

N° 168

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 janvier 2008

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur l'avenir de la filière ovine,

Par MM. Gérard BAILLY et François FORTASSIN,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Jean Pépin, Bruno Sido, Daniel Soulage, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Raymond Couderc, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Charles Josselin, Mme Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jacques Muller, Mme Jacqueline Panis, MM. Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Yannick Texier.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
I. UN SECTEUR ÉCONOMIQUEMENT FRAGILISÉ	9
1. <i>Un cheptel en repli</i>	9
a) A l'échelle européenne	9
b) A l'échelle nationale	10
c) A l'avenir	11
2. <i>Des structures de production moins nombreuses</i>	12
a) Une réduction du nombre d'exploitants	12
b) Un agrandissement de la taille moyenne des troupeaux	12
c) Le maintien d'un nombre important de petites exploitations	12
3. <i>Une diversité importante selon les territoires</i>	13
4. <i>Une consommation qui diminue</i>	14
a) Les indicateurs économiques	14
b) Les explications sociologiques	14
5. <i>Des prix variant au gré des crises sanitaires</i>	15
6. <i>Un commerce extérieur de plus en plus défavorable</i>	16
a) Une situation commerciale plus défavorable que la moyenne européenne	16
b) Un commerce majoritairement intracommunautaire	17
7. <i>Des revenus depuis longtemps « en queue de peloton »</i>	17
a) Des niveaux de revenus variables selon les combinaisons de production	17
b) Des niveaux de revenu inférieurs à la plupart des autres filières	18
II. DE LOURDS HANDICAPS À GÉRER	19
1. <i>Des lieux de production parfois difficilement accessibles</i>	19
a) Un espace pastoral discontinu et difficile d'accès	19
b) Un coût du foncier explosant	20
2. <i>Des coûts de production substantiels</i>	21
a) Les charges d'alimentation	21
b) Les charges de mécanisation	22
c) Les frais d'élevage	22
d) Les coûts de certification	23
3. <i>Une main d'œuvre difficile à trouver</i>	23
4. <i>Une activité économiquement peu rentable</i>	24
5. <i>Un prix de vente au consommateur final supérieur à celui des autres viandes</i>	25
6. <i>La concurrence avec les autres pays producteurs</i>	26
7. <i>Les contraintes sanitaires et réglementaires</i>	26
a) L'identification et la traçabilité	26
b) Le respect du bien-être animal	27
8. <i>Une filière peu structurée</i>	29
9. <i>Des bâtiments pas toujours adéquats</i>	29
10. <i>Une distinction entre filière à lait et filière à viande</i>	30
a) Deux filières aux caractéristiques et à l'évolution distinctes	30
b) Une filière laitière connaissant une situation favorable	31
11. <i>Les problèmes liés aux abattoirs</i>	31
a) Un réseau d'abattoirs insuffisamment maillé	31
b) Un coût de l'abattage proportionnellement important	32
c) Des risques liés à l'abattage clandestin non négligeables	32
12. <i>Des structures de recherche et développement encore insuffisantes</i>	33
a) La recherche	33
b) La formation et l'encadrement technique	34
c) La génétique	35

