

Feuille de route pour la mise en œuvre de la politique de l'UE en matière de viande dans le secteur ovin. Recommandations pour le forum sur la viande ovine

Introduction

Le forum sur l'avenir du secteur ovin européen a été lancé en automne 2015 à l'initiative du commissaire européen à l'Agriculture, Phil Hogan dans le but d'explorer les atouts et les opportunités que présente le secteur de la viande ovine au sein de l'UE et de relever les défis actuels et futurs en mettant l'accent sur les principaux domaines tels que la production, la compétitivité et le marketing, ainsi que sur sa viabilité économique, sociale et environnementale.

Le secteur des ovins de l'Union européenne salue cette heureuse initiative lancée par le commissaire Hogan. Le Forum offre une occasion unique de présenter une feuille de route pour la mise en œuvre d'une politique adaptée, visant à saisir les opportunités et à préserver l'avenir du secteur européen de la viande ovine.

Présidé par John Bryan, assisté de Kevin Kinsella, tous deux originaires d'Irlande, le forum a réuni des participants issus des États membres affichant d'importants niveaux de production de viande ovine, ainsi que les représentants de producteurs, de transformateurs et de distributeurs de viande ovine au sein de l'UE. Un débat approfondi s'est engagé à l'occasion d'une série de quatre ateliers organisés entre novembre 2015 et octobre 2016.

Ces quatre ateliers d'une journée chacun étaient axés sur les aspects économiques, sociaux et environnementaux de l'élevage ovin au sein de l'Union européenne. Les informations détaillées concernant les réunions, l'ordre du jour, les conférenciers et les sujets abordés, ainsi que les présentations faites dans le cadre de chaque atelier, sont disponibles sur le site Web dédié, à l'adresse http://ec.europa.eu/agriculture/sheep-goats/forum/index_en.htm

Le présent rapport présente les recommandations finales formulées à la suite du Forum européen sur la viande ovine, qui ont été adoptées lors de la dernière réunion qui s'est tenue le 13 octobre 2016 et présentées au commissaire Hogan. Il ressort de la discussion finale que les recommandations formulées portent également sur des questions déterminantes pour le secteur caprin, ce qui n'est guère étonnant compte tenu du mandat explicitement annoncé par le Forum axé sur la viande ovine. En outre, l'accent a été mis sur l'importance pour le secteur ovin des produits tels que la laine et les peaux et sur la nécessité de s'attaquer aux problèmes liés au marché de ces produits.

Caractéristiques du secteur ovin de l'UE.

Il existe environ 900 000 producteurs d'ovins au sein de l'UE, le Royaume-Uni, l'Espagne, la France, la Roumanie et l'Irlande figurant parmi les principaux pays producteurs. La valeur de la production de viande ovine et caprine au sein de l'UE représentait quelques 5,5 milliards d'euros en 2015. De nombreuses zones au sein de l'UE souffrant de handicaps naturels sont pâturées par des moutons. Depuis les années 1980, le secteur de moutons a diminué de 25 millions de têtes. Cependant, la population ovine de l'UE s'est stabilisée au niveau d'environ 86,5 millions d'animaux. L'autosuffisance en viande ovine est actuellement de 87%, la consommation moyenne par habitant étant de 2,1 kg de poids de carcasse. En 2015, l'UE a importé 212 000 tonnes de viande ovine, dont 85% provenaient de Nouvelle-Zélande. Les exportations des ovins de l'UE, dont la moitié sont des animaux vivants, représentent 61 000 tonnes.

Le secteur de la viande ovine au sein de l'UE peut être qualifié de vulnérable ou sensible, confronté à plusieurs défis comme de faibles revenus et une santé financière fragile, une dépendance aux soutiens directs, une consommation en déclin, une productivité faible et une moyenne d'âge élevée, tant pour les producteurs que pour les consommateurs.

Cependant, face à ces handicaps, il existe un certain nombre d'atouts : position de fournisseur de produits de haut de gamme à base de viande d'agneau sur un marché européen qui est autosuffisant à seulement 87 %, le rôle positif de l'élevage pour l'environnement et la biodiversité, et la fourniture de biens publics.

Le forum européen sur la viande ovine formule donc deux recommandations prioritaires, premièrement, un fort soutien aux producteurs primaires par le biais des paiements directs dans le cadre de la PAC et la reconnaissance du rôle clé de l'élevage ovin dans la protection de l'environnement, en envisageant un nouveau paiement environnemental. Deuxièmement, le forum recommande de saisir les véritables opportunités et de tirer pleinement avantage d'un marché de 500 millions de consommateurs au sein de l'UE, en prenant appui sur une forte préférence pour l'agneau de l'UE basée sur la communication des caractéristiques positives et des critères de production de ces produits basés sur des méthodes durables et naturelles.

