



2017/2117(INI)

26.10.2017

PROJET DE RAPPORT

sur la situation actuelle et les perspectives pour l'élevage ovin et caprin dans
l'Union
(2017/2117(INI))

Commission de l'agriculture et du développement rural

Rapporteuse: Esther Herranz García

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	7

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la situation actuelle et les perspectives pour l'élevage ovin et caprin dans l'Union (2017/2117(INI))

Le Parlement européen,

- vu les recommandations du Forum sur l'avenir du secteur européen de la viande ovine, qui s'est tenu en 2015 et 2016 à l'initiative de la Commission,
 - vu l'étude qu'il a commandée sur l'avenir des secteurs de la viande ovine et caprine en Europe,
 - vu sa résolution du 19 juin 2008 sur l'avenir des secteurs ovin et caprin en Europe¹,
 - vu les conclusions de l'étude réalisée par la Commission en 2011 sur l'évaluation des mesures de la PAC dans les secteurs ovin et caprin,
 - vu l'article 52 de son règlement intérieur,
 - vu le rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural (A8-0000/2017),
- A. considérant que les secteurs ovin et caprin se caractérisent par leur faible rentabilité, les revenus figurant parmi les moins élevés de l'Union, en partie du fait de coûts opérationnels et réglementaires élevés, parfois supérieurs aux prix de vente, avec pour conséquence une désaffectation de ces secteurs;
- B. considérant que, depuis les années 1980, la production des élevages ovins a baissé de près de 25 millions de têtes, et qu'elle a chuté de plus de 20 % au cours des seules 17 dernières années;
- C. considérant le rôle important en matière de viabilité écologique joué par les ovins et les caprins, qui paissent dans 70 % des zones soumises à des contraintes naturelles, où ils contribuent à la préservation de la biodiversité et à la lutte contre l'érosion, l'accumulation indésirable de biomasse, les avalanches et les feux de forêt;
- D. considérant que les secteurs ovin et caprin contribuent à la conservation de zones à forte valeur écologique, telles que les prairies complantées, et des terres moins fertiles de l'Union;
- E. considérant que la définition des prairies permanentes dans la législation actuellement en vigueur ne couvre pas les prairies méditerranéennes couvertes d'espèces ligneuses, telles que les prairies complantées, ce qui se traduit par une réduction de la surface éligible pour les aides directes et pénalise donc les éleveurs de ces zones;
- F. considérant que la consommation de viande ovine et caprine a diminué sensiblement ces dernières années, passant ainsi, pour la viande ovine, de 3,5 kilos par personne en 2001

¹ Textes adoptés de cette date, P6_TA(2008)0310.

à 2 kilos à l'heure actuelle, tendance à la baisse qui se confirme en 2017, surtout parmi les jeunes;

- G. considérant la nécessité d'améliorer la valeur ajoutée de la viande produite et de trouver des formules novatrices davantage adaptées aux habitudes de consommation des jeunes;
- H. considérant que la production de viande ovine dans l'Union ne couvre qu'environ 87 % des besoins, et que les importations en provenance de pays tiers, Nouvelle-Zélande en tête, ont des répercussions sur la compétitivité de la production européenne aux périodes de l'année les plus décisives (Semaine sainte et Noël);
- I. considérant que depuis quelques années, la Nouvelle-Zélande exporte de plus en plus de viande fraîche ou réfrigérée et de moins en moins de viande congelée, ce qui accroît ses parts de marché sur le marché du frais de l'Union;
- J. considérant qu'il est fréquent que les producteurs européens ne bénéficient pas de conditions de concurrence équitable vis-à-vis des importations en provenance de pays tiers, où les normes de qualité et les exigences réglementaires sont souvent moins strictes;
- K. considérant que la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne risque d'avoir de lourdes répercussions sur les échanges intracommunautaires de viande ovine, le pays étant le premier producteur de l'Union ainsi que la principale porte d'entrée des importations en provenance de pays tiers;
- L. considérant que le Royaume-Uni importe près de la moitié du contingent de viande ovine en provenance de Nouvelle-Zélande et que l'Union ne peut se dégager du jour au lendemain de ses engagements internationaux, ce qui ne fait que renforcer l'incertitude causée par le Brexit;
- M. considérant que la protection de certaines espèces animales par la directive Habitats a entraîné une recrudescence des attaques de troupeaux d'ovins et de caprins par des loups, des ours et des lynx, aggravant la précarité qui était déjà le lot de certaines exploitations;
- N. considérant que le système d'identification électronique des ovins et des caprins garantit de manière efficace la traçabilité des animaux, mais que des erreurs de bonne foi lors de la lecture des marques auriculaires ou la perte de celles-ci entraînent parfois des sanctions disproportionnées;
- O. considérant que le marché de l'ovin et du caprin pâtit d'un morcellement extrême et d'un manque de transparence dans la communication des prix du marché, et que les déséquilibres de la chaîne d'approvisionnement alimentaire ne font qu'accentuer la vulnérabilité de ces secteurs;
- I. souscrit aux recommandations publiées en 2016 par le Forum sur l'avenir du secteur européen de la viande ovine, qui s'est tenu à l'initiative de la Commission, et convient notamment de la nécessité de reconnaître, par des aides financières, le rôle écologique que joue le secteur; estime que ces recommandations valent également pour le secteur de la viande caprine et pour la production laitière des secteurs ovin et caprin;

2. invite la Commission à accroître le soutien à la promotion de la viande ovine et caprine et à l'innovation dans ce secteur, principalement au sein du marché intérieur, en mettant en avant non seulement les produits traditionnels, mais encore de nouveaux morceaux susceptibles d'intéresser les consommateurs plus jeunes;
3. salue l'intention de la Commission de consacrer une ligne budgétaire spécifique à ces produits dans le cadre des prochaines campagnes de promotion cofinancées par l'Union, et défend la nécessité de compter la laine parmi les produits éligibles;
4. est favorable au maintien, voire, si possible, au renforcement des aides couplées pour les secteurs ovin et caprin dans la prochaine réforme de la politique agricole commune (PAC), afin de freiner la désaffectation de ces secteurs dans l'Union européenne, étant donné la forte dépendance des éleveurs ovins et caprins vis-à-vis des paiements directs;
5. estime nécessaire d'aider davantage les jeunes, tant par des aides directes que par le soutien au titre de la politique de développement rural, compte tenu du net vieillissement de la population des éleveurs, plus marqué encore que dans d'autres secteurs agricoles;
6. se félicite de l'accord dégagé, dans le cadre des négociations relatives au règlement omnibus, sur la reconnaissance des spécificités des prairies méditerranéennes, telles que les prairies complantées, en vue de les faire figurer au nombre des terres qui peuvent prétendre aux paiements directs; défend également la possibilité d'autoriser le pâturage dans les zones d'intérêt écologique;
7. invite instamment la Commission et les États membres à envisager des mesures pour améliorer la transparence sur le marché, comme par exemple la possibilité d'harmoniser les circuits de vente ou encore la création d'un observatoire européen chargé du suivi des prix et des coûts de production dans les secteurs ovin et caprin;
8. estime nécessaire d'améliorer la capacité de négociation des producteurs au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, en élargissant aux secteurs ovin et caprin un régime de relations contractuelles par l'intermédiaire des organisations de producteurs semblable à celui qui se pratique déjà dans d'autres secteurs agricoles et d'élevage de l'Union, conformément à l'accord dégagé dans le cadre du règlement omnibus;
9. demande à la Commission d'analyser la situation future du marché des produits ovins une fois le Royaume-Uni sorti de l'Union européenne et de faire tout son possible pour éviter des perturbations futures sur ce marché;
10. invite instamment la Commission à faire preuve de prudence dans le cadre des négociations relatives au nouveau traité de libre-échange avec la Nouvelle-Zélande, dans l'attente d'une analyse des conséquences, pour le secteur ovin, de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne; estime que ce nouveau traité devrait séparer clairement le contingent des exportations de viande d'agneau attribué à la Nouvelle-Zélande en deux composantes, la viande fraîche et réfrigérée et la viande congelée;
11. se dit préoccupé par la lettre adressée par les États-Unis et six autres grands exportateurs de produits agricoles (l'Argentine, le Brésil, le Canada, la

Nouvelle-Zélande, la Thaïlande et l'Uruguay) aux représentants du Royaume-Uni et de l'Union auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) le 26 septembre, afin d'entamer des débats internes en vue d'une éventuelle redistribution des contingents tarifaires d'importation entre le Royaume-Uni et le reste des États membres; souligne qu'il importe que ce pays emporte avec lui, à sa sortie de l'Union, la part de contingents tarifaires qui lui correspond actuellement; comprend que le secteur britannique de la viande ovine est dépendant vis-à-vis du marché de l'Union, mais estime que cette situation comporte tant des défis que des occasions à saisir;

12. demande que soit prise en compte la situation de précarité des producteurs des secteurs ovin et caprin lors de la signature de nouveaux accords commerciaux avec des pays tiers, afin d'ajouter ces secteurs à la liste des secteurs sensibles et d'éviter, en tout état de cause, de compromettre le modèle de production européen;
13. invite instamment les États membres et la Commission à envisager l'harmonisation des marges de tolérance lorsqu'il s'agit d'appliquer des sanctions aux éleveurs pour des erreurs de bonne foi commises lors de l'application du système d'identification électronique;
14. invite instamment la Commission et les États membres à envisager des mesures relevant du développement rural visant à protéger les troupeaux des attaques de prédateurs et à envisager de modifier la directive Habitats pour permettre le contrôle de la prolifération des prédateurs dans certaines zones de pâturage;
15. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Les secteurs ovin et caprin sont, sans aucun doute, les secteurs d'élevage les plus fragiles dans l'Union européenne. La forte désaffection de ces secteurs et le net vieillissement de la population des éleveurs, conjugués aux grandes crises sanitaires qui ont touché le secteur, expliquent que la production actuelle est inférieure de 25 millions de têtes à celle des années 1980.

La forte dépendance vis-à-vis des aides de la PAC montre toute la vulnérabilité de ces secteurs, qui sont confrontés à une constante diminution de la consommation de viande. Bien qu'au niveau européen, l'élevage ovin et caprin ne représente, avec ses 98 millions de têtes, que 3,6 % de la valeur totale de la production animale, il couvre de vastes étendues de terre, en général des zones soumises à de fortes contraintes naturelles. Ainsi, au Royaume-Uni, ces troupeaux paissent sur 31 % de la surface totale de terres agricoles, et sur 20 % en Espagne, en Roumanie ou en Italie. Le secteur ovin compte 850 000 exploitations et le secteur caprin 450 000. C'est au Royaume-Uni que la part du secteur ovin est la plus élevée (39,5 % du nombre total d'exploitations). Viennent ensuite l'Espagne (27,4 %), la Grèce (15,9 %), la Roumanie (15,6 %), la France (12,2 %), l'Italie (12,2 %) et l'Irlande (11 %). Pour ce qui est du secteur caprin, la palme revient à la Grèce (35 % du nombre total d'exploitations), suivie de l'Espagne (21 %), de la Roumanie (10,6 %), de la France (10,3 %) et de l'Italie (7,9 %).

Des deux, c'est la viande ovine qui pèse le plus lourd du point de vue économique. Elle connaît néanmoins un net recul face à la croissance de certains produits laitiers qui ont une meilleure capacité d'adaptation aux habitudes des consommateurs. Dans le secteur caprin, l'on relève une augmentation de l'offre de produits laitiers ainsi que des exportations de chevreau vers des pays tiers.

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne est l'un des principaux motifs de préoccupation dans les deux secteurs pour les années à venir, compte tenu de l'influence déterminante exercée par ce pays sur le marché européen et du fait qu'il est la principale porte d'entrée des importations en provenance de pays tiers. Les retombées du Brexit ne seront pas seulement commerciales, mais aussi budgétaires. Les secteurs les plus faibles, tels que l'ovine et le caprin, risquent de pâtir davantage d'une diminution du budget de l'Union qui aurait pour conséquence une réduction transversale des fonds consacrés à la politique agricole commune. Le secteur ovin irlandais est le plus vulnérable au Brexit, puisque 80 % de la production est exportée, dont 63 % vers les marchés français et britannique. Par ailleurs, c'est par le Royaume-Uni qu'entre la majeure partie des importations ovines en provenance de pays tiers, Nouvelle-Zélande en tête, ce qui signifie que la sortie du pays de l'Union laisse planer le doute sur l'avenir des flux commerciaux avec les 27 autres États membres.

Outre ces problèmes de conjoncture, les secteurs ovin et caprin pâtissent avant tout d'un problème structurel: la chute de la consommation de ces viandes dans l'Union, passée de 3,6 kilos à 2 kilos en l'espace de 15 ans, soit une baisse d'environ 40 %. La Commission européenne, à l'initiative de laquelle avait eu lieu le Forum sur l'avenir du secteur européen de la viande ovine, semble décidée à promouvoir davantage ces viandes à la suite des recommandations du Forum. Elle créera ainsi une ligne budgétaire spécifiquement dédiée aux secteurs ovin et caprin lors des prochaines campagnes, cofinancées par le budget de l'Union. Cela aura l'avantage d'éliminer la pression des demandes émanant de concurrents d'autres

secteurs de la viande. Votre rapporteure salue l'intention affichée par la Commission de contribuer à faire remonter la consommation de viande caprine et ovine et recommande d'accorder une attention particulière aux campagnes dont l'objectif ne se limite pas à accroître la consommation de produits traditionnels, mais vise également à faire la promotion de nouveaux morceaux pour attirer les consommateurs plus jeunes. Il convient également d'apporter un soutien financier de l'Union à l'innovation dans les secteurs ovin et caprin.

En effet, l'élevage ovin et caprin comporte une valeur ajoutée écologique incontestable, car il contribue à préserver la biodiversité et le paysage dans de nombreuses zones soumises à de fortes contraintes naturelles ou peu fertiles et à lutter contre des phénomènes tels que l'érosion, les avalanches et les feux de forêt. Le pâturage joue un véritable rôle dans la préservation du milieu rural. C'est pourquoi, outre la volonté de pallier la vulnérabilité du secteur, 22 des 28 États membres ont décidé d'octroyer des aides couplées à la production ovine et caprine à hauteur moyenne de 486 millions d'euros par an (soit 12 euros par tête en moyenne) dans le cadre de la période de programmation en cours, afin de lutter contre la désaffectation dont sont victimes ces secteurs depuis déjà de nombreuses années. Il y a lieu de maintenir, voire, si possible, de renforcer les aides couplées dans la prochaine réforme de la politique agricole commune.

Bien que la production européenne de viande ovine et caprine couvre 87 % des besoins, le secteur subit une forte pression due aux importations en provenance de certains pays tiers, tels que la Nouvelle-Zélande et l'Australie, qu'il est bien en peine de concurrencer aux moments les plus décisifs du calendrier (Semaine sainte et Noël). La répartition des exportations néo-zélandaises a évolué ces dernières années, avec une part croissante de la viande fraîche et réfrigérée et une baisse des exportations de viande congelée. Le secteur européen réclame dès lors que cette évolution soit prise en compte lors de toute négociation d'un accord de libre-échange avec ce pays, en séparant le contingent actuel en deux composantes.

Contrairement au secteur bovin, qui est, soit dit en passant, également un concurrent des secteurs ovin et caprin, il n'y a pas, dans ces derniers, d'harmonisation des circuits de vente dans les États membres, ce qui, conjugué au morcellement extrême de la production, entraîne un manque de transparence certain des prix communiqués. Il est donc impossible de se faire une idée précise de la situation dans ces secteurs en vue d'adopter des mesures de soutien en situation de crise. N'oublions pas non plus les tensions liées aux déséquilibres inhérents à la chaîne agroalimentaire, qui sont une source de préoccupation dans de nombreux secteurs agricoles au sein de l'Union. Contrairement aux produits laitiers des secteurs ovin et caprin, qui bénéficient du train de mesures relatives au lait, les produits carnés de ces mêmes secteurs ne bénéficient d'aucune mesure qui vienne réglementer, au niveau européen, les relations contractuelles.

Propositions issues du Forum sur l'avenir du secteur européen de la viande ovine

Votre rapporteure salue l'initiative de Phil Hogan, membre de la Commission chargé de l'agriculture et du développement rural, relative au Forum sur l'avenir du secteur européen de la viande ovine, qui a servi de plateforme de discussion des futures mesures de soutien à ce secteur. Elle souscrit pleinement aux recommandations du Forum, publiées en 2016. Votre rapporteure est d'avis que ces recommandations valent également pour le secteur de la viande caprine et pour la production laitière des secteurs ovin et caprin.

Parmi les mesures proposées par cette plateforme, soulignons l'introduction d'une aide financière qui vienne reconnaître le rôle important que jouent ces secteurs dans la préservation de vastes étendues de terre soumises à des contraintes naturelles. Cette aide viendrait compléter celles que les éleveurs perçoivent déjà au titre du deuxième pilier (développement rural), qui sont subordonnées au respect de certaines exigences en matière environnementale.

Il y a lieu également de soutenir davantage les jeunes agriculteurs, en particulier dans le cadre des programmes de développement rural, tout en maintenant les paiements découplés qui leur sont réservés au titre du régime des paiements directs. L'accord dégagé, dans le cadre des négociations relatives au règlement omnibus, sur l'augmentation des paiements directs aux jeunes agriculteurs est particulièrement important pour des secteurs tels que l'ovin et le caprin, qui connaissent un très net vieillissement de la population des éleveurs.

Une autre recommandation issue du Forum concerne la mise en œuvre de nouvelles mesures de promotion des produits ovins et caprins ciblant principalement le marché intérieur au moyen de campagnes dotées d'un budget spécifique. La Commission européenne y a d'ailleurs immédiatement donné suite.

Le Forum a également proposé la création d'un observatoire du marché, chargé de suivre la tendance des prix à chaque maillon de la chaîne agroalimentaire, ainsi que les coûts de production et les informations commerciales.

Une autre recommandation porte sur l'amélioration de la capacité de négociation des producteurs au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Le Forum se dit favorable à l'élargissement au secteur des viandes ovine et caprine des dispositions en matière de négociations contractuelles déjà en vigueur dans d'autres secteurs agricoles au sein de l'organisation commune de marché unique.

Sur le plan commercial, le Forum a montré que les producteurs souhaitent voir le secteur classé comme un secteur sensible lors des négociations commerciales avec des pays tiers. Ils souhaitent également un réexamen des flux commerciaux une fois le Royaume-Uni sorti de l'Union européenne et estiment qu'il faut appliquer aux importations en provenance de pays tiers les mêmes normes sanitaires et de protection des consommateurs que sont tenus de respecter les produits de l'Union.

Le Forum a également insisté sur la nécessité de simplifier le système d'identification électronique et de maintenir la dérogation prévue pour les animaux destinés directement à l'abattoir. Il a reconnu néanmoins l'utilité du système qui, créé à la suite de la crise de la fièvre aphteuse survenue en 2001 au Royaume-Uni, garantit une traçabilité absolue des animaux.

L'une des préoccupations évoquées par le Forum est celle de l'augmentation des attaques de troupeaux ovins et caprins par des prédateurs (principalement des loups, mais aussi des ours et des lynx), ces derniers ayant proliféré grâce aux mesures de protection prévues par la directive Habitats. Les programmes de développement rural prévoient certes à l'heure actuelle la possibilité d'octroyer des aides pour faire face à cette menace. Cependant, compte tenu de l'épuisement de ces programmes et du caractère limité du budget du deuxième pilier de la PAC, il conviendrait d'envisager de modifier la directive Habitats.

Votre rapporteure estime qu'il y a lieu que la Commission européenne et les États membres prennent dûment en considération les recommandations du Forum sur l'avenir du secteur européen de la viande ovine en vue de la prochaine réforme de la politique agricole commune.