résiduelle, notamment en cas de dévaluation rapide des monnaies des pays exportateurs, comme cela se passe très fréquemment.

Néanmoins, il ne paraît pas opportun de chercher à classer ces lignes tarifaires en produits sensibles afin de limiter la baisse des droits de douane suite à un éventuel accord. D'une part, ce classement s'accompagne nécessairement de l'ouverture de contingents tarifaires (à hauteur de 3 à 6 % de la consommation intérieure de l'UE-27), qui risquerait d'établir par pure opportunité des courants commerciaux jusqu'alors inexistants. D'autre part, parce qu'à part 2 lignes, tous ces fromages devraient théoriquement être protégés par des signes officiels de qualité que l'UE cherche à faire reconnaître sur le plan international dans les négociations TRIPS.

### 4.3.2 Le cas des viandes ovines et caprines

Il apparaît beaucoup plus complexe que le précédent. D'une part à cause du nombre de lignes tarifaires en cause : pas moins de 36 au niveau le plus détaillé (codes à 8 chiffres). D'autre part du fait des enjeux qui ne sont pas faciles à décrypter, **la quasi-totalité des importations actuelles s'effectuant à droit nul, au sein des contingents tarifaires** : quelle est la protection réelle des droits de douane ?

Une première analyse des droits actuels et des échanges depuis 1999, à la fois intra-UE et avec les pays tiers, permet d'isoler les lignes tarifaires susceptibles de poser problème en cas de baisse des protections douanières (voir tableau page suivante). Elle permet de distinguer 12 lignes dont les échanges sont relativement importants avec les pays tiers et également entre les pays de l'UE.

Toutes ces lignes concernent l'agneau.

Le mouton de réforme (identifié en tant que tel sous formes de carcasses ou de pièces avec os congelées) est échangé à des prix beaucoup plus faibles à l'intérieur de l'UE et les enjeux apparaissent beaucoup moins marqués.

Les viandes caprines apparaissent très peu échangées, tant en interne qu'avec les pays tiers.

Les animaux vivants ne sont pratiquement plus importés des pays tiers depuis l'intégration de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'UE, et les réglementations à la fois sanitaires et bien-être (transport des animaux vivants) apparaissent de toute façon comme une limite majeure aux échanges, beaucoup plus que les droits de douane.

Les préparations à base de viande ovine et caprine ne sont aujourd'hui protégées que par des droits très faibles, et ne font l'objet que d'échanges marginaux en volumes.

Les lignes d'agneau, les plus vulnérables à la baisse des droits de douane, peuvent être regroupées en 3 sous-ensembles :

- les carcasses réfrigérées ou congelées ;
- les découpes réfrigérées, avec ou sans os ;
- les découpes congelées, avec ou sans os.

#### ***Les carcasses d'agneaux :***

Quand elles sont réfrigérées, il s'agit de très loin de la forme la plus fréquente des échanges intra-UE. Pour des raisons techniques, elles ne sont presque jamais importées « *chilled* » d'Océanie. Les importations de carcasses congelées de Pays Tiers qui étaient encore très importantes il y a une décennie ou deux, sont en baisse depuis plusieurs années, sauf en provenance d'Amérique du Sud. L'avenir ne paraît pas favorable à des échanges de viandes

d'agneau sous cette forme : le coût du transport se renchérit tendanciellement et il vaut mieux ne transporter que les pièces à plus hautes valeurs ajoutées. En outre, les pays tiers ont souvent un avantage comparatif en terme de coûts de découpe, alors que les carcasses importées entières doivent être redécoupées dans l'UE avant la mise en marché.

Ainsi, ces lignes tarifaires n'apparaissent pas vraiment vulnérables à la baisse des droits de douane envisagée à l'OMC.

Le tableau ci-dessous a été établi par l'Institut de l'Élevage, après analyse des échanges ligne par ligne sur la période 1999-2006 et en faisant ressortir les *Equivalent ad valorem* calculés par les services de l'OMC en 2005.

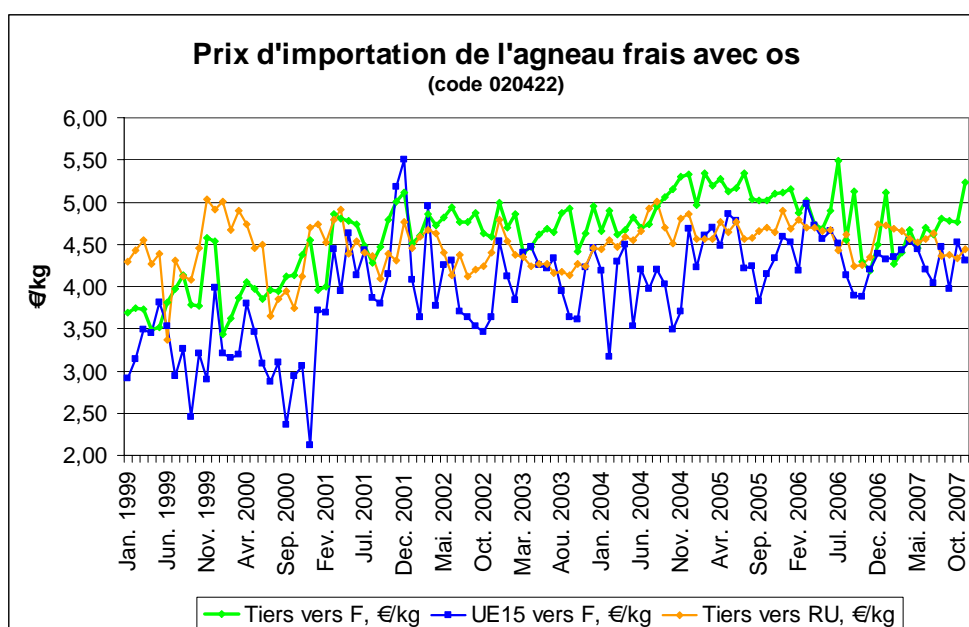
Code douanier 8 chiffres	Dénomination	Droit de douane	Equivalent ad valorem	Bande tarifaire	Réduction proposée par le draft du 08/02/08	Echanges intra-UE 27 1999-2006 (en ktéc)	Echanges extra-UE 27 1999-2006 (en ktéc)
01041010	Ovins reproducteurs de race pure		0,00%	sans objet	sans objet	0 à 1	#0
01041030	Agneaux jusqu'à l'âge d'un an, vivants (à l'excl. des animaux reproducteurs de race pure)	80,5 €100 kg/net	35,06%	20-50%	-55% à -60%	20 à 40	#0
01041080	Ovins, vivants (à l'excl. des agneaux et des animaux reproducteurs de race pure)	80,5 €100 kg/net	76,07%	>75%	-66% à -73%	5 à 20	#0
01042010	Caprins reproducteurs de race pure	3,20%	3,20%	<20%	-48% à 52%	#0	#0
01042090	Caprins, vivants (à l'excl. des animaux reproducteurs de race pure)	80,5 €100 kg/net	59,89%	50-75%	-62% à -65%	0 à 1	#0
02041000	Carcasses ou demi-carcasses, d'agneaux, fraîches ou réfrigérées	12,8% + 171,3 €100 kg/net	57,94%	50-75%	-62% à -65%	100 à 160	1 à 4
02042100	Carcasses ou demi-carcasses, d'ovins, fraîches ou réfrigérées (à l'excl. des carcasses ou demi-carcasses d'agneaux)	12,8% + 171,3 €100 kg/net	85,10%	>75%	-66% à -73%	14 à 19	0 à 1
02042210	Casques ou demi-casques, d'ovins, frais ou réfrigérés	12,8% + 119,9 €100 kg/net	60,17%	50-75%	-62% à -65%	1 à 5	1 à 2
02042230	Carrés et/ou selles ou demi-carrés et/ou demi-selles, d'ovins, frais ou réfrigérés	12,8% + 188,5 €100 kg/net	37,56%	20-50%	-55% à -60%	2 à 4	3 à 5
02042250	Culottes ou demi-culottes, d'ovins, fraîches ou réfrigérées	12,8% + 222,7 €100 kg/net	57,61%	50-75%	-62% à -65%	1 à 2	4 à 16
02042290	Viandes non-désossées, d'ovins, fraîches ou réfrigérées (à l'excl. des précédents)	12,8% + 222,7 €100 kg/net	61,23%	50-75%	-62% à -65%	6 à 15	12 à 23
02042300	Viandes désossées, d'ovins, fraîches ou réfrigérées	12,8% + 311,8 €100 kg/net	51,94%	50-75%	-62% à -65%	6 à 16	7 à 12
02043000	Carcasses ou demi-carcasses, d'agneaux, congelées	12,8% + 128,8 €100 kg/net	71,06%	50-75%	-62% à -65%	2 à 3	13 à 22
02044100	Carcasses ou demi-carcasses, d'ovins (à l'excl. des carcasses ou demi-carcasses d'agneaux), congelées	12,8% + 128,8 €100 kg/net	104,86%	>75%	-66% à -73%	0 à 1	0 à 1
02044210	Casques ou demi-casques, d'ovins, congelés	12,8% + 90,2 €100 kg/net	60,92%	50-75%	-62% à -65%	0 à 1	8 à 11
02044230	Carrés et/ou selles ou demi-carrés et/ou demi-selles, d'ovins, congelés	12,8% + 141,7 €100 kg/net	66,29%	50-75%	-62% à -65%	2 à 3	9 à 14
02044250	Culottes ou demi-culottes, d'ovins, congelées	12,8% + 167,5 €100 kg/net	83,18%	>75%	-66% à -73%	1 à 2	33 à 40
02044290	Morceaux non-désossés, d'ovins, congelés (à l'excl. des précédents)	12,8% + 167,5 €100 kg/net	82,74%	>75%	-66% à -73%	6 à 11	43 à 53
02044310	Viandes désossées d'agneau, congelées	12,8% + 234,5 €100 kg/net	92,04%	>75%	-66% à -73%	10 à 18	41 à 44
02044390	Viandes désossées d'ovins, congelées (à l'excl. des viandes d'agneau)	12,8% + 234,5 €100 kg/net	98,08%	>75%	-66% à -73%	10 à 14	43 à 53
02045011	Carcasses ou demi-carcasses, de caprins, fraîches ou réfrigérées	12,8% + 171,3 €100 kg/net	79,77%	>75%	-66% à -73%	2 à 3	#0
02045013	Casques ou demi-casques, de caprins, frais ou réfrigérés	12,8% + 119,9 €100 kg/net	59,67%	50-75%	-62% à -65%	#0	#0
02045015	Carrés et/ou selles ou demi-carrés et/ou demi-selles, de caprins, frais ou réfrigérés	12,8% + 188,5 €100 kg/net	86,49%	>75%	-66% à -73%	#0	#0
02045019	Culottes ou demi-culottes, de caprins, fraîches ou réfrigérées	12,8% + 222,7 €100 kg/net	99,86%	>75%	-66% à -73%	#0	#0
02045031	Morceaux non-désossés, de caprins, frais ou réfrigérés (à l'excl. des précédents)	12,8% + 222,7 €100 kg/net	99,86%	>75%	-66% à -73%	#0	#0
02045039	Morceaux désossés, de caprins, frais ou réfrigérés	12,8% + 311,8 €100 kg/net	51,94%	50-75%	-62% à -65%	#0	#0
02045051	Carcasses ou demi-carcasses, de caprins, congelées	12,8% + 128,8 €100 kg/net	54,10%	50-75%	-62% à -65%	0 à 1	0 à 1
02045053	Casques ou demi-casques, de caprins, congelés	12,8% + 90,2 €100 kg/net	41,72%	20-50%	-55% à -60%	#0	#0
02045055	Carrés et/ou selles ou demi-carrés et/ou demi-selles, de caprins, congelés	12,8% + 141,7 €100 kg/net	68,20%	50-75%	-62% à -65%	#0	#0
02045059	Culottes ou demi-culottes, de caprins, congelées	12,8% + 167,5 €100 kg/net	78,28%	>75%	-66% à -73%	#0	#0
02045071	Morceaux non-désossés, de caprins, congelés (à l'excl. des précédents)	12,8% + 167,5 €100 kg/net	79,10%	>75%	-66% à -73%	0 à 1	0 à 1
02045079	Morceaux désossés, de caprins, congelés	12,8% + 234,5 €100 kg/net	104,00%	>75%	-66% à -73%	0 à 1	0 à 1
16029072	Préparations et conserves de viande ou d'abats d'ovins, non-cuits, y.c. les mélanges de viande ou d'abats cuits et de viande ou d'abats non-cuits	12,80%	12,80%	<20%	-48% à 52%	1 à 2	#0
16029074	Préparations et conserves de viande ou d'abats de caprins, non-cuits, y.c. les mélanges de viande ou d'abats cuits et de viande ou d'abats non-cuits	16,60%	16,60%	<20%	-48% à 52%	#0	#0
16029076	Préparations et conserves d'ovins, cuits	12,80%	12,80%	<20%	-48% à 52%	1 à 4	0 à 2
16029078	Préparations et conserves de caprins, cuits	16,60%	16,60%	<20%	-48% à 52%	#0	#0