Dans ce contexte, le Forum européen sur la viande ovine a formulé une série de recommandations exposées ci-après, visant à fournir un cadre politique solide pour un secteur européen de la viande ovine viable sur le plan économique et écologique.

Recommandations prioritaires

Les deux principales recommandations formulées dans le cadre du Forum européen sur la viande ovine peuvent être résumées comme suit.

Un fort un soutien de la PAC en faveur du secteur ovin

Le Forum de l'UE sur la viande ovine recommande un fort soutien de la PAC en faveur des producteurs d'ovins, incluant des aides couplées et des mesures prioritaires et renforcées en matière de développement rural. Reconnaisant l'importance du rôle des ovins dans la protection de l'environnement dans les systèmes herbagers extensifs, le Forum suggère à la Commission d'envisager un nouveau paiement environnemental.

Nouveau programme de communication et de promotion de la viande ovine

Le Forum européen sur la viande ovine recommande un nouveau programme de communication et de promotion de la viande ovine qui mette l'accent sur le marché intérieur et fasse en sorte que l'agneau européen devienne un choix automatique pour les consommateurs de l'UE. Dans le cadre des mesures de promotion de l'UE, des aides spécifiques devraient cibler les ovins.

Recommandations du Forum européen sur la viande ovine

Un fort un soutien direct de la PAC et écologisation

En plus de sa production agricole, le secteur des ovins génère d'importants biens publics. Le Forum souligne le rôle de l'élevage ovin en ce qui concerne la fourniture de denrées alimentaires de grande qualité à des prix abordables, ainsi que son rôle socio-économique important dans les zones rurales en ce qui concerne l'emploi et l'activité économique. Ces aspects ne sont pas entièrement rémunérés par le marché. L'analyse économique montre que chaque euro d'aide directe au secteur des ovins représente 2,7 euros de production et 1,72 euro de revenu du ménage.

Le Forum recommande :

- ◀ Dans le cadre des futures réformes de la politique agricole, le plein maintien du budget de la PAC et la protection du modèle européen d'agriculture familiale, en mettant l'accent sur la préférence en faveur de la communauté européenne.
- ◀ Le plein maintien de paiements directs en tant que composante essentielle du revenu des éleveurs d'ovins.
- ◀ L'option qui met en avant un soutien couplé, ciblé et volontaire, en faveur de l'élevage ovin et des zones sensibles doit être maintenue et renforcée. Actuellement, 22 États membres appliquent un soutien couplé volontaire en faveur des éleveurs d'ovins, soit un paiement moyen de 12 euros par brebis.
- ◀ Le Forum souligne les différences considérables entre les États membres de l'UE en ce qui concerne l'éligibilité des pâturages extensifs aux paiements directs. Le Forum recommande à la Commission et aux États membres de coopérer et d'appliquer un pouvoir discrétionnaire administratif en permettant aux États membres de désigner les

zones où le pâturage extensif traditionnel ovin est une pratique établie afin de pouvoir bénéficier des paiements directs.

- ◀ Les États membres doivent exploiter la possibilité de permettre le pâturage sur les surfaces d'intérêt écologique (SIE) en respectant les périodes de non production et lorsque le pâturage contribue aux objectifs environnementaux visés par la mesure.

Priorité aux mesures renforcées de développement rural

Le Forum souligne l'importance capitale de l'aide au développement rural pour le secteur des ovins. Le Forum recommande que la Commission et les États membres :

- ◀ Examinent les moyens de cibler plus directement les mesures de développement rural dans l'élevage ovin actif.
- ◀ Tiennent compte du fait que les ovins sont élevés dans des zones soumises à des contraintes naturelles et que, par conséquent, les paiements au titre des diverses mesures de développement rural dont bénéficient les éleveurs ovins devraient être privilégiées et renforcées.
- ◀ Le forum recommande spécifiquement aux États membres d'exploiter de manière optimale et de mettre à la disposition des producteurs d'ovins l'ensemble des options du Programme de développement régional (PDR), notamment dans les domaines du transfert de connaissances et du conseil, du bien-être des animaux et de l'aide à l'investissement en capital.

Nouveau paiement environnemental

L'élevage d'ovins joue un rôle clé dans la protection de l'environnement, la gestion des ressources naturelles et de la biodiversité, notamment dans les zones présentant des contraintes naturelles et autres, là où il n'existe pas d'autres entreprises agricoles durables. L'élevage ovin et le pastoralisme jouent un rôle important sur le plan environnemental lorsqu'il s'agit de préserver des écosystèmes sensibles, l'esthétique du paysage, la qualité de l'eau et de prévenir le changement climatique, l'érosion, les inondations, les avalanches et les feux de forêts et contrôler l'accumulation indésirable de biomasse. Le Forum a souligné le rôle unique de l'élevage ovin dans la fourniture de biens publics et de services écologiques à la société.

Le Forum recommande :

- ◀ Dans le cadre de la PAC, de soutenir les mesures de gestion des pâturages à travers l'élevage extensif et trouver une solution au problème de diminution de plus en plus rapide du nombre d'ovins et d'abandon des terres, et recommande à la Commission d'envisager un nouveau paiement environnemental.

Jeunes agriculteurs

La moyenne d'âge élevée des éleveurs d'ovins en Europe ainsi que des difficultés à attirer de jeunes agriculteurs dans le secteur posent des défis importants en matière de développement du

secteur.

Le Forum recommande :

- ◀ Le soutien renforcé aux jeunes installés ou souhaitant se lancer dans la production d'ovins.
- ◀ La poursuite des paiements directs complémentaires dans le cadre du programme Jeunes agriculteurs.
- ◀ Des mesures ciblées destinées aux jeunes agriculteurs dans le cadre du Programme de développement rural.
- ◀ Des taux plus élevés de paiement d'aides en faveur des jeunes agriculteurs dans le cadre du Programme de développement régional (PDR).

Nouveau programme de communication et de promotion de la viande ovine

Le Forum souligne une baisse persistante de la consommation de viande ovine dans l'Union européenne et la nécessité d'adopter une stratégie visant à inverser cette tendance et à reconnecter les consommateurs avec les caractéristiques positives de l'agneau. Au cours des 15 dernières années, la consommation de viande ovine par habitant a diminué de 40%, passant de 3,6 kg en 1999 à 2,1 kg en 2015.

La prospérité future du secteur ovin de l'UE dépend de la création d'une différenciation positive de la production d'agneau au sein de l'UE et d'en faire l'offre privilégiée par les consommateurs de l'UE. Le marché de l'UE n'est autosuffisant qu'à 87 %, mais le Forum européen sur la viande ovine estime que les importations, dont le rôle sur le marché n'est pas négligeable, ont eu au fil des ans un impact disproportionné sur la viabilité des rendements de marché lorsqu'il s'agit de soutenir la production nationale.

Le Forum estime que les débouchés du marché de viande ovine de l'UE pourront être véritablement améliorés en misant sur la préférence de la communauté au sein du marché intérieur tout en assurant un meilleur accès aux marchés stratégiques sur le plan international.

Le Forum est convaincu qu'un programme de communication et de promotion de la viande ovine bénéficiant d'un financement et d'un soutien suffisant permettra de positionner l'agneau de l'UE parmi les choix préférés des consommateurs lorsque ces derniers seront amenés à prendre une décision d'achat chez un détaillant ou de passer commande dans un restaurant. Cette campagne permettrait de tirer parti des normes élevées de l'UE et de s'appuyer sur la clarté de la législation de l'UE en matière d'étiquetage, et de vanter ainsi directement auprès des consommateurs de l'UE les mérites liés au choix de l'agneau européen.

Le Forum recommande :

- ◀ Un nouveau programme de communication et de promotion de la viande ovine, axé sur le marché intérieur, visant à faire de l'agneau de l'UE le choix automatique pour les consommateurs de l'UE. Dans le cadre des mesures de promotion de l'UE, des aides

- spécifiques devraient cibler les ovins.
- ◀ Des activités ciblées de communication et de promotion qui devraient être orientées vers les secteurs de la vente au détail et des services de restauration, des médias du secteur alimentaire et agricole et vers l'engagement direct auprès des consommateurs de l'UE, en mettant en évidence l'aspect pratique, la qualité, la santé et les bonnes caractéristiques environnementales de la viande ovine de l'UE, en mettant pleinement à profit les médias sociaux et les plates-formes numériques.
 - ◀ Le label UE **Enjoy It's from Europe (Savourez, cela vient d'Europe)** qui devrait être apposé sur la plus large gamme de viande ovine produite dans l'UE.

Amélioration de la transparence du marché

Le Forum a rappelé qu'il était important qu'un secteur des ovins tourné vers l'économie de marché soit vigoureux et dynamique, que les prix de viande ovine puissent générer un rendement supérieur aux coûts de production et, partant, des revenus viables pour les producteurs.

La transparence du marché et l'accès aux informations fiables sur le marché sont des facteurs clés. Cela se traduit par un suivi détaillé des tendances des indicateurs économiques axés sur la production, les prix (agriculture, fabrication et vente au détail), les coûts de production et les chiffres du commerce.

Le Forum recommande que la Commission :

- ◀ Élabore un tableau de bord sur la viande ovine similaire à d'autres secteurs de la viande.
- ◀ Améliore l'établissement des rapports sur les prix et établisse un Observatoire des prix du marché afin d'assurer la transparence de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement. L'Observatoire fournira des informations supplémentaires sur les principaux aspects du commerce, des prix et des marges dans la chaîne d'approvisionnement.

Position dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire

Comme c'est le cas d'autres secteurs de l'élevage, les éleveurs d'ovins souffrent d'une faible position de négociation dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire. L'Organisation commune du marché offre la possibilité de négocier collectivement les prix pour les producteurs laitiers et de bovins de boucherie.

Le Forum recommande que :

- ◀ La Commission européenne étende les dispositions relatives aux négociations contractuelles dans le cadre juridique du règlement (UE) n° 1308/2013 au secteur des ovins.

- La réglementation soit améliorée concernant l'ensemble de la chaîne alimentaire en vue de supprimer les pratiques commerciales déloyales et de créer un environnement commercial plus équitable pour les fournisseurs, les transformateurs et les producteurs primaires.

Questions de nature commerciale

Le Forum souligne la sensibilité du marché européen des ovins à l'importation. Le régime d'importation de l'UE est unique puisqu'il permet que les produits ovins frais et congelés importés, principalement de l'hémisphère sud, fabriqués à des coûts plus bas, concurrencent l'agneau domestique alors que les coûts de production de l'UE sont généralement plus élevés.

Le Forum recommande :

- ◀ De ne pas augmenter l'accès préférentiel aux marchés au-delà des contingents tarifaires actuellement en vigueur.
- ◀ De maintenir la désignation de la viande ovine comme étant un produit sensible dans le cadre des négociations commerciales actuelles et futures entre l'UE et ses partenaires commerciaux.
- ◀ Que l'UE maintienne l'équivalence des normes en tant que principe clé de la politique commerciale de l'UE. Les importations de l'UE doivent satisfaire à des normes équivalentes à celles imposées aux producteurs de l'UE dans les principaux domaines de la santé animale, de la protection des consommateurs et de l'environnement.
- ◀ Le Forum souligne la position essentielle du Royaume-Uni dans le secteur des ovins au sein de l'UE et, par conséquent, l'impact considérable que le Brexit exerce sur le secteur. Dans ce contexte, il convient de réexaminer de manière plus approfondie les flux commerciaux existants et historiques et trouver une solution en matière de politique commerciale qui répondrait le mieux aux besoins du secteur.

Il est important que le secteur européen de la viande ovine ait pleinement accès à un large éventail de marchés internationaux pour tirer parti des nouvelles possibilités et maximiser les rendements globaux.

Le Forum recommande à la Commission :

- ◀ d'intensifier les efforts visant à lever les obstacles sanitaires et phytosanitaires (MSP) existants qui entravent les exportations de l'UE.
- ◀ d'apporter son soutien aux campagnes d'information menées sur les marchés internationaux pour faciliter l'importation de viande de brebis de l'UE.
- ◀ de faciliter et d'optimiser l'accès des exportations des ovins vivants de l'UE vers des marchés nouveaux et existants, en particulier vers des marchés ethniques.
- ◀ de soutenir les efforts d'accès aux marchés pour les produits du cinquième trimestre.

Simplification et conditionnalité

Le Forum souligne qu'en raison de certaines exigences en matière de conditionnalité spécifiques au secteur des ovins, les éleveurs d'ovins font face à un risque accru de non-conformité. Ces préoccupations concernent principalement l'identification des ovins et le pâturage extensif.

Le Forum recommande que :

- ◀ Le processus d'examen des exigences relatives à la conditionnalité, y compris l'identification et l'enregistrement des ovins, prévoit le droit de rectification dans une approche de clôture.
- Les États membres fassent usage des flexibilités prévues dans la législation pour certaines non-conformités non intentionnelles, y compris en matière d'identification et de traçabilité.
- ◀ La Commission envisage une approche plus adéquate et plus équitable en matière de sanctions et de tolérances.

