



International

10 Boulevard de Bonne Nouvelle - 75010 Paris

---

# Evaluation des mesures de la PAC dans le secteur ovin-caprin

*TENDER N° AGRI 2010 EVAL 02  
Pour la DG Agri - Commission Européenne*

Résumé court

Novembre 2011



## 1 OBJECTIF, CADRE ET METHODOLOGIE

L'objectif de l'étude est d'évaluer l'impact des mesures de la politique agricole commune sur le secteur ovin-caprin depuis l'entrée en vigueur de la réforme 2003.

L'évaluation se focalise sur :

- L'intégration des aides couplées dans le Régime de Paiement Unique et la possibilité de recouplage partiel (Reg. 1782/2003) ;
- Le régime de paiement unique à la surface (RPUS) et les paiements directs nationaux complémentaires (PDNC) mis en place dans les pays de l'UE-12 ;
- Les possibilités offertes par les articles 69 (Reg. 1782/2003) et 68 (Reg. 73/2009) ;
- Les mesures de marché, en priorité les droits de douanes et les contingents tarifaires.

Les analyses portent sur la période 2001-2010 et se concentrent sur l'Espagne, l'Italie, la Grèce, la France, le Royaume-Uni, l'Irlande et la Roumanie pour le secteur ovin, l'Espagne, la France et la Grèce pour le secteur caprin. Ces 7 Etats Membres (EM) détiennent 87% des cheptels ovins-caprins de l'UE-27.

La méthodologie d'étude repose sur des analyses statistiques (données DG Agri, Eurostat, RICA, nationales/régionales, des instituts techniques) et sur des études de cas réalisées dans 7 régions (Andalousie, Sardaigne, Epire, Midi-Pyrénées, Highlands and Islands, Mid-East irlandais et Centre-Roumanie). Les principales limites sont liées à la disponibilité des données (RICA jusqu'en 2008, disponibilité variable au niveau régional).

## 2 DESCRIPTION DU SECTEUR

### 2.1 LA PRODUCTION OVINE ET CAPRINE DANS L'UE

Au niveau européen, l'élevage ovin-caprin est une activité agricole mineure (3,6% de la valeur totale des productions animales) mais qui occupe une part importante de la surface agricole dans certains EM (Royaume-Uni, Irlande, Espagne, Roumanie et talie).

La production ovine est marquée par une baisse du cheptel allaitant et une hausse du cheptel laitier. Le cheptel total décroît lentement depuis les années 90 puis plus rapidement après 2005 (-3% par an).

Le cheptel caprin a reculé de 11% entre 1990 et 2009. Cette baisse est contrebalancée par des gains de productivité qui ont permis une croissance de la production laitière.

Le marché de la viande ovine se caractérise par une baisse continue de la consommation, des prix à la production fluctuants et des importations stables (Nouvelle-Zélande, Australie).

Les productions de lait de brebis et de chèvre sont en croissance depuis 1995 (+10% environ).

### 2.2 LES FILIERES OVINE ET CAPRINE DANS LES 7 PAYS ANALYSES

Les principales caractéristiques des systèmes de production sont les suivantes :

- Grèce : 1<sup>er</sup> producteur européen de lait de brebis (686 000 t en 2009) ; 1<sup>er</sup> cheptel caprin (4,8 millions de têtes); un mouvement de substitution du caprin vers l'ovine ;
- Espagne : 2<sup>ème</sup> cheptel d'ovins et de caprins ; un cheptel ovin allaitant en baisse et un troupeau laitier en hausse ;
- France : 1<sup>er</sup> producteur de lait de chèvre (623 000 t) et une production en hausse, un troupeau allaitant et des abattages ovins en déclin, un cheptel ovin-lait stable ;
- Italie : une production ovine à dominante laitière (2<sup>ème</sup> producteur européen) ;
- Irlande : une production de viande ovine orientée vers l'expédition, en recul ;
- Royaume-Uni : 1<sup>er</sup> cheptel ovin (21,3 millions de têtes) et 1<sup>er</sup> producteur de viande (307 000 t), en déclin ;
- Roumanie : dominance du cheptel laitier, une production en développement.

---

### 3 LES MESURES DE LA PAC DANS LE SECTEUR OVIN-CAPRIN

---

#### 3.1 LA LOGIQUE D'INTERVENTION

A partir de 2001, 3 instruments sont disponibles : les paiements directs (prime fixe par animal), les mesures d'intervention (stockage privé et mesures exceptionnelles – jamais utilisées depuis) et le régime d'échanges avec les pays tiers.