### Les découpes réfrigérées :

Les échanges de ces découpes réfrigérées croissent très fortement ces dernières années, tant sur le marché intérieur de l'UE que surtout en provenance des pays tiers. Les échanges intra-UE ont ainsi été multipliés par 2,4 entre 1999 et 2006, et les importations des pays tiers par 2,1 (à près de 58 000 téc en 2006).

Toutes les présentations sont concernées, aussi bien les découpes morphologiques avec os (casques, carrés, selles ou gigots) que les découpes avec os ou désossées sans dénomination particulière. En provenance des pays tiers, ces dernières sont désormais majoritaires, tandis que les gigots avec os, importations traditionnelles il y a encore peu d'années, ne représentent plus que moins du quart du total (16,3 ktéc en 2006).

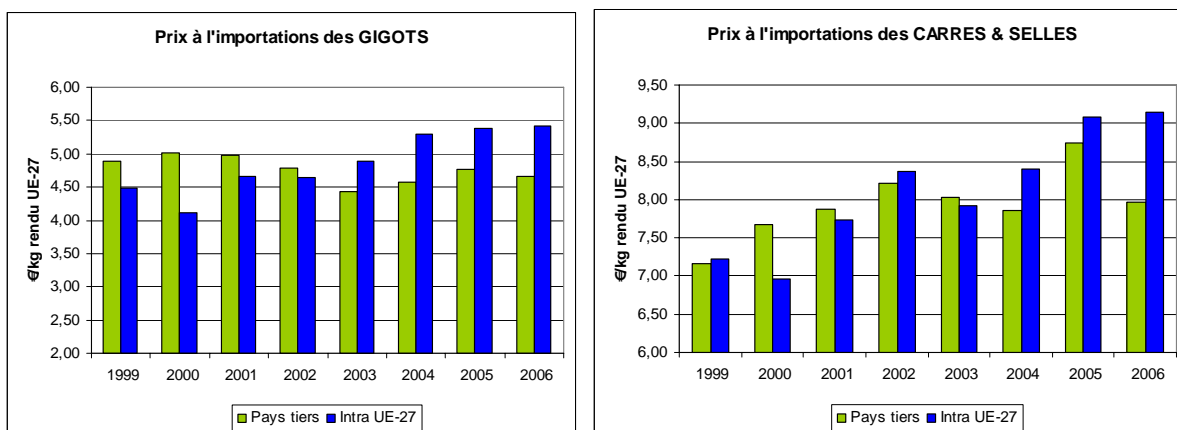
Les prix moyens à l'importation sur chacune de ces lignes ne sont pas fondamentalement différents que la provenance soit un autre pays de l'UE ou un pays tiers, comme le montrent les graphiques ci-joints.



Source : Institut de l'élevage d'après Eurostat - Comext

Les prix d'échange tiré des Douanes pour l'ensemble des découpes d'agneaux avec os (code à 6 chiffres, valeur déclarée CAF divisée par le volume brut) ne font pas apparaître d'effet dépressif des importations des pays tiers sur les marchés européens. Néanmoins, il s'agit largement là d'une distorsion due au traitement en bloc de toutes les lignes.

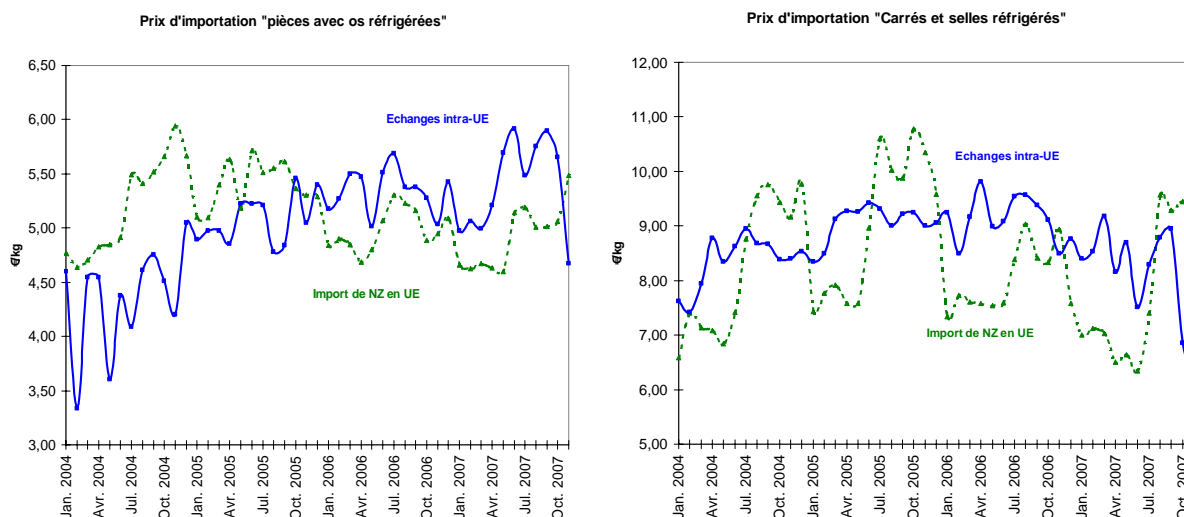
Les découpes avec os les plus importées dans l'UE sont les gigots (code 02042250) et les selles et carrés (code 02042230). Pour ces pièces morphologiques, les importations d'Océanie se font dans l'UE à des prix très nettement inférieurs aux échanges intra-UE.



Source : Institut de l'élevage d'après Eurostat - Comext

Ainsi, la divergence entre les prix (ici les moyennes annuelles) aurait plutôt tendance à s'accroître ces dernières années. Sur 2006, dernière année complète pour laquelle on a toutes les données, les selles et carrés en provenance d'Océanie étaient importés à des prix inférieurs de 13 % par rapport aux prix d'échanges au sein de l'UE (y compris Bulgarie et Roumanie). Les gigots étaient eux importés dans les différents pays de l'UE 14 % moins cher d'Océanie.

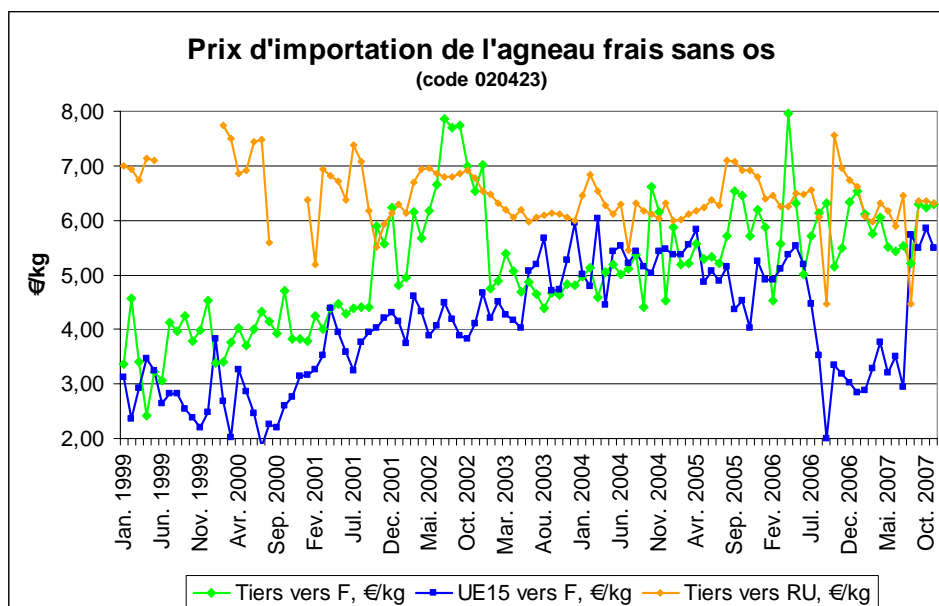
En outre, cette moyenne annuelle cache des disparités saisonnière parfois beaucoup plus importantes, notamment au printemps, et qui se sont plutôt accentuées ces dernières années. Les prix à l'importation de Nouvelle-Zélande (principale origine en volume) ont ainsi eu un effet particulièrement dépressif sur les prix de l'UE aux premiers semestres 2006 et 2007 pour les carrés et les selles et les pièces avec os. L'effet dépressif sur les gigots réfrigérés est lui connu depuis longtemps.



Source : Institut de l'élevage d'après Eurostat - Comext

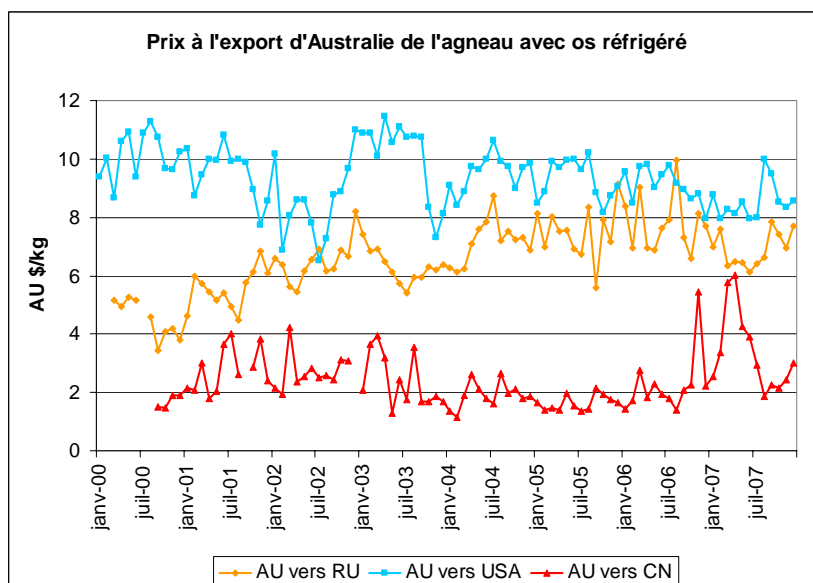
Pour les découpes désossées réfrigérées, à l'inverse des découpes anatomiques avec os, les prix à l'importation des pays tiers sont plutôt supérieurs à ceux des échanges intra-européens. En outre, ils paraissent plus élevés à destination du Royaume-Uni. Il s'agit sans doute de différence de qualité des produits qui ne peuvent être distingués par les lignes tarifaires. Les importations sous cette forme restent limitées vers la France (environ 600 téc en 2007) alors qu'elles progressent rapidement vers le Royaume-Uni (plus de 5 000 téc/an).