13. Des modes de valorisation insuffisamment développés	36
14. Des rapports difficiles avec la grande distribution.....	36
a) La grande distribution, principale voie de commercialisation	36
b) Un débat sur la répartition des marges et de la valeur ajoutée.....	37
c) Une offre trop limitée de viande ovine française.....	37
15. Un manque d'information des consommateurs	38
a) Sur la provenance	38
b) Sur la date d'abattage	38
c) Sur la préparation	39
16. Un encadrement communautaire incertain.....	39
a) Un soutien communautaire au titre du premier pilier comparativement défavorable avec d'autres filières.....	39
b) Une grande dépendance aux aides publiques du second pilier.....	40
c) Une organisation commune de marché à l'avenir incertain	42
17. La fièvre catarrhale	44
a) Un virus désormais bien installé en Europe	44
b) Des conséquences économiques importantes pour la filière.....	45
c) Un soutien efficace mais encore insuffisant des pouvoirs publics	45
18. Les prédateurs.....	46
a) Une présence désormais bien établie en France	46
b) Des conséquences délétères sur les troupeaux.....	47
c) Un coût très élevé pour les finances publiques.....	48
d) Une indemnisation souvent problématique des dégâts occasionnés.....	49
e) Des moyens de protection encore insuffisants ou inadaptés	50
f) Des éleveurs et des bergers désespérés	51
III. DES ATOUS POURTANT INDÉNIABLES	53
1. Une diversité de nature d'élevage, source de richesse	53
2. L'entretien de paysages souvent désertés	54
3. Une contribution irremplaçable à la préservation de l'environnement	54
4. Une relation spécifique entre l'éleveur et sa bête.....	55
5. Un secteur bénéficiant d'une bonne image auprès du grand public.....	55
6. La participation à la vitalité des zones rurales	56
7. De nombreux emplois induits	56
8. Un produit authentique liant qualité et terroir	57
9. Un soutien actif de la part des pouvoirs publics.....	57
IV. UN SECTEUR À ACCOMPAGNER DANS SA REDYNAMISATION	58
1. Compenser les handicaps de façon équitable	58
a) Par rapport aux autres filières	58
b) Par rapport aux conditions naturelles de production	59
c) Par rapport aux risques sanitaires.....	59
2. Réguler les prédateurs	60
a) Assouplir la réglementation protégeant les prédateurs	60
b) Rééquilibrer les financements respectifs des prédateurs et des ovins	62
c) Renforcer les moyens de défense des troupeaux	62
3. Régler le problème foncier.....	63
a) Favoriser le regroupement des parcelles	63
b) Promouvoir une gestion collective et associative des espaces pastoraux.....	64
4. Soutenir le pastoralisme.....	65
a) Venir en appui au gardiennage.....	65
b) Améliorer les conditions pastorales	65
5. Mieux valoriser les avantages comparatifs	66
6. Valoriser davantage l'ensemble de l'animal	67
7. Développer les pôles d'excellence rurale	67
8. Rapprocher les abattoirs des lieux de production et réduire les transports	69
9. Renforcer et personnaliser la promotion auprès des consommateurs	69
a) Mieux utiliser les crédits européens.....	69

b) Mieux communiquer envers les consommateurs	71
c) Faire le bilan du système de promotion de l'origine et de la qualité	72
10. Poursuivre la modernisation des bâtiments d'élevage	72
11. Relancer les circuits courts	73
12. Préciser et enrichir l'étiquetage	74
a) Sur l'origine et la qualité	74
b) Sur les dates d'abattage et de conditionnement	74
c) Sur le prix payé à l'éleveur	75
13. Appliquer et harmoniser la législation communautaire	75
a) Appliquer le « paquet hygiène » sur la réglementation sanitaire	75
b) Harmoniser les normes sur l'identification et l'étiquetage	76
14. Elargir le mécanisme d'assurance récolte	77
15. Développer la formation et la recherche	77
16. Mobiliser la génétique	78
17. Consolider l'organisation économique	79
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	81
I. PERSONNES AUDITIONNÉES AU SÉNAT	81
II. DÉPLACEMENTS EN PROVINCE	82
A. HAUTES-PYRÉNÉES	82
1. Canton de la Barousse	82
2. Cantons d'Aucun et de Luz Saint-Sauveur	82
3. Arrens-Marsous	83
B. ALPES-MARITIMES	83
C. JURA	84
D. AVEYRON	85
E. LIMOUSIN	85
F. SAVOIE	86
1. A Montsapey	86
2. A Chambéry	86

Mesdames, Messieurs,

L'élevage de viande ovine, qui possède d'indéniables atouts en termes économiques, sociaux et environnementaux, permet depuis des temps immémoriaux l'entretien d'espaces souvent fragiles qui, à défaut, tomberaient rapidement en friche.

Il s'inscrit aujourd'hui dans une filière marquée par des paradoxes.

Tout d'abord, la production nationale est en recul, et ne permet pas, loin de là, de faire face à nos besoins, nous obligeant à importer 54 % de notre consommation, alors que notre pays dispose des territoires et des compétences qui lui permettraient de très largement pourvoir à sa demande intérieure, et même d'exporter un surplus significatif.

En outre, les aides à la filière au titre du premier pilier sont bien inférieures à celles d'autres secteurs, alors que ses résultats sont parmi les moins favorables de l'ensemble des secteurs primaires.

Enfin, les revenus des éleveurs sont aujourd'hui, et depuis très longtemps, parmi les plus bas du secteur agricole, alors que les prix de vente de la viande ovine sont parmi les plus élevés.