La réforme de 2003 introduit le découplage, la modulation et la conditionnalité et fait ainsi cohabiter plusieurs logiques :

- Les aides découplées caractérisées par une absence de lien entre la production et le paiement d'un soutien au revenu ;
- La possibilité de conserver des aides couplées résiduelles (50% de la prime à la brebis et à la chèvre (PBC)) ;
- Le soutien spécifique à des modes d'agriculture importants pour la protection de l'environnement ou l'amélioration de la qualité (article 69 utilisé en Italie, Grèce et Portugal pour le secteur ovin) ;
- Le maintien des instruments de marché.

Deux types de choix ont été effectués par les EM: découplage total (Grèce, Irlande, Royaume-Uni, Italie) ou découplage partiel (Espagne, France). Dans les pays de l'UE-12, le RPUS est introduit, parfois complété par des PDNC.

Le Bilan de Santé (Reg 73/2009) renouvelle la possibilité de recoupler partiellement les aides ovines-caprines, prolonge la possibilité d'utilisation du RPUS et assouplit les modalités d'utilisation de l'article 69 devenu 68. Les 7 EM analysés ont fait le choix du découplage total.

#### 3.2 LES BUDGETS

- Avant réforme, l'élevage ovin-caprin a bénéficié d'un soutien couplé important (1 836 millions d'euros en 2004 soit 22% de la valeur de la production).
- Les aides sectorielles sont passées après réforme à 436 millions d'euros (moyenne 2005-2009) (moins de 4% de la valeur de la production).
- La PBC représente près des 3/4 du total, les paiements supplémentaires (complément dans les zones défavorisées) plus de 20%.
- L'article 69 a mobilisé en 2008 20,8 millions d'euros dans trois EM (Grèce, Italie, Portugal).
- Les systèmes ovins-viande sont les principaux bénéficiaires (70% des primes directes) suivis des ovins-lait (22%) et des caprins (9%).

## 4 FACTEURS EXTERNES, DEVELOPPEMENT RURAL

---

Le secteur ovin est influencé par un ensemble de facteurs sur la période :

- **Les crises sanitaires** : fièvre aphteuse en 2001 au Royaume-Uni et fièvre catarrhale ovine, de 2006 à 2008 en France, Espagne et au Royaume-Uni.
- Le **marché des céréales et des fourrages**, avec une flambée des prix en 2007-2008 et 2010-2011.
- La **consommation de viande d'agneau** décline (hors Roumanie). La **consommation de fromage** est stable (Roumanie) ou en croissance (autres pays).
- La **production de Nouvelle-Zélande** (80% des contingents), marquée par un recul du cheptel ovin et une hausse des prix à compter de 2009.

La production ovine-caprine dépend fortement de la politique de développement rural, 70% du cheptel étant situé en zone défavorisée.

## 5 EFFETS DE LA REFORME SUR LES FILIERES

---

### 5.1 OVINS-VIANDE

#### Production

Les cheptels se sont contractés à l'échelle de l'UE et notamment dans les EM orientés vers la viande. Le découplage a accéléré une tendance préexistante ; la réforme est un facteur qui s'est ajouté aux facteurs externes négatifs. La production de viande a diminué en conséquence de la réduction du cheptel de brebis.

Le découplage a entraîné une baisse du cheptel plus rapide dans les régions économiquement vulnérables. L'adhésion des EM de l'UE-2 a favorisé le développement de la production dans ces pays.

Les structures d'exploitations ont peu évolué sauf en France (agrandissement des exploitations non lié à la réforme) et en Roumanie (diminution du nombre d'exploitations et un agrandissement suite à l'adhésion à l'UE).

Une extensification de la production est constatée en Irlande, conséquence indirecte de la réforme.

#### Approvisionnement des abattoirs

La diminution du potentiel d'approvisionnement est une conséquence indirecte de la réforme, avec une réduction de la production d'agneaux dans les 4 EM. Des restructurations industrielles en Ecosse et en France et des difficultés d'achat ou de développement en Espagne et Irlande sont constatées.

#### Orientation par le marché, compétitivité et prix

Le coût de production des agneaux dépend avant tout du prix des fourrages, avec une dépendance aux achats extérieurs variable selon les EM. L'ensemble des autres coûts de production a également augmenté. La production n'a pas amélioré sa compétitivité-prix.

Le régime des échanges a produit une limitation des importations à bas prix jusqu'en 2009.

La rentabilité des exploitations orientées vers la production de viande ovine s'est maintenue en Irlande, s'est contractée dans les autres EM. La réforme ne l'a pas empêché.

#### Revenus

Les aides directes ont permis de maintenir le revenu des éleveurs ou d'en limiter la baisse. En général, le niveau des aides après réforme est plus élevé qu'auparavant.

## 5.2 OVINS-LAIT

### Production

Le cheptel de brebis laitières s'est maintenu dans tous les EM et augmente en Roumanie. La réforme des aides directes n'a pas eu d'influence significative sur le cheptel de brebis laitières.

Le volume de lait produit fluctue indépendamment entre les EM et bassins de production, en fonction des résultats commerciaux des fromages fabriqués et du prix des fourrages. Ces tendances sont sans rapport avec la réforme.

En Roumanie, les soutiens ont permis une amélioration de l'équipement et de la génétique qui s'est accompagnée d'une concentration rapide et d'une augmentation de la production.

### Approvisionnement des laiteries

Le taux de collecte est variable entre EM et fluctuant. La production est pilotée par la transformation qui régule ses volumes d'achat en fonction des ventes.

La réforme n'a pas eu d'effet sur l'approvisionnement des laiteries.

### Orientation par le marché, compétitivité et prix

La réforme n'a pas changé la dynamique d'orientation de la production qui dépend de la capacité de l'industrie fromagère à augmenter ses volumes de ventes.

La compétitivité varie en fonction des prix des fourrages, les coûts de production ont augmenté dans les 5 EM analysés.

L'évolution de la productivité ne peut être reliée à la mise œuvre de la réforme.

Il ne se dégage pas de tendance générale sur les prix et volumes.

La rentabilité a peu évolué, tout en présentant des fluctuations différentes selon les EM.

### Revenus

Hormis en France où il s'érode, le revenu moyen après réforme est plus élevé qu'auparavant du fait de montants d'aide en général plus élevés. Le revenu des producteurs roumains augmente entre 2007 et 2008 mais reste très en deçà du revenu des producteurs de l'UE-15.

## 5.3 CAPRINS

### Production

Le cheptel caprin, principalement laitier, a connu une fluctuation à tendance baissière en Grèce et en Espagne et un développement en France. Aucune de ces évolutions n'est imputable à la réforme : il s'agit de tendances ou de fluctuations provoquées par le marché.

Les prix et les rendements sont fluctuants et en phase avec les situations nationales, relativement cloisonnées. La réforme n'a pas eu d'influence.

Le nombre d'exploitations a diminué considérablement entre 2003 et 2007 dans les trois EM avec en parallèle une augmentation de leur taille, sans lien avec la réforme.

La localisation a peu évolué, avec cependant une tendance à la concentration géographique dans les régions les plus importantes (France), là encore sans lien avec la réforme mais en raison du dynamisme des industries fromagères.

### Approvisionnement des laiteries

La collecte est inférieure à la production et l'industrie régule les volumes collectés en fonction des ventes.

### Orientation par le marché, compétitivité et prix

Les productions de lait de chèvre et de viande de chevreau sont orientées par le marché. L'impact du soutien et de la réforme est négligeable.

Les prix du lait de chèvre ont fluctué dans les trois EM. Les coûts de production sont très dépendants du prix des fourrages.

La rentabilité des exploitations orientées vers la production de lait de chèvre s'est améliorée dans les trois EM en raison de l'évolution des prix, non liée à la réforme.

La rentabilité économique de l'activité est très peu affectée par la réforme (le niveau de soutien était moindre que dans la filière ovine).

### Revenus

Les revenus des éleveurs caprins ont progressé, en raison d'une stabilité du résultat économique et d'une augmentation des aides directes, liée au découplage.

---

## 6 EFFICIENCE, COHÉRENCE ET PERTINENCE

---

### 6.1 EFFETS TRANSVERSAUX

#### Développement rural

Le découplage a contribué à l'accélération des baisses de cheptel ovin dans les zones où les conditions d'activité sont difficiles. Les cheptels caprins semblent davantage impactés par le marché.

L'article 69 n'a pas eu à lui seul d'impact sur le maintien de la production du fait de montants unitaires peu élevés.

Dans les cas où les soutiens du 2<sup>nd</sup> pilier sont importants (Royaume-Uni, Irlande et France), ils sont indispensables à la pérennité de l'activité.

#### Identification électronique

Le coût de mise en œuvre est élevé pour certaines catégories d'élevages et grève la compétitivité.

Des écarts considérables sont constatés dans la mise en œuvre selon les EM.

#### Aides à la promotion et aides nationales

Les programmes d'aide à la promotion permettent d'améliorer la compétitivité et la valorisation des produits certifiés pour les éleveurs.

Les aides d'état et plans nationaux (amélioration génétique, promotion, programmes sanitaires, investissement, restructuration industrielle) qui visent à améliorer la compétitivité des filières sont en cohérence avec les objectifs de la réforme.

### 6.2 EFFICIENCE

L'efficacité des aides directes par rapport à l'objectif de maintien des revenus s'est érodée après la réforme dans presque tous les cas : le poids des aides directes dans le revenu augmente significativement.

La charge administrative de gestion des aides a diminué avec le découplage, en revanche, la conditionnalité a augmenté la charge de contrôle.

### 6.3 COHÉRENCE AVEC LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE LA PAC ET DE L'UE

#### Compétitivité et absence de distorsions de la concurrence

La réforme n'a pas entraîné d'amélioration de la compétitivité de l'élevage ovin-caprin. Les adaptations mises en œuvre dans certains cas par les éleveurs et facilitées par le découplage n'ont pas compensé l'augmentation des coûts de production.

Les différences de compétitivité entre EM sont liées à l'existence de conditions de marchés différentes, tant au niveau de l'élevage qu'au niveau de l'industrie. L'application différenciée de la réforme ne semble pas avoir introduit de distorsions de concurrence.

#### Environnement

L'impact environnemental des élevages ovins-caprins semble plus lié à la mise en œuvre des mesures du second pilier et de la conditionnalité (taux de chargement maximal, obligation de production minimale) qu'à la mise en œuvre du découplage.



## Cohésion régionale

Dans les zones défavorisées, la baisse des cheptels est généralisée en Andalousie, Épire, dans les Highlands écossais ; mais aussi dans le Mid-East de l'Irlande, zone d'élevage traditionnelle non défavorisée. La réforme semble avoir accéléré la disparition des exploitations les moins performantes.

En Sardaigne, le découplage n'a pas eu d'impact significatif en raison de l'orientation laitière et de l'absence d'alternatives. En Midi-Pyrénées, la présence de productions rentables (Roquefort) a contribué à préserver l'élevage.

L'emploi dans les exploitations d'ovins-caprins a clairement reculé dans la plupart des territoires analysés.

### **6.4 PERTINENCE**

Le soutien significatif et croissant au revenu des éleveurs a été pertinent par rapport à l'objectif de revenu équitable des populations rurales.

L'accélération de la réduction de la production d'agneaux, conséquence de la réforme, a entraîné des restructurations ou difficultés pour l'industrie d'abattage. L'augmentation des prix en fin de période ne facilite pas le maintien de la demande. Les effets produits vont à l'encontre des objectifs de garantie de l'approvisionnement de l'industrie.

Le prix de vente de la viande ovine au stade de détail a augmenté plus vite que l'indice général des prix à la consommation (en lien avec une hausse des coûts de production et des prix agricoles en fin de période). La politique mise en œuvre n'a donc pas atteint pleinement l'objectif de satisfaction des consommateurs.

La réforme n'a pas entraîné de tels effets dans le secteur laitier.

## 6.5 RECOMMANDATIONS

1. Nous préconisons le découplage total de la prime communautaire à la brebis. Néanmoins, le soutien spécifique à la production soit dans les zones économiquement vulnérables soit pour certains modes de production (qualité, ...) est le seul moyen à terme de conserver une activité, donc de fixer une population associée à ces élevages. Cette problématique relève du second pilier (développement rural) ou d'une forme de soutien direct couplé. Compte tenu de la faiblesse des ressources du marché, cette aide doit être d'un montant conséquent. Pour préserver la logique de marché, cela doit porter sur une ampleur contrôlée, que ce soit en terme géographique ou des spécificités de la production à appuyer.

2. Parce que l'identification électronique représente un coût important au regard de la valeur des animaux et des marges dégagées par les éleveurs et qu'elle pose des problèmes de mise en place, notamment dans les EM qui ne l'accompagnent pas financièrement, il convient d'évaluer l'efficacité de cette mesure vis-à-vis de l'objectif de maîtrise des risques sanitaires.

3. Le soutien à la promotion est un moyen d'augmenter la consommation, de favoriser des prix rémunérateurs et/ou de faire admettre des coûts élevés par le marché. De fait, la viande ovine est un produit alimentaire haut de gamme, de même que les fromages de chèvre et/ou de brebis. Ces démarches sont peu coûteuses au regard des moyens de soutien directs, elles doivent être intensifiées, par les États membres, en lien avec l'Union Européenne. Cependant la liste des produits pouvant faire l'objet d'un soutien dans le cadre d'une campagne de promotion (Reg 3/2008) ne retient la viande fraîche ou congelée que dans le cadre de produits conformes à un régime de qualité communautaire ou national. Nous préconisons d'élargir le cadre du soutien à l'ensemble des produits issus de l'élevage ovin et caprin.