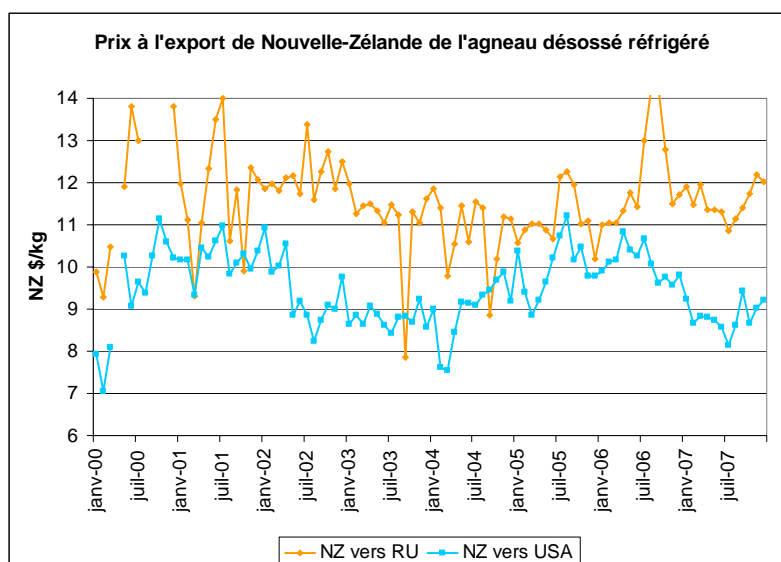




La seule comparaison des prix à l'importation ne suffit pas pour conclure sur le danger ou non de la baisse des droits de douane négociée à l'OMC. Ne serait-ce que parce que la totalité des importations de pays tiers entre dans l'UE à l'intérieur du Contingent tarifaire, donc avec des droits de douane nuls.

En revanche, la comparaison des prix à l'export des deux principaux pays exportateurs, Australie et Nouvelle-Zélande, vers d'autres destinations que l'UE peut donner des indications supplémentaires. Pour l'agneau avec os réfrigéré exporté vers d'autres destinations que l'UE, c'est plutôt l'Australie qui est l'exportateur le plus représentatif. Alors que pour les découpés désossés réfrigérés, c'est plutôt la Nouvelle-Zélande. Les deux graphiques suivants indiquent le rapport des prix moyens à l'export (FOB) en monnaies nationales.





Source : Institut de l'élevage d'après Douanes Néo-Zélandaises

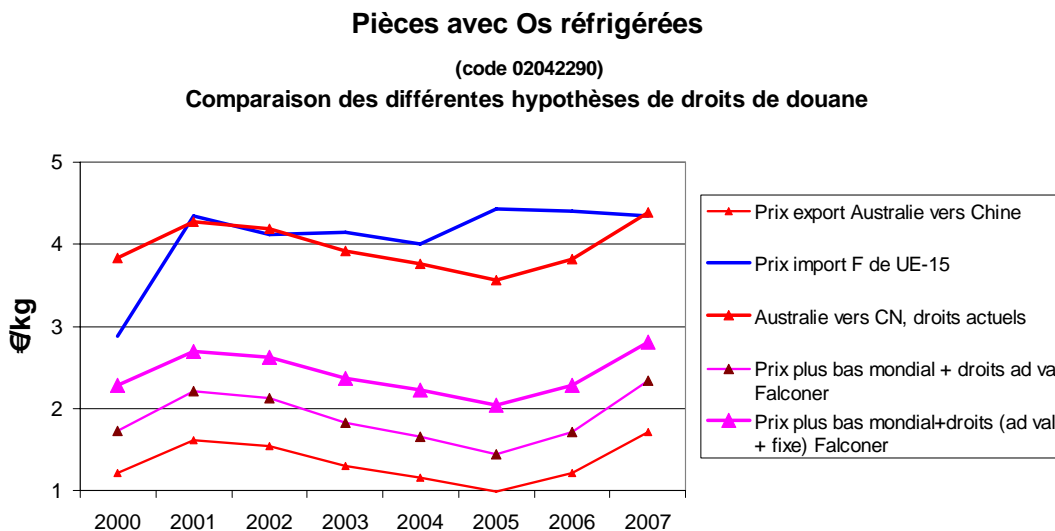
Dans le premier cas (viandes réfrigérées avec os), les prix australiens à l'export vers le Royaume-Uni (la destination européenne la plus significative) apparaissent plus faibles que ceux vers les USA, mais beaucoup plus élevés que ceux vers la Chine (il ne s'agit vraisemblablement pas des mêmes pièces).

Dans le deuxième cas (viandes réfrigérées désossées), les prix d'expédition de Nouvelle-Zélande vers le Royaume-Uni apparaissent, à l'inverse, supérieurs à ceux vers les USA. On peut faire des hypothèses d'impact des droits de douane.

*Méthode : pour simplifier la présentation, on travaille sur des prix moyens annuels.*

*Le prix mondial est le plus bas correspondant à des flux significatifs en volumes pour un des deux grands exportateurs pour la ligne tarifaire considérée. On transforme ce prix FOB avec le taux de change annuel de la monnaie considérée par rapport à l'Euro et on y ajoute les coûts d'assurance et de fret, estimés stables à 0,2 €/kg. On affecte ensuite ces prix des droits de douane actuels ou dérivés des formules proposées par le projet de « modalités agricoles » publié par Crawford Falconer le 8 février 2008 (milieu de la plage de négociation)*

On compare ces prix au prix moyen européen pour la ligne considérée : le prix d'importation en France de l'UE-15.



Source : Institut de l'élevage d'après Douanes Australiennes, BCE et Eurostat

Pour les **viandes réfrigérées avec os**, le prix mondial de référence est le prix des exportations d'Australie vers la Chine Populaire. Il correspond à des volumes non négligeables, 1 à 2 000 téc par an (1 440 en 2007), pratiquement autant que vers la France. Il faut toutefois signaler que ces flux sont environ 10 fois moins élevés que ceux vers les USA. On a choisi ici le prix le plus bas des flux d'exportation d'Australie et de Nouvelle-Zélande réunies. Et, comme le montre le graphique ci-dessus, ce prix est environ le tiers de celui pour les exportations à destination du Royaume-Uni.

Ce prix « plus bas mondial » affecté des coûts de transport et des droits de douane actuels est du même ordre que le prix intérieur dans l'UE, considéré comme étant le prix d'importation français de pièces avec os d'agneau européen.

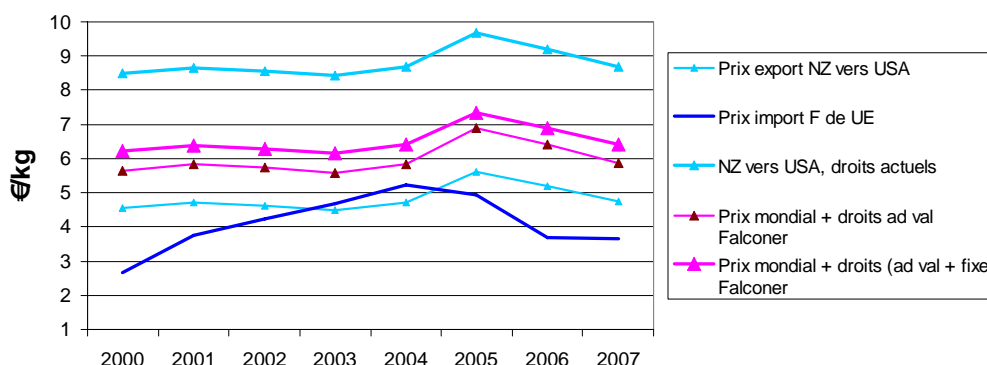
En revanche, si on modifie les droits de douane avec la formule proposée par le document de C. Falconer, les prix « rendus France » sont bien inférieurs. Il faut noter que l'écart est moindre avec une formule qui resterait comme actuellement formée d'une partie *ad valorem* et d'une partie fixe par rapport à la transformation totale en droit pur *ad valorem*.

En conclusion, la baisse des droits de douane proposée dans le projet de modalités de C. Falconer pourrait provoquer une baisse des prix intérieurs, principalement sur les découpes de bas de gamme. Si on refait ces mêmes simulations avec d'autres prix à l'exportation, Australiens ou Néo-Zélandais, vers d'autres destinations, on n'obtient pas d'effet significatif avec des prix mondiaux théoriques qui resteraient supérieurs aux prix d'échanges intérieurs européens.

## Pièces désossées réfrigérées

(code 0204230)