Il est aujourd'hui urgent d'agir si notre pays souhaite conserver sa filière ovine et préserver les territoires qu'elle valorise. Selon une projection de l'Institut de l'élevage, la France pourrait en effet perdre la moitié de ses détenteurs d'ovins viande d'ici 2012, soit une perte de 800.000 brebis.

Fort heureusement, le pire n'est jamais sûr, surtout si l'on se donne la volonté et les moyens de l'éviter. A cet égard, la prise de conscience politique est aujourd'hui acquise, plusieurs travaux convergents en témoignent.

Le rapport sénatorial sur l'avenir de l'élevage, que l'un de vos deux rapporteurs avait alors instruit il y a cinq ans¹, consacrait un chapitre entier à la filière ovine. Il y constatait déjà « *un développement insuffisant* » de cette dernière, « *malgré l'importance de la demande* », mais faisait état de « *perspectives néanmoins favorables* ».

¹ « *L'avenir de l'élevage : enjeu territorial, enjeu économique* », rapport d'information fait par M. Gérard Bailly, dans le cadre d'une mission d'information présidée par M. Jean-Paul Emorine, au nom de la commission des affaires économiques, n° 57 (2002-2003).

Cinq années plus tard, le constat pourrait être repris, et l'a d'ailleurs été. Au début de l'année était ainsi remis par le député Yves Simon un rapport sur la production d'ovins allaitants en France¹, qui insistait notamment sur la transmission et la modernisation des exploitations, la promotion des produits et la structuration de l'interprofession.

Le Parlement européen s'est également saisi de la question, puisqu'il va réaliser un rapport sur l'avenir de la filière ovine en Europe, qui sera remis le 15 mars 2008.

S'inscrivant dans la continuité ou la perspective de ces différents travaux, le présent rapport entend tout d'abord poser un constat objectif de la situation économique actuelle de la filière et de son évolution ces dernières années.

Puis il procède à une sorte de « bilan de compétences » de la filière, mettant en balance ses faiblesses, indéniables, mais également ses nombreux points positifs, porteurs d'espoir.

Enfin, il fait état d'une quinzaine de grandes propositions pour accompagner la filière dans son redressement et son développement.

Vos rapporteurs, qui ont procédé, pour l'instruction du présent rapport, à une dizaine d'auditions au Sénat, et se sont rendus dans les principales zones d'élevage français au cours de quatre déplacements, restent optimistes pour l'avenir de la filière, dès lors que les décisions urgentes et importantes qui s'imposent seront prises.

S'ils ne mésestiment pas les obstacles qui affectent son développement, en faisant une place substantielle aux problèmes posés par les prédateurs, ils insistent sur ses nombreux atouts, notamment en matière territoriale et environnementale, qu'un nécessaire volontarisme politique allié à une démarche collective de l'ensemble des acteurs de la filière devrait permettre de valoriser au niveau d'excellence qui est naturellement le sien.

¹« La production d'ovins allaitants en France, une vraie chance pour les territoires », rapport établi par M. Yves Simon à la demande du Premier ministre, janvier 2007.

I. UN SECTEUR ÉCONOMIQUEMENT FRAGILISÉ

1. Un cheptel en repli

a) A l'échelle européenne

Après une progression de 20 % du cheptel de brebis et agnelles saillies dans l'Union européenne à 10 dans les années 80, suite à l'instauration du régime ovin communautaire, le développement du troupeau a été stoppé dans les années 90, sous l'effet notamment de la mise en place des quotas individuels de prime compensatrice ovine.

Puis les cheptels ont connu une décennie relativement stable, avant que l'épizootie de fièvre aphteuse, ayant touché surtout le Royaume-Uni en 2001, soit venue y mettre un terme. La secousse de cette crise sanitaire s'est fait ressentir dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, même si les trois-quarts de la baisse de cheptel de l'Union à 15 entre 2000 et 2001 sont imputables au seul Royaume-Uni.

Depuis 2000, les principaux cheptels européens ont connu des évolutions contrastées. D'un côté, certains Etats membres de l'Union à 25 ont connu un recul de leur cheptel à un chiffre (Grèce, Portugal, Allemagne, Bulgarie, Autriche, Danemark), voire à deux chiffres (Espagne, Royaume-Uni, Pologne, Belgique). A l'opposé, d'autres pays producteurs ont enregistré une croissance de leur cheptel à un chiffre (Slovaquie, Chypre), et même à deux chiffres (Italie, Roumanie, Pays-Bas, Hongrie, Suède, Slovénie).