Identification des ovins

Le secteur des ovins reconnaît la nécessité de mettre en place des systèmes de traçabilité opérationnels. Toutefois, le Forum souligne les difficultés pratiques persistantes et la charge des coûts imposés aux producteurs liés à la mise en œuvre de l'identification électronique des ovins dans un certain nombre d'États membres.

Le Forum recommande :

- ◀ L'élaboration de règles complémentaires sur l'identification et l'enregistrement des ovins, y compris la simplification des exigences relatives à la présentation des documents de circulation, les délais d'enregistrement des circulations, l'application des identificateurs et aux autres domaines.
- ◀ L'utilisation d'un système de traçabilité par lot, le cas échéant.
- ◀ La disponibilité et l'utilisation continues de la dérogation relative au système d'identification électronique sur les agneaux envoyés directement à l'abattage.

Innovation

Des méthodes et des technologies de production modernes et innovantes renforcent la compétitivité du secteur ovin et sa capacité à offrir des produits qui correspondent aux attentes des consommateurs et à la demande du marché. Cela s'applique à la production primaire, y compris, à l'élevage d'ovins, mais aussi à l'industrie d'abattage et de transformation. Le Forum reconnaît qu'un certain nombre de projets européens de recherche et d'innovation en cours examinent des aspects de l'élevage ovin en répondant aux principales questions en matière de santé animale, de productivité et d'économie.

Le Forum recommande que :

- ◀ La Commission européenne prévoit de nouvelles incitations à la recherche et au développement, y compris le transfert de savoir-faire à travers l'ensemble de la chaîne de production de viande ovine.
- ◀ Au niveau de l'exploitation, que l'accent soit mis sur l'amélioration de la productivité, sur la qualité, l'élevage, le contrôle de la prévention des maladies, l'éducation, le conseil et l'utilisation de la technologie.
- ◀ La coordination des programmes de sélection entre les États membres soit améliorée.
- ◀ Les investissements visant à moderniser les usines de transformation après abattage et d'emballage en utilisant les technologies les plus récentes afin de maintenir la compétitivité du secteur de l'UE soient soutenus.
- ◀ L'investissement et la R&D dans le domaine du développement de produits et de la valeur ajoutée soient soutenus.

Questions sanitaires

Le Forum formule les recommandations suivantes:

- Les matériels à risque spécifiés – réduire les MRS des espèces ovines et le dépistage des EST sur la base des avis scientifiques publiés par l'EFSA en appliquant une approche raisonnable du principe de précaution.
- ◀ La santé animale – soutenir une gestion concertée et uniforme de la santé animale entre les États membres en mettant en œuvre de stratégies préventives en matière de maladies animales.

Prédateurs naturels

La présence croissante de grands carnivores dans les élevages traditionnels d'ovins constitue un risque grave pour cette activité économique, entraînant de fréquents dommages économiques et des coûts supplémentaires constants pour les éleveurs de moutons.

Le Forum recommande que :

- ◀ Les États membres épuisent les possibilités permettant de soutenir les mesures préventives dans le cadre du développement rural et à compenser les pertes au titre des régimes d'aides d'État.
- ◀ Les possibilités dans le cadre de la directive 92/43/CEE sur les habitats soient explorées afin de réglementer les populations de grands carnivores dans des zones spécifiques où elles menacent l'élevage de moutons.

Suivi proposé

Le Forum européen sur la viande ovine préconise la prise en charge des recommandations du Forum par les parties concernées et une mise en œuvre au niveau de l'UE et au niveau national. Les recommandations du Forum ont été présentées au commissaire Hogan. Le Président recommande que la Commission informe le Conseil des résultats du Forum européen sur la

viande ovine.

Le Président propose que la mise en œuvre des recommandations soit suivie par le Groupe de dialogue civil de l'UE sur les ovins.

Remerciements

Le Président du Forum M. John Bryan tient à remercier:

- ◀ Le commissaire européen à l'agriculture, M. Phil Hogan, pour son soutien et son heureuse initiative de création du forum sur les ovins de l'UE.
- ◀ Tous les participants au Forum pour leur implication active et constructive, ainsi que leur participation aux quatre réunions à Bruxelles.
- ◀ Tous les individus et groupes ayant formulées des observations dans le cadre du Forum, à la fois au cours de la réunion et par écrit.
- ◀ Les services de la Commission pour leur excellent soutien, organisation et installations fournies au Groupe.