## Comparaison des différentes hypothèses de droits de douane



Source : Institut de l'élevage d'après Douanes Néo-Zélandaises, BCE et Eurostat

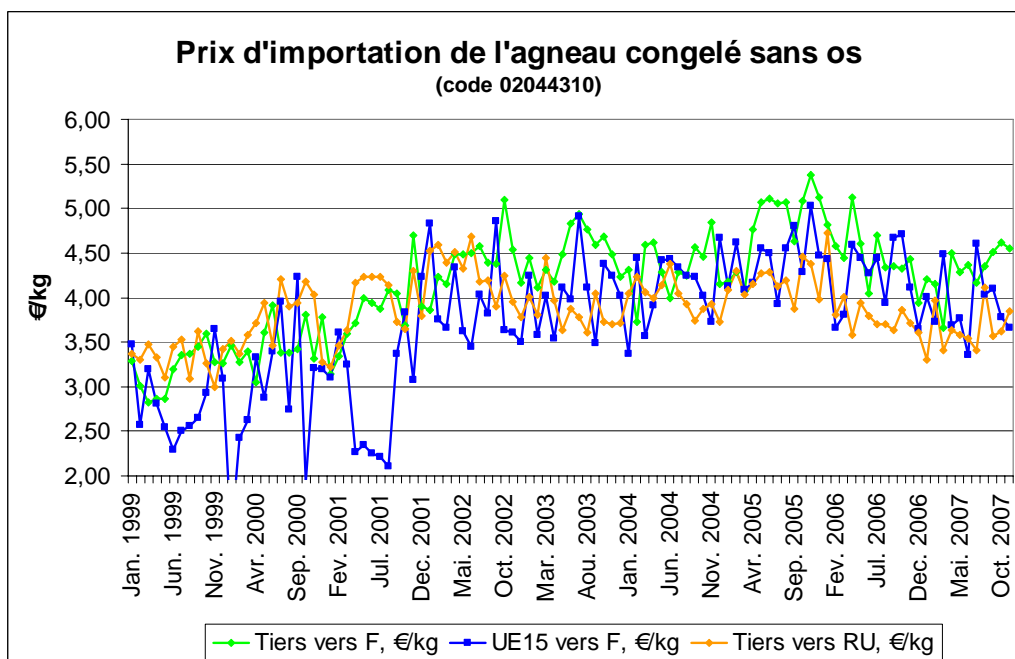
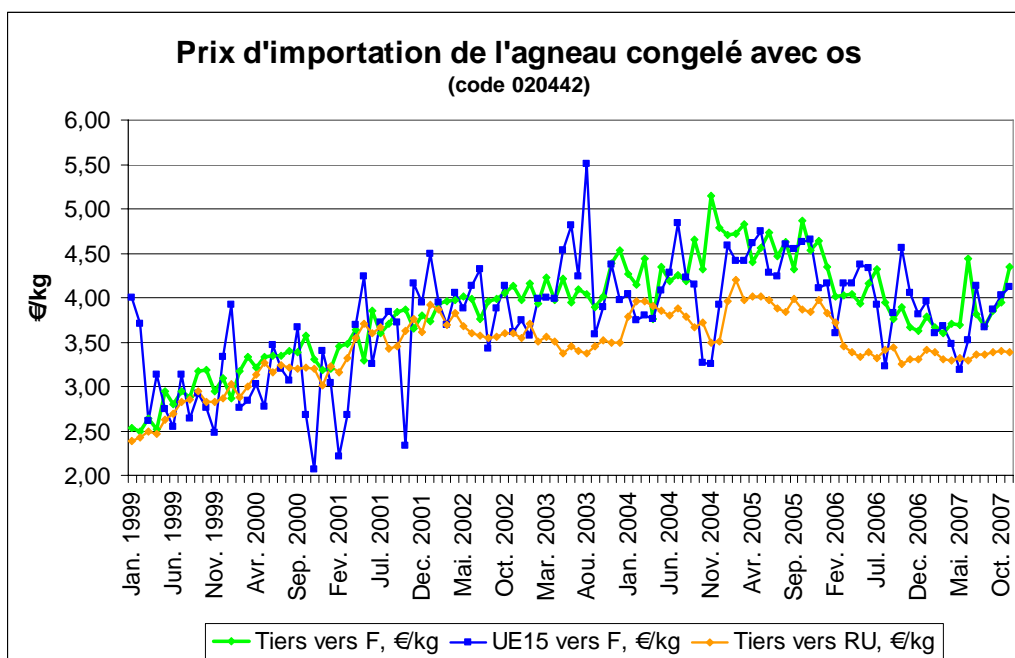
Pour les **viandes réfrigérées désossées**, les seuls flux significatifs en volume sont ceux vers l'UE d'une part et les USA d'autre part. Le prix mondial de référence est le prix des exportations de Nouvelle-Zélande vers les USA, un peu plus bas que les flux australiens vers la même destination.

Le graphique montre que le prix d'échange intra-Européen est du même ordre que le prix au départ de la Nouvelle-Zélande vers les USA, avant même l'affectation de droits de douane. La baisse des droits de douane n'aura donc aucun effet mesurable avec ce type de simulation. On peut juste remarquer que, encore une fois, le droit composite (*ad valorem* + fixe) résiduel après l'application des réductions de droits proposées par C. Falconer maintient un prix droit inclus plus élevé que le droit pur *ad valorem* résiduel.

### Les découpes congelées :

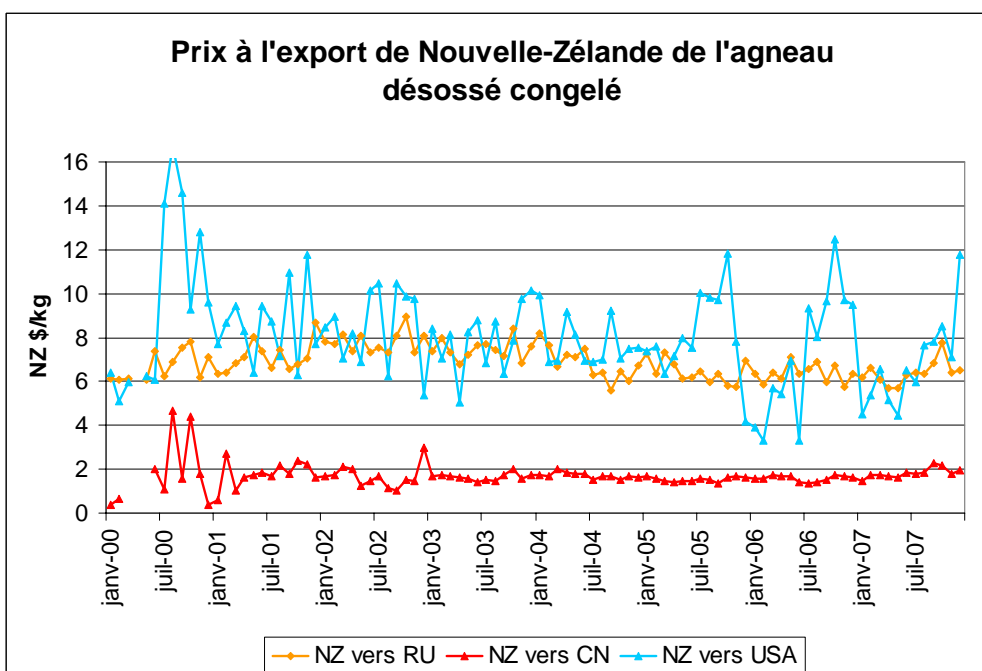
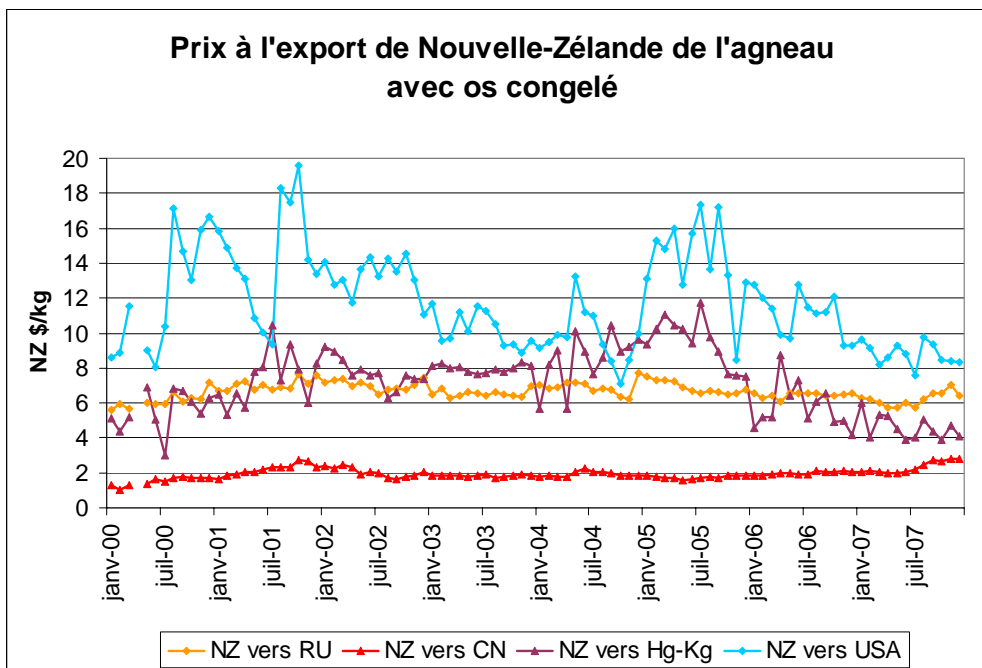
Les échanges de ces découpes congelées reculent plutôt ces dernières années en provenance des pays tiers. C'est cohérent avec la poussée des importations de viandes réfrigérées, au sein d'un contingent globalement inchangé en volume.

Comme l'illustrent les graphiques suivants, les prix à l'importation vers le Royaume-Uni de découpes congelées avec os d'Océanie sont le plus souvent moins chers que les prix des échanges intra-UE. C'est moins vrai pour les importations en France. Néanmoins, globalement et malgré l'analyse à un niveau de précision du code à 6 chiffres, la caractérisation déflationniste des découpes congelées des pays tiers est mise en évidence ici.



Source : Institut de l'élevage d'après Eurostat - Comext

Au départ de l'Australie ou de la Nouvelle-Zélande, les prix des découpes congelées vers l'UE ne sont pas les plus élevés. Ainsi que le montrent les graphiques qui suivent et qui concernent la Nouvelle-Zélande, les prix d'expédition FOB sont plutôt supérieurs vers les USA et même vers Hong-Kong pour les découpes congelées avec os, comparés à ceux des viandes destinées au Royaume-Uni. Pour les viandes désossées congelées, les prix d'expédition vers le Royaume-Uni ou les USA sont du même ordre de grandeur, même s'ils sont plus variables vers les USA. A priori, les types de pièces expédiées vers ces 3 destinations doivent être tout à fait similaires. Ce n'est sans doute pas le cas avec les pièces destinées à la Chine Populaire, qui partent de Nouvelle-Zélande approximativement trois fois moins cher. Il s'agira là du « prix mondial le plus bas » qui nous servira de référence pour la simulation de baisse des droits de douane.

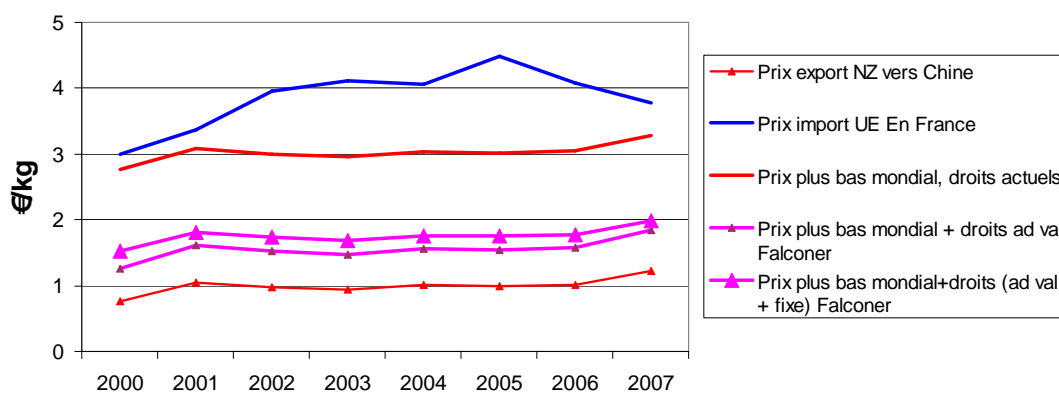


Source : Institut de l'élevage d'après Douanes Néo-Zélandaises

## Pièces avec os congelées

(code 0204242)

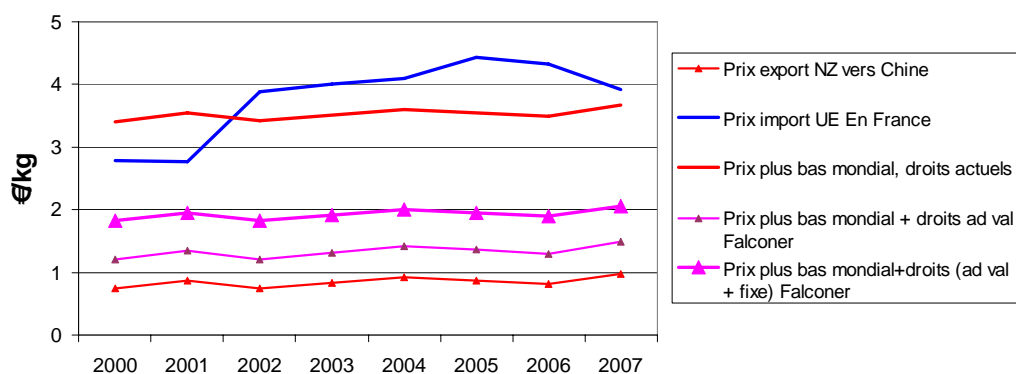
## Comparaison des différentes hypothèses de droits de douane



## Pièces désossées congelées

(code 020424310)

## Comparaison des différentes hypothèses de droits de douane



Source : Institut de l'élevage d'après Douanes Néo-Zélandaises, BCE et Eurostat

Ces simulations illustrent que les droits actuels ne sont pas toujours suffisants pour ramener les plus bas prix mondiaux (prix d'expédition de Nouvelle-Zélande vers la Chine Populaire) au niveau des prix d'échange internes à l'UE. Bien évidemment, la baisse des droits de douane affectés à ces plus bas prix mondiaux renforcerait considérablement le différentiel de prix. De façon moins forte cependant si on conserve un droit composite (une partie *ad valorem* + une partie fixe), que si le droit devient *ad valorem* pur.

On peut faire aussi ces simulations avec des prix mondiaux plus élevés, comme par exemple les prix d'expédition néo-zélandais ou australiens vers les USA ou vers Hong-Kong. Alors, la baisse des droits de douane proposée par le document de C. Falconer ne rendrait pas les prix de ces pièces d'agneau congelé en provenance des pays tiers et payant les droits pleins pour rentrer en UE plus compétitifs que les prix d'échange intérieurs de l'UE.

#### 4.4 Conclusion : priorités pour le secteur ovins-caprins dans les négociations commerciales internationales

Au niveau des négociations à l'OMC, il apparaît prioritaire :

- de refuser la simplification à outrance des droits tarifaires, c'est-à-dire de **conserver un maximum de droits sous leur forme actuelle, soit fixes, soit composites avec un élément fixe**, même après une réduction toujours en négociation. Il s'agit d'une forme de droit encore plus transparente que la forme *ad valorem* pour les exportateurs, et plus protectrice en cas de dévaluation monétaire d'un pays exportateur (la Clause de Sauvegarde Spéciale qui jouait en partie ce rôle est en passe d'être démantelée pour les pays développés). En tout état de cause, les lignes de fromages de brebis et surtout de viandes ovines devront être prioritaires pour conserver ces droits fixes dans les listes de modalités de l'UE.
- de faire avancer la reconnaissance des Appellations d'Origine et autres Indications Géographiques par les partenaires de l'UE, au-delà du registre des alcools, pour l'ensemble des fromages et des viandes.

L'incertitude reste importante sur les effets à long terme de la baisse des droits de douanes NPF envisagées par le projet de modalité de C. Falconer. Il pourrait aboutir à importer en UE des baisses de prix, notamment sur des pièces particulières telles que celles expédiées aujourd'hui par Australie et Nouvelle-Zélande sur la Chine Populaire.

Néanmoins, s'il fallait placer des lignes tarifaires en produits sensibles soumis à de moindres baisses de droits de douane, il ne s'agirait que des découpes d'agneaux, réfrigérées ou congelées, à l'exclusion des carcasses entières et des préparations. Ce serait alors accepter des contingents tarifaires supplémentaires, à hauteur de 3 à 4 % de la consommation de l'UE-27 sur les importations de ces produits (si par exemple la baisse des droits était moitié moindre que la normale). Aujourd'hui, les modalités de calcul des contingents supplémentaires ne sont pas encore arrêtées précisément : il n'existe pas de statistiques sur la consommation ligne tarifaire par ligne tarifaire. Un moyen serait de prendre la proportion des échanges intérieurs à l'UE pour chaque ligne tarifaire sur une période donnée. La très grande majorité de ces échanges ayant lieu en carcasses (voir tableau détaillé), la protection des seules lignes de découpe ne « coûterait » pas trop cher en termes de nouveaux contingents à ouvrir.

Il s'agit donc en dernière instance d'un choix entre deux risques :

- ou bien accepter une protection douanière qui pourrait devenir insuffisante pour les pièces d'agneau les moins chères, dont les courants d'échange internationaux sont aujourd'hui très réduits ;
- ou bien conserver une protection douanière plus importante, mais assumer le choix de l'ouverture d'un contingent supplémentaire à droit nul, qui sera assurément rempli par des pièces de haute valeur ajoutée. Elles viendront certes augmenter l'offre donc stimuler la consommation de l'UE, mais aux dépens d'une domination croissante de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, et d'une compétition accrue par rapport à la production européenne.



## 5. Propositions : un avenir pour le secteur ovin-caprin dans l'UE

Les propositions qui suivent sont issues de la consultation des experts nationaux. Elles ont pour la plupart trouvé un consensus auprès des parties prenantes consultées. Il s'agit de pistes possibles d'évolution de politiques publiques compte tenu des enjeux majeurs identifiés dans ce rapport. Certaines de ces propositions s'inscrivent totalement dans le cadre de la réglementation communautaire actuelle et d'autres nécessiteront sans doute des aménagements, ou du moins, une redéfinition.

Cependant, notre étude montre que les secteurs ovins et caprins sont actuellement à une phase critique de leur évolution et qu'il est urgent d'enrayer leur déclin, même si cela demande de reconsidérer certaines formes de soutien. Si rien n'est fait, l'avenir de ce secteur est certainement un déclin renforcé. On peut envisager une baisse production en viande de -8 à -10% d'ici 2015 ce qui réduirait le taux d'autoapprovisionnement de l'UE à près de 76% et marginaliserait encore plus les filières ovins-caprins dans l'économie agro-alimentaire européenne. A l'approche du bilan de santé de la PAC, le moment est opportun pour faire remonter les enjeux identifiés par les nombreux entretiens que nous avons menés.

Enfin, rappelons que les secteurs ovins et caprins ne mobilisent qu'une « petite » part du budget agricole communautaire, si on les compare aux secteurs des grandes cultures ou de la viande bovine.

### 5.1 *Mieux soutenir la production, pour une meilleure efficacité technico-économique et environnementale dans les exploitations*

#### 5.1.1 **Enjeux identifiés : à la fois un besoin de soutien et de progrès dans les exploitations**

L'élevage européen traverse actuellement une crise, avec des revenus à la baisse par rapport aux autres secteurs, notamment celui des céréales, et des charges toujours plus lourdes. L'élevage ovin et caprin est actuellement perçu comme particulièrement vulnérable d'un point de vue économique. Les éleveurs de petits ruminants, malgré les aides nationales ou européennes, ont généralement le revenu le plus faible de toutes les productions agricoles. Les réformes successives de la PAC ont creusé l'écart de soutien entre le secteur des petits ruminants et les autres secteurs agricoles. Cela a accentué les difficultés économiques auxquelles ce secteur doit faire face actuellement. La dernière réforme qui a introduit le découplage a accéléré le déclin du cheptel européen, comme nous l'avons montré.

A tous les échelons de la filière, il y a un consensus sur la nécessité de **donner un signal fort aux éleveurs** pour les encourager à ne plus quitter la production. La question n'est plus désormais « Comment soutenir le secteur ? » mais « Comment éviter le déclin accéléré? ». Il est impératif que les autorités publiques reconnaissent le besoin de rééquilibrer les revenus entre les secteurs de l'agriculture européenne. Par exemple, en France, l'analyse des comptes de l'Agriculture a montré que le revenu des céréaliers a doublé entre 2006 et 2007 alors que celui des éleveurs ovins/caprins a perdu 28 %.

Dans le même temps, notre étude met en exergue le besoin d'encourager la production à prendre une voie de progrès et celui d'une meilleure efficacité économique et technique et environnementale. Le niveau de maîtrise des charges, très variable d'une exploitation à l'autre, est d'autant plus problématique dans la conjoncture actuelle des matières premières et de l'énergie. De plus, dans la plupart des pays de l'UE, il existe une marge de progrès importante des résultats techniques des exploitations, notamment en termes de taux d'agnelage, de pratiques d'élevage et de qualité des carcasses : une partie encore importante des carcasses produites ne correspondent pas aux critères exigés par les industriels et la distribution. Enfin, l'élevage ovin, souvent extensif, généralement peu consommateur d'énergie et localisé dans les zones où les alternatives agricoles sont peu nombreuses, est un véritable acteur de l'entretien du territoire et de la conservation de l'environnement. Il est important de soutenir ces pratiques et de les encourager.

Ces progrès sont absolument indispensables si on envisage à long terme une baisse des soutiens européens au secteur agricole. En l'état actuel des choses, sans progrès net des filières ovines et caprines, le seul scénario envisageable est un déclin renforcé d'année en année. Ces secteurs ont besoin d'être accompagnés vers la recherche d'une meilleure efficacité technico-économique pour une meilleure indépendance vis-à-vis des soutiens publics.

### 5.1.2 Solution proposée : un plan de progrès

#### ■ Outil et justification

Il apparaît qu'une aide à la brebis, pour partie conditionnée par des engagements dans des démarches de progrès sur l'exploitation permettrait à la fois de rééquilibrer le revenu par rapport aux autres productions et d'accompagner les efforts consentis en termes de progrès. Les domaines de progrès envisagés sont les suivants (liste non limitative) :

- Engagement dans la formation et le suivi en réseau des résultats technico-économiques de l'exploitation ;
- Utilisation de la génétique (insémination artificielle ou béliers inscrits comme améliorateurs, adhésion à un dispositif de contrôle de performances) ;
- Amélioration du niveau de gestion sanitaire du troupeau (utilisation de génotypes résistants à la tremblante, plans de prévention des zoonoses, formations spécifiques...) ;
- Engagement dans l'identification individuelle électronique (avant 2010) ;
- Engagement dans une démarche de l'organisation collective de l'offre...

L'aide prévoirait une part fixe de compensation de la hausse des coûts de production par brebis agnelant dans l'année et attribuerait une part supplémentaire par type d'engagement, les éleveurs les plus engagés sur une voie de progrès seraient ainsi les mieux soutenus. L'engagement prendrait une forme contractuelle pour une période de 5 ans à partir de 2009 et jusqu'à 2013. Le niveau de soutien peut éventuellement être distingué entre brebis traitées ou non traitées (et chèvres), de la même manière que l'ancien dispositif de prime compensatrice ovine.

Notons que le groupe d'experts s'est clairement exprimé pour une aide à la brebis, argumentant qu'une aide à l'hectare ne présenterait aucune garantie en terme de maintien des brebis et d'amélioration de la productivité. En outre, dans certains nouveaux pays membres, comme en Hongrie ou en Bulgarie par exemple, le DPU à l'hectare revient en fait en bonne partie aux propriétaires terriens et non aux exploitants, ce qui serait donc aussi le cas pour une aide ovine à l'hectare.

L'aide pourrait prévoir une part supplémentaire pour les **jeunes agriculteurs** afin d'encourager leur installation dans ce secteur, mais aussi pour les exploitations en **zones défavorisées**, où les ovins sont souvent le dernier rempart contre la désertification et où les pratiques d'élevage traditionnelles adaptées à ces environnements difficiles, sont en train de disparaître avec les éleveurs. Dans les zones pastorales, il serait nécessaire d'envisager un complément particulier pour encourager le gardiennage des troupeaux et l'aménagement des parcours, en particulier dans un contexte où la réintroduction des grands prédateurs présente un risque accru.

Dans le cadre de la formation et du suivi en réseau des résultats technico-économiques, il serait nécessaire de prévoir un soutien renforcé aux services de remplacement de l'éleveur sur l'exploitation. Par ailleurs, dans les nouveaux États membres, l'appui technique, par les organisations de producteurs ou en consultation privée, est récent et il pourrait bénéficier de soutien supplémentaire.

Il est important d'envisager en particulier que la mesure sur l'identification électronique puisse être accompagnée d'un délai de mise en place supplémentaire pour certains États membres qui sont encore trop loin des objectifs, comme les nouveaux états membres notamment. Ces délais permettrait de mener les études de coûts et de faisabilité nécessaires pour évaluer véritablement les intérêts de ce dispositif.

#### ■ **Cadre réglementaire mobilisé et conditions de mise en œuvre**

Ce plan de progrès doit relever du premier pilier. Il s'agit bien de reconnaître la hausse des coûts de production et la forte différence de revenus avec les autres secteurs agricoles. Cela suppose donc une réaffectation au sein du budget du premier pilier. En outre, l'ensemble des experts consultés dans les différents états membres se sont prononcés contre l'effet très néfaste de la baisse des soutiens publics dans ce secteur.

Il est intéressant de voir que plusieurs États membres se sont penchés sur l'Article 69 comme une voie intéressante. Cependant, tel qu'il existe actuellement, l'Article 69 n'est pas une solution au problème que nous soulevons dans ce rapport. En effet, il ne permet qu'un prélèvement intra-secteur au sein d'un même État membre. En outre, le taux de prélèvement maximum est de 10 %. Dans le cadre d'une redistribution au profit seul des petits ruminants, le taux serait suffisant (environ 3 milliards d'euros prélevés sur les aides directes). Mais si on envisage d'y adjoindre d'autres secteurs, dans l'hypothèse par exemple d'un soutien à l'herbe (voir ci-dessous), il devient absolument nécessaire de relever le taux à au moins 15 ou 20 %. Le rapport sur le Bilan de Santé de la PAC, adopté par la Commission Agricole du Parlement européen le 26 février 2008, qui propose notamment une modification de l'Article 69, va dans ce sens : élargissement à tous les secteurs et prélèvement jusqu'à 15%.

Il serait intéressant de mettre en avant les très nombreux atouts environnementaux de l'élevage de petits ruminants, en particulier en termes d'entretien de l'espace et des paysages. Une modification de l'Article 69 pourrait prévoir de redistribuer l'enveloppe prélevée à des formes d'élevage qui assurent un entretien de l'espace.

Enfin, et c'est là un obstacle fondamental de l'Article 69 actuel, son implémentation est décidée au niveau de l'État membre, conformément au principe de subsidiarité. Etant donné le rapport de force entre les groupes de pression agricoles des différents secteurs, rapport de force qui n'est jamais au profit du secteur des petits ruminants, il est peu probable que les gouvernements nationaux parviennent à l'imposer. Il nous apparaît primordial que le soutien soit issu d'une décision communautaire. Un Article 69 modifié, qui permette un prélèvement de 15 ou 20% sur une assiette élargie à l'ensemble des secteurs, et dont l'implémentation serait sinon une

obligation, du moins une forte incitation européenne, nous semble une voie intéressante. Il restera à envisager avec attention les critères d'affectation (actuellement : qualité, environnement et commercialisation).

#### ■ Estimation financière

Selon les études menées dans les différents pays, l'augmentation des charges, dont l'alimentation et l'énergie, et l'érosion des prix sont responsables d'une baisse de 15 à 25 % de la marge brute durant les 4 à 5 dernières années. Nous pensons qu'un soutien minimum de 20 € par brebis est nécessaire pour couvrir à la fois cette baisse et inciter les éleveurs à s'engager dans une démarche de progrès. Le tableau suivant donne l'estimation financière<sup>10</sup> de ce plan de progrès selon différentes hypothèses : un seuil de 10 ou 20 brebis minimum pour entrer dans le programme, un taux d'engagement de 50% ou de 75% (c'est à dire 75% des brebis touchent 20€ et 25% ne touchent que 10€) et un paiement à 80% pour les brebis laitières et les chèvres, comme c'était le cas avec la PBC.

	seuil 10 brebis	seuil 20 brebis
75% d'engagement	1,08	0,98
50% d'engagement	0,93	0,84

*en milliards d'euros par an*

### 5.1.3 Effets attendus, risques associés

Comme nous l'avons souligné, il y a deux effets attendus de ce plan de progrès. En premier lieu, de stopper l'hémorragie qui touche actuellement le secteur en incitant les éleveurs à rester dans l'activité. Mais également d'accompagner les éleveurs vers la recherche d'une meilleure efficacité technico-économique. A l'issue des 5 ans du plan, l'objectif serait d'avoir stabilisé le cheptel européen, avec des exploitations restructurées aux résultats durables et moins dépendantes des aides communautaires.

Le principal risque associé à ce plan semble être sa relative lourdeur administrative. En effet, tout engagement implique un contrôle. Il convient donc de veiller à trouver des formes de contrôle simple à mettre en œuvre, comme de fournir des pièces justificatives, par exemple (pour la formation, la gestion sanitaire, la génétique...).

### 5.1.4 Une possibilité supplémentaire mais non spécifique aux petits ruminants : un soutien aux surfaces en herbe

Les petits ruminants, tout comme les bovins, contribuent au maintien des surfaces herbagères, dont la valeur environnementale est reconnue. Les prairies sont un atout en termes de préservation de la qualité de l'eau, de protection contre l'érosion, les inondations, les incendies ou les avalanches, de stockage de carbone, de maintien de la biodiversité et de qualité des paysages et des produits... sans oublier le bien-être des animaux au pâturage.

Dans certaines régions, la fauche et le pâturage permettent une mise en valeur d'espace sans alternative agricole et soumis à la déprise quand les ruminants disparaissent. Dans ces régions, la déprise et l'enfrichement se traduisent par des risques accrus d'incendies, une fermeture du paysage et donc une diminution de la valeur patrimoniale et touristique de la région, une perte

<sup>10</sup> Estimation basée sur le recensement de décembre 2006 : environ 60 millions de brebis pour l'UE- 27

de biodiversité, les boisements naturels qui s'installent étant nettement moins riches en espèces végétales et animales que les prairies antérieures.

La question des incendies, en particulier, est de plus en plus préoccupante. En France, selon le Ministère de l'Intérieur, le budget de la lutte contre les incendies est passé de 123 millions en 2005 à 190 millions en 2007. Le Centre d'analyse stratégique a estimé que le coût des moyens mis en œuvre s'élevait à 450 €/ha, une somme que l'on peut mettre au regard de ce que serait un soutien public à l'entretien du territoire par l'élevage. Dans d'autres régions, étant donné le marché actuel des céréales et le développement des agro-carburants, des prairies sont retournées et semées en monoculture, le différentiel de revenu à l'hectare jouant contre leur maintien comme surfaces fourragères.

Ces surfaces herbagères doivent être maintenues en l'état et les pratiques associées encouragées. Elles ne relèvent ainsi pas du deuxième pilier qui vise à compenser des pertes de revenu liées à des changements de pratiques. **Il convient donc de les soutenir par l'utilisation du premier pilier, puisqu'il s'agit bien là d'un problème d'orientation agricole entre les productions végétales et celles de ruminants.**

Bien qu'on ne puisse envisager de payer au même niveau les systèmes extensifs qui disposent de grandes surfaces herbagères, il convient cependant d'inclure les surfaces de parcours, sur lesquelles on ne peut envisager d'alternative à l'élevage de ruminants et qui en dépendent donc directement. A l'inverse, les prairies temporaires ne doivent pas non plus être oubliées, puisqu'elles sont souvent en concurrence avec les cultures céréalières. L'assiette de ce soutien serait donc la totalité des surfaces de prairies, permanentes et temporaires, avec un paiement à l'hectare à plusieurs niveaux, afin de ne pas survaloriser les systèmes extensifs.

La mise en œuvre de ce soutien peut relever d'un Article 69 remanié, comme expliqué ci-dessus. Mais il serait nécessaire d'en augmenter le taux de prélèvement à au moins 15 % afin de couvrir la totalité des surfaces en herbe à conserver.

Apparaissant comme un réel besoin, plusieurs États membres ont déjà mis en place un système de primes visant à promouvoir les surfaces en herbe contribuant indirectement à soutenir l'élevage, dans le cadre des mesures agro environnementales. Ces mesures nécessitent un cofinancement national qui n'est pas toujours possible pour l'État.

La mise en place d'une prime au niveau communautaire permettrait d'homogénéiser les dispositifs déployés dans les États membres et d'intégrer l'ensemble des pays de l'Union. Il faudra cependant s'assurer de la cohérence de cette nouvelle prime avec les dispositifs existants, notamment pour éviter la redondance de la prime. Le tableau ci-dessous référence des exemples de dispositifs susceptibles d'interagir avec la mise en place d'une « prime herbagère ».

Pays	Dispositif existant	Montant	Nature
France	PHAE : Prime herbagère agro-environnementale	76 €/ha, sur budget national	L'agriculteur s'engage pour 5 ans à tenir ses surfaces en herbe, et le taux de chargement doit être compris entre 0,35 et 1,4 UGB /ha.
Irlande	<i>Mixed grazing</i> (dans le cadre du REPS : Rural Environmental Protection Scheme)	50€/ha en cofinancement.	L'éleveur s'engage à maintenir au moins 3 vaches pour 70 moutons (pour une exploitation de 20ha) sur son exploitation.
Hongrie	Mesures écologiques de maintien des élevages.	18,82€/tête dans le cadre du PDRN	Programme n'ayant pas commencé.
Hongrie	Programme de développement de l'économie herbagère	N.A.	Pas de conditions sur les taux de chargement. Ce programme favorise le développement et le renouvellement des surfaces en herbe.
Grèce	Initiative pour l'extensification	Entre 30,5 et 66,5€/tête (PDRN)	L'agriculteur s'engage à réduire le taux de chargement sur son exploitation.

L'exemple français de la Prime Herbagère Agro-Environnementale (environ 75 euros /ha, sur budget national uniquement) nous a montré que ce montant était insuffisant pour inciter les éleveurs à rentrer dans le schéma exigeant de contractualisation sur 5 ans. Le soutien européen à l'herbe devra être supérieur, annuel, et sans engagement supplémentaire.

## 5.2 Accompagner la promotion des produits et la distinction de l'agneau européen

### 5.2.1 Étiquetage des viandes

Aujourd'hui, en l'absence de réglementation européenne sur l'origine, l'étiquetage des viandes ovines-caprines est très disparate selon les pays et les lieux de distribution. Le sentiment général tiré notamment de l'expérience sur la viande bovine est que l'information de l'origine est appréciée du consommateur européen. En outre, il serait paradoxal qu'au moment où la Commission européenne cherche à clarifier et harmoniser l'étiquetage des denrées alimentaires, les viandes ovines et caprines restent majoritairement vendues comme des produits standards sans aucune information d'origine. Certes, une part appréciable est vendue sous signe officiel de qualité (label national, STG, IGP ou AOP), mais c'est toujours une part minoritaire de l'offre, 15 % par exemple en France. Pour le reste, la mention de l'origine de la viande reste facultative.

La viande ovine et/ou caprine européenne est pourtant porteuse d'une identité forte, en matière de systèmes de production sanitaires performants, respectueux de l'environnement, facteur de biodiversité (multiples races et valorisation des prairies naturelles), part essentielle du tissu rural en zones difficiles... Cette image traditionnelle des systèmes d'élevage est encore prégnante dans l'esprit des consommateurs qui fréquentent les zones d'élevage, tant au Nord qu'au Sud de l'UE. L'agneau européen peut également bénéficier de son caractère de proximité dans un contexte de consommation qui met de plus en plus l'accent sur la distance parcourue par les aliments et les émissions de gaz à effet de serre qui en résultent.