CHEPTEL, PRODUCTION ET CONSOMMATION DE VIANDE OVINE DANS L'UNION EUROPÉENNE EN 2006

Pays	Cheptel reproducteur (en milliers de têtes)	Evolution 2006/96 (en %)	Production (en milliers de tonnes)	Poids carcasses moyen (agneaux)	Consommation. (en milliers de tonnes)	Auto suffisance (en %)	Consommation (en kg/habitant)
France	6 463	-16	121	18	254	48	4,3
Royaume-Uni	14 964	-23	330	19	370	89	6,1
Espagne	16 462	-9	227	11	226	100	5,3
Italie	7 305	-16	63	9	91	69	1,5
Grèce	6 589	+8	75	10	134	55	12,3
Irlande	2 932	-32	70	19	21	333	5,1
Portugal	2 253	-5	12	10	20	60	1,9
Allemagne	1 466	-13	43	21	89	48	1,1
Pays-Bas	1 320	+26	13	20	21	62	1,3
Suède	231	+14	4	19	10	40	1,0
Autriche	204	+9	6	21	10	60	1,2
Belgique/ Luxembourg	97	-	3	21	21	14	2,0
Finlande	55	-28	1	18	3	33	0,6
Danemark	76	-1	2	20	7	29	1,3
Total UE à 15	60 416	-14	970	15	1 277	76	3,3
Total UE à 25	663 000	-	990	15	1 310	76	2,9
Bulgarie	1 387	-38	10	10	-	-	1
Roumanie	6 526	-9	50	10	-	-	3

Source : Commission européenne et estimations GEB

On notera que le cheptel mondial est marqué, depuis une dizaine d'années, par de mêmes mouvements contrastés. Parmi les plus gros pays producteurs, la Chine et l'Inde ont vu leur nombre de têtes d'ovins augmenter de respectivement 70 et 7 %, tandis que la Nouvelle-Zélande et l'Australie voyaient les leurs diminuer de respectivement 16 et 15 %.

b) A l'échelle nationale

Le cheptel français d'ovins suit une pente descendante depuis le début des années 80, au moment de la mise en place de l'organisation commune de marché (OCM) sur les viandes ovines. Il est ainsi passé de près de 13 millions de têtes en 1980, à 8,5 millions en 2006, soit une baisse de 23 %.

Les cinq dernières années ont été particulièrement éprouvantes pour le cheptel national. La canicule de 2003, les fortes chaleurs de 2005, l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006 du découplage à 50 % de la prime à la brebis et l'amélioration comparative de la filière bovine ces dernières années ont contribué à la poursuite du mouvement de décapitalisation, qui a été de l'ordre de 2 % par an au cours des cinq dernières années.

Cette évolution recouvre toutefois des tendances contrastées selon les types d'ovins. Le cheptel de brebis reproductrices est affecté sur cette période d'une très forte baisse, de l'ordre du tiers de ses effectifs : après avoir culminé à 9,7 millions de têtes en 1981, il a été ramené à 6,5 millions en 2006.

Mais cette baisse de cheptel n'a porté que sur les brebis allaitantes. La situation plus favorable du marché du fromage a en effet permis une bonne valorisation du lait de brebis. Les effectifs de brebis laitières ont à l'inverse progressé, de 18 % précisément entre 1990 et 2006.

EVOLUTION DU CHEPTEL EN FRANCE

Au 1 ^{er} janvier	1980	1990	2006	2007/1990 (en %)
Total ovins	12 846 000	11 071 000	8 494 180	-23
Brebis :	9 185 000	8 476 000	6 462 650	-24
– brebis allaitantes	-	7 120 000	4 857 180	-32
– brebis laitières	-	1 356 000	1 605 470	+18

Source : service central des enquêtes et études statistiques (SCEES)

c) A l'avenir

L'Institut de l'élevage fait état de prévisions assez alarmantes pour l'Union européenne à l'horizon 2015, et notamment pour la France.

A l'échelle communautaire, le cheptel devrait ainsi baisser de 6,4 % d'ici 8 ans dans l'Union à 27, et même de 10,1 % dans celle à 15. Et ce tant en raison de l'ouverture de l'espace communautaire sur le marché mondial que du découplage des aides, qui ont fortement dissuadé la production quand des alternatives étaient possibles, et devraient continuer de peser en ce sens.