C'est pourquoi, en plus des efforts nécessaires d'innovation dans les produits proposés au consommateur (voir ci dessous), il serait nécessaire de mieux segmenter le marché des viandes ovines et caprines dans l'UE selon leur origine.

- Nous proposons donc un **étiquetage obligatoire dans tous les modes de distribution de l'origine des viandes ovines et caprines** qui distinguerait :
  - Les viandes ovines ou caprines issues d'animaux nés et élevés dans l'UE avec la possibilité d'indiquer le pays d'origine (en plus ou à la place de la mention UE, mais de façon non obligatoire) ;
  - Les viandes ovines ou caprines provenant de pays tiers.

Pour les produits laitiers, la situation semble mieux normalisée, l'étiquetage obligatoire de l'établissement transformateur (cachet sanitaire ovale) s'accompagnant dans la très grande majorité des cas de la mention en clair du pays et de la région d'origine. D'autant plus que la plupart de ces fromages sont des spécialités régionales, beaucoup plus souvent vendus sous signe officiel de qualité. Par ailleurs, les importations de pays tiers de fromages ovins et/ou caprins sont extrêmement marginales depuis l'élargissement de l'UE.

### 5.2.2 Promotion des produits de filières ovins-caprins dans l'UE

Le développement des filières européennes est naturellement indissociable d'efforts d'innovation et de marketing. Celui-ci soit être principalement ciblé sur les marchés de l'UE mais également pour les fromages sur les marchés des Pays tiers.

L'appui des pouvoirs publics est déterminant dans ces filières qui sont caractérisées par des entreprises de transformation de petite et de moyenne taille, tant pour la viande que pour les fromages.

Il existe aujourd'hui des programmes de promotion européenne gérés sous divers règlements (1257/1999 pour les produits de qualité supérieure labellisés nationalement ; 1171/2005 pour les produits sous signe officiel de qualité européen ; R 1346/2005 pour la promotion des produits dans les pays tiers).

#### ■ Secteur de la viande ovine

Il s'avère que les deux premières possibilités ouvertes par les règlements 1257/99 et 1171/05 sont actuellement très peu utilisées pour la viande ovine-caprine, sinon par une opération de promotion des viandes bovines et ovines sous IGP d'Espagne (« *Carnes Unicas de Tierras Unicas* »). Or, des crédits existent, qui sont actuellement sous-utilisés et la priorité serait donnée à des projets associant plusieurs pays.

- C'est pourquoi nous recommandons que les **filières concernées se groupent afin de proposer dans les principaux pays consommateurs de l'UE des campagnes de promotion de diverses IGP/AOP de viandes ovines**. Néanmoins, la difficulté est de désigner une organisation interprofessionnelle représentative parmi celles qui gèrent les diverses IGP/AOP. Il serait sans doute nécessaire de **construire une organisation ad hoc porteuse du projet de promotion**.

Mais, ciblée sur quelques IGP/AOP, donc quelques terroirs et produits caractéristiques associés, cette campagne ne suffira pas à redorer le blason de l'ensemble des viandes ovines et caprines produites dans l'UE, ni à faire apprécier le produit « viande ovine ou caprine » dans des pays où sa consommation est aujourd'hui tout à fait marginale. En outre, les viandes sous IGP/AOP sont souvent vendues à des niveaux de prix parmi les plus élevés dans l'univers des viandes, ce qui limite la cible de clientèle.

- Il serait selon nous nécessaire de mettre en place, de façon dérogatoire aux règlements existants, **une campagne pluriannuelle de promotion générique de la viande ovine-caprine produite dans l'UE**, en insistant d'une part sur les standards de production les plus élevés au monde, et d'autre part sur les qualités intrinsèques de cette viande et des systèmes de production dans l'UE.

Il faut ici noter qu'une campagne de promotion de l'agneau générique a été lancée en France en 2008, financée par les interprofessions françaises, irlandaise et britannique. Elle repose sur une nouvelle façon de voir l'agneau, en s'appuyant sur une offre plus variée, avec davantage de produits élaborés. Le budget total est de 4 millions d'euros sur 3 ans. Cette initiative collective démontre bien la volonté de dépasser les oppositions historiques entre les filières afin de s'atteler à résoudre un problème commun : la consommation. Il serait vraiment nécessaire que les pouvoirs publics considèrent la possibilité d'accompagner de telles démarches.

#### ■ Secteur des fromages de lait de brebis et de chèvres

L'image des fromages de brebis et de chèvres parmi les consommateurs européens semble moins élitiste que celle de la viande. Le marché croît d'année en année sous l'effet d'efforts d'innovation marqués et de nombreuses spécialités régionales qui trouvent leurs places sur les plateaux de fromages et/ou dans le secteur du « food service ». Par ailleurs, les qualités nutritionnelles des laits de brebis et de chèvres sont reconnues et ils sont souvent présentés comme une alternative au lait de vache dont la digestibilité et la tolérance sont moindre. La problématique est donc tout à fait différente que pour les viandes. Il nous semble que les priorités devraient porter :

- D'une part sur la **promotion locale des produits fabriqués à la ferme**, qui constituent une vitrine très intéressante pour l'ensemble de la filière fromagère. Ces promotions peuvent passer par des circuits ou animations touristiques (visites de fermes, marchés fermiers en saison...), mais aussi par l'aide à la constitution de lieux de vente spécifiques (des magasins dédiés existent par exemple dans la région Rhône-Alpes en France). Il s'agira là forcément d'initiatives locales, dont les budgets peuvent être cofinancés par des fonds de développement rural relevant des axes 1, 3 voire Leader. Mais nous suggérons **qu'un centre de ressource spécifiquement dédié pour aider à monter ces projets locaux et favoriser les échanges entre expériences locales soit constitué au niveau européen**.
- **D'autre part sur la promotion internationale de fromages de chèvres et de brebis**. Le projet de *co-branding* des fromages de Roquefort, de Comté et de Parmigiano Reggiano qui est actuellement en cours de montage vers le Japon constitue un exemple fort intéressant. Nous recommandons donc **d'abonder un budget de promotion disponible pour ces fromages à l'exportation sur pays tiers** (d'autant que certains sont actuellement affectés par la surtaxation des Etats-Unis suite au règlement du Panel bœuf aux hormones à l'OMC) et **de l'afficher** largement auprès des entreprises susceptibles d'être intéressées. Là encore, **un service européen d'aide au projet** ne serait pas superfétatoire, notamment pour favoriser les opérations conjointes entre signes officiels de qualité de pays différents et permettre aux PME de s'y associer.



## 5.3 Aider l'innovation

### 5.3.1 Enjeux identifiés : un besoin d'innovation dans les entreprises d'aval et pour les exploitations

La consommation d'agneau en Europe est actuellement en baisse, comme nous l'avons montré dans ce rapport. Un des défis liés à la consommation que la filière doit relever actuellement est de renouveler la gamme de produits proposés. Des études ont révélé que le consommateur d'agneau était plutôt âgé et que les jeunes consommateurs s'éloignaient de l'agneau. En effet, les présentations actuelles en viande ovine proposent de grosses portions de type familial, comme le gigot ou le plateau de côtelettes, ou des morceaux perçus comme compliqués à préparer, comme le *navarin*. Il existe donc un enjeu très fort sur le **développement de nouvelles présentations en viande ovine**, qui mettent en avant des critères de praticité (portion individuelle, préparation facile), de qualité nutritionnelle, de modernité... Dans certains États membres, de tels développements ont déjà vu le jour : c'est le cas de l'Irlande, avec les émincés pour wok, ou de l'Angleterre, avec le haché d'agneau. Les experts nationaux ont conclu que ces innovations contribuent à maintenir la consommation nationale.

L'innovation dans la transformation des laits de brebis et de chèvre (fromages, ultra-frais...) est également une nécessité absolue face au rapide développement des concurrents au sein de l'univers du rayon « laitier » (lait de vache transformé, produits similaires à base de protéines non laitières).

Par ailleurs, dans les exploitations ovines et caprines, il existe d'importantes marges de progrès techniques. Les exigences en travail de ce type d'élevage sont très élevées. Le développement de certaines techniques ou technologies pourrait soulager une partie de cette charge de travail (par exemple, des tondeuses performantes, des aménagements de bâtiments ou de pâturages, des robots de traite...). De plus, la recherche d'une meilleure productivité du travail passe par une utilisation de la génétique et un développement des ressources génétiques disponibles.

Enfin, les marchés de la laine et des peaux sont internationaux et fluctuent énormément. Aujourd'hui, la rémunération de ce cinquième quartier est quasiment anecdotique. La recherche et le développement de nouvelles utilisations (par exemple, comme base de matériau d'isolation thermique écologique et performant) permettraient de mieux le valoriser. Des filières de ce type existent déjà, comme par exemple Natur'Laine, commercialisé par France Laine, qui permet de payer la laine jusqu'à deux fois plus à l'éleveur. Ces filières ont besoin d'accompagnement en recherche et développement. De la même manière, les utilisations des peaux pourraient également être diversifiées.

### 5.3.2 Solution proposée : renforcement du cofinancement des projets de recherche & développement

Dans plusieurs pays de l'UE, des accompagnements de projets de recherche sont déjà mis en œuvre sous la forme de cofinancement à l'échelle régionale (via le FEADER, axes 1 et 2). Les entreprises peuvent y prétendre pour des projets de recherche et développement individuels ou collectifs. L'expérience a montré que ces financements étaient très utiles et véritablement dynamisant pour la recherche-développement. Il convient donc de les renforcer et de faciliter leur utilisation dans les régions. Il y a là un moyen simple et peu coûteux de contribuer à résoudre les problèmes de consommation.

Une « **agence européenne pour la mobilisation de l'innovation dans les filières petits ruminants** » pourrait stimuler ce mouvement, mettant à disposition des ressources humaines et un centre de documentation et d'échange d'expériences. Cette agence pourrait fonctionner conjointement avec le Centre de ressources envisagé pour la promotion des produits fermiers, même si les compétences à mettre en œuvre ne sont effectivement pas identiques.

La question génétique est particulièrement importante pour les exploitations. En France, par exemple, les crédits régionaux de soutien à la génétique et à l'adhésion à un dispositif de contrôle de performances ont été fortement diminués en 2006. Les effets en termes de ralentissement du progrès technique risquent d'être très négatifs.

## **5.4 Développer la communication sur les métiers de la filière**

### **5.4.1 Enjeux identifiés**

La production ovine souffre d'une image très contrastée auprès des jeunes susceptibles de s'installer. Les aspects positifs, notamment en termes de souplesse du travail et de développement ou diversification possibles, sont souvent éclipsés par la pénibilité du travail et le faible niveau de rémunération. L'élevage ovin et caprin n'attire pas les jeunes agriculteurs et la moyenne d'âge des éleveurs est élevée. Dans ce secteur, le renouvellement des générations est encore plus problématique qu'ailleurs. Il existe un véritable besoin de communiquer sur le métier d'éleveur ovin/caprin.

L'aval de la filière peine également à trouver de la main-d'œuvre qualifiée. Tant dans les abattoirs que dans la distribution, les bouchers se font de plus en plus rares. Là encore, la pénibilité du travail décourage les candidats, qui ignorent en partie le très bon niveau de rémunération de ce secteur et les possibilités d'évolution, notamment en GMS.

### **5.4.2 Solutions proposées**

Les filières de formation existent, notamment dans les pays du Nord de l'Europe. Mais il est absolument nécessaire de communiquer sur les métiers de la filière afin d'y attirer les jeunes. Tout d'abord, l'élevage ovin ou caprin doit être revalorisé dans la formation agricole : les fortes différences de revenus entre les différents types d'élevage doivent être expliquées et les élevages les plus performants mis en avant. La formation doit en particulier travailler sur les performances technico-économiques afin d'engager les éleveurs qui s'installent sur une voie d'efficacité et de meilleure maîtrise des charges.

De même, les formations de bouchers existent mais les classes sont de moins en moins remplies, faute de communication auprès des jeunes. Il est nécessaire de renforcer la présence des professionnels sur les salons étudiants et dans les centres d'orientation. Des journées « portes ouvertes » peuvent être organisées en distribution mais aussi en transformation. Par exemple, la démarche française « Une journée chez mon artisan boucher » pourrait être élargie aux GMS. Toujours en France, on peut envisager la possibilité d'allouer une partie de la taxe d'apprentissage des entreprises à ces campagnes de communication sur les métiers des filières viande. Mais il est aussi nécessaire de prévoir des budgets spécifiques.

## **5.5 Aider l'organisation des filières pour une rationalisation de leur fonctionnement**

### **5.5.1 Enjeux identifiés**

La part de la production organisée en viande ovine varie d'un pays à l'autre. En France, ou en Espagne, par exemple, où l'organisation est plus poussée qu'ailleurs, elle est environ de respectivement 50% et 60 %.

Cependant, on peut faire le constat que certains abattoirs sont parfois sous-utilisés et à l'origine de coûts de structure démesurés pour les filières alors que dans d'autres régions, les agneaux sont transportés sur des distances très importantes (parfois 200 km) pour être abattus. Il existe un besoin fort, tant pour des raisons économiques qu'écologiques, de rationaliser ce maillon de la filière. Par ailleurs, le regroupement de l'offre et la réflexion collective permettraient aux structures commerciales, souvent isolées, de peser plus lourd dans les négociations avec les distributeurs.

Dans le secteur laitier, notamment en Grèce et en Italie, il apparaît que la rémunération de l'éleveur pourrait être durablement améliorée par une meilleure organisation entre les acteurs de la filière, notamment avec certaines formes de contractualisation sur des critères de qualité, de prix et de promotion.

### **5.5.2 Solutions proposées**

La rationalisation de l'offre en agneau est à envisager de façon différente selon la région considérée, mais il s'agit toujours d'une meilleure maîtrise des coûts pour la filière. Dans certaines zones, il conviendrait de faciliter le rapprochement des structures existantes afin que l'utilisation d'outils communs, par exemple, leur permette de faire des économies d'échelle. Dans ce cas, les projets auraient besoin d'appui en termes d'animation et de conseil juridique.

Dans d'autres régions, il faudrait encourager les organisations existantes à regrouper l'engraissement à partir d'agneaux collectés dans les zones où cette activité n'est pas rentable afin de réduire les coûts globalement pour la filière et d'améliorer la qualité des agneaux issus de ces régions. Dans ce cas, les pouvoirs publics pourraient encourager ces projets avec une aide au démarrage de ces activités, pendant une période de 5 ans.

Dans les secteurs laitiers du Sud de l'UE, il convient d'encourager la mise en place d'accords ou de contractualisation entre producteurs, transformateurs et distributeurs basés sur des critères de qualité et de prix du lait afin de sécuriser les apports et les revenus des éleveurs.

## **5.6 Réorganiser les moyens de maîtrise des risques sanitaires**

### **5.6.1 Enjeux identifiés**

Les troupeaux ovins et caprins sont certainement parmi les plus exposés aux risques sanitaires, comme le soulignent les experts de l'Unité Santé Animale de la DG SANCO. Ainsi les épizooties de fièvre catarrhale ovine (FCO ou Blue Tongue Virus, sérotypes 1, 2, 4, 8, 9, 16) ont des conséquences sanitaires et économiques majeures, tout spécialement sur les filières ovines et caprines. Les petits ruminants sont aussi confrontés à des maladies beaucoup plus anciennes et reconnues comme la fièvre aphteuse en 2001 et à nouveau en 2007 pour ne citer que les événements les plus récents.

Des budgets communautaires très significatifs sont actuellement engagés pour la lutte sur 2 fronts principaux, concernant des maladies transmissibles à l'homme :

- sur les **encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST)**, dont la tremblante (ou scrapie) est la forme la plus connue et répandue dans pratiquement tous les États membres. La législation a récemment évolué n'obligeant plus à l'abattage total et permettant de conserver un animal malade quelques années avec des restrictions de mouvement ;
- sur la **brucellose**, toujours endémique dans certaines régions du Sud de l'UE.

La **FCO** est en train de rejoindre ce chapitre des opérations de lutte prioritaire, avec le financement de programmes généralisés de vaccination au printemps 2008.

Les risques sanitaires apparaissent de plus en plus importants et difficiles à anticiper globalement. Ainsi d'autres sérotypes de FCO sévissent dans les pays sub-méditerranéens et menacent l'est de l'Europe. De même la peste des petits ruminants, la fièvre aphteuse, la fièvre de la vallée du Rift sont, parmi d'autres, endémiques dans les pays proches de l'UE. Seule l'UE dans son ensemble, avec les organisations internationales comme l'OIE, la FAO ou la Banque Mondiale, peut mener des opérations de coopération avec les pays touchés pour prendre le problème à la base.

Par ailleurs, de nombreuses maladies animales endémiques dans l'UE affectant la productivité des petits ruminants sont peu prises en compte aujourd'hui, comme les mycoplasmoses (*M. agalactiae*, *M. capricolum*, *M. mycoïdes mycoïdes*, etc.), le CAEV (Arthrite Encéphalite Caprine à Virus), la paratuberculose (plus de vaccin disponible en France) ou la fièvre Q, etc.

Enfin, certains marchés, comme la Chine, sont actuellement fermés à l'export pour l'UE pour des raisons sanitaires alors qu'ils représentent des clients potentiels, en particulier pour des morceaux non valorisés dans nos marchés occidentaux comme certains abats blancs. Certaines de ces restrictions ne sont plus justifiées dans le contexte sanitaire actuel.

### 5.6.2 Solutions proposées

- Ainsi, tant pour détecter rapidement le déclenchement des grandes épizooties toujours à redouter (alerte-vigilance) que pour lutter contre les maladies affectant la productivité (études pour prioriser les affections les plus pénalisantes), il apparaît nécessaire de **favoriser la mise en place d'observatoires régionaux des maladies des petits ruminants, observatoires mis en réseau au niveau européen**. Cela s'inscrit d'ailleurs pleinement dans la « nouvelle stratégie de santé animale pour l'Union européenne 2007-2013 : mieux vaut prévenir que guérir ». Ces observatoires doivent être en lien tant avec les autorités vétérinaires locales, nationales et européennes, les réseaux de laboratoires publics qu'avec les vétérinaires praticiens et les associations d'éleveurs.
- Les éleveurs ovins et caprins devraient être **encouragés à se grouper en associations sanitaires, à l'échelle locale et nationale**. Un peu à l'exemple de ce qui existe en France, en Belgique, en Allemagne, aux Pays-Bas, au Luxembourg ou en Italie... associations ad hoc ou plus générales mais ayant une activité proprement sanitaire qui se sont regroupées au niveau européen dans la FESASS (Fédération européenne pour la santé animale et la sécurité sanitaire). Ces associations seraient le lieu privilégié pour les actions de prévention et de formation des éleveurs. Il conviendrait d'inciter les États membres et les régions à mettre en place des actions de formation et de prévention à travers le FEADER (axe 1 :

ressources humaines et qualité des produits agricoles), si nécessaire en dégageant un budget incitatif particulier. Ces formations devraient principalement porter sur la détection des maladies et les soins courants, sur le modèle des formations assurées en France par les GTV<sup>11</sup> et les GDS<sup>12</sup>, « l'éleveur, infirmier de son élevage », ainsi que sur les bonnes pratiques d'hygiène particulièrement pour la production laitière et les fabrications à la ferme.

- Les petits ruminants sont de plus en plus dépourvus de médicaments vétérinaires spécifiquement conçus pour eux, surtout pour les **ovins laitiers et les caprins**. Les procédures d'Autorisation de Mise sur le Marché (AMM) apparaissent souvent trop lourdes à l'industrie vétérinaire, face à l'étroitesse du marché. Les Autorisations Temporaires d'Utilisation ou d'Importation ne peuvent combler ce manque à elles seules. Ainsi, les vétérinaires praticiens sont souvent réduits à prescrire « dans le cadre de la cascade », à partir d'un arsenal thérapeutique principalement conçu pour d'autres espèces (les bovins essentiellement) ou d'autres pathologies, sans validation de la recherche et sous la seule responsabilité du vétérinaire praticien vis-à-vis des assurances. Dans ce cadre de la cascade, les délais d'attente incompressibles sont élevés et s'avèrent pénalisants pour les productions de petits ruminants (au minimum 8 jours pour le lait et 28 jours pour la viande), alors qu'ils peuvent parfois être inférieurs pour les médicaments pourvus d'AMM (cas des antiparasitaires pour les caprins notamment). Il conviendrait ainsi de **créer un groupe de travail associant les autorités vétérinaires nationales, l'industrie vétérinaire (à travers l'IFAH), les experts européens du secteur, les organisations vétérinaires et les organisations d'éleveurs afin de déterminer rapidement des procédures simplifiées d'AMM au niveau européen pour les médicaments destinés aux petits ruminants**, tout en conservant bien entendu un haut niveau de protection de la santé des animaux et du consommateur. Ce groupe pourrait s'appuyer sur des travaux déjà existants, comme par exemple le « Rapport sur la disponibilité du médicament vétérinaire en France » publié par l'AFSSA en janvier 2004.
- Tout particulièrement dans les filières laitières, il conviendrait de mobiliser des ressources de recherche-développement à travers la plate-forme européenne de santé animale (ETPGAH pour son acronyme en anglais) afin de **concevoir et de diffuser des kits de détection rapide de pathogènes dans le lait cru et diminuer les risques sanitaires et les coûts de rejet de laits non conformes**. En effet, beaucoup de fromages de qualité sous IGP ou AOP sont fabriqués à partir de lait cru dans les filières ovines et caprines, technologie qui doit être épaulée alors qu'elle occasionne des coûts supplémentaires face à la pasteurisation.
- Les autorités compétentes de la Commission européenne doivent se pencher sur les conditions de réouvertures de certains marchés à l'export qui représentent un débouché important pour les produits européens des filières ovines et caprines (abats notamment) et qui sont, pour certains, injustement fermés pour raisons sanitaires.

---

<sup>11</sup> Groupements Techniques Vétérinaires, organisation technique des vétérinaires praticiens existant au niveau des départements, régions et nationalement.

<sup>12</sup> Groupements de Défense Sanitaire, organisations départementales fédérées au niveau départemental, régional et national français, regroupant la très grande majorité des éleveurs, créées dès les années 50 pour lutter contre les grandes maladies contagieuses, et désormais en charge de la gestion officielle de certains plans de lutte et de maîtrise des risques sanitaires, notamment vis à vis de zoonoses.