A l'échelle nationale, l'Institut de l'élevage s'attend à ce que le cheptel continue globalement de se tasser, diminuant de 11 % d'ici 2015 pour atteindre 5,7 millions de têtes. Toutefois, le rythme de la baisse devrait se ralentir durant cette période (1,3 % par an) par rapport à la période 2000-2006 (2 % par an). En outre, les cours devraient demeurer à un niveau satisfaisant et le cheptel laitier connaître quant à lui un maintien, voire une légère progression.

2. Des structures de production moins nombreuses

a) Une réduction du nombre d'exploitants

Les chiffres communiqués par le Service central des enquêtes et études statistiques (SCEES) font apparaître une tendance très nette à la diminution du nombre des structures d'exploitation ovine au cours des trente dernières années. De 1979 à 2007, ces dernières sont ainsi passées de 197.000 à 75.000.

Cette évolution générale date en réalité des années 60 et 70, époque à laquelle l'élevage ovin, jusqu'alors exercé dans un cadre généralement familial et peu professionnalisé, a connu un processus de spécialisation.

Sur une période plus courte, depuis 1989, la baisse a été de 59 %, avec un recul plus intense pour les brebis allaitantes (- 40 %) que pour les brebis laitières (- 29 %). On note par ailleurs une forte tendance des producteurs mixtes à abandonner la composante « élevage ovin » pour se consacrer à celle, notamment, de bovins ou de céréales.

b) Un agrandissement de la taille moyenne des troupeaux

Le corollaire de cette diminution du nombre d'exploitations et d'éleveurs est naturellement l'agrandissement de la taille des troupeaux.

Depuis quelques années, et même si cette tendance semble marquer le pas pour des raisons vraisemblablement liées au surcroît de travail engendré par exploitant, cette évolution s'est clairement affirmée. La taille des troupeaux des éleveurs spécialisés est ainsi comprise en moyenne entre 300 et 450 brebis.

Les quatre premières régions d'élevage ovin (Midi-Pyrénées, Aquitaine, Provence Alpes Côte d'Azur et Poitou-Charentes) concentrent 50 % des brebis. Ce chiffre passe à 75 % si l'on rajoute les trois régions suivantes : Limousin, Auvergne et Rhône-Alpes.

c) Le maintien d'un nombre important de petites exploitations

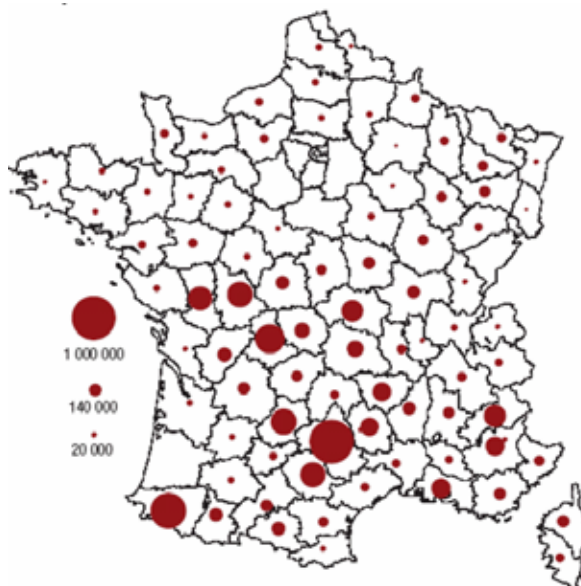
Cette tendance à l'accroissement de la taille des troupeaux n'empêche pas, toutefois, le maintien d'un grand nombre de petites exploitations, souvent familiales, composées de quelques brebis et gérées de façon parfois archaïque. Selon les chiffres de la Fédération nationale ovine (FNO), pas moins de 34.000 détenteurs de brebis sur les 76.755 que comptait notre pays en décembre 2006 possédaient moins de dix brebis.

C'est le cas, par exemple, dans les Alpes-Maritimes, où existent de très nombreuses exploitations de petite taille ne possédant chacune qu'un faible nombre de têtes et sur des surfaces très réduites. C'est le cas aussi en Aveyron, premier département moutonnier de France, dont 50 % des exploitations comptent moins de cent têtes.

3. Une diversité importante selon les territoires

Comme le montre la carte suivante, la production ovine s'étend sur presque tout le territoire national, même si elle est particulièrement importante dans les zones de montagne.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES OVINS (EN NOMBRE DE TÊTES)



Vos rapporteurs, qui se sont rendus dans six régions d'élevage différentes, ont pu constater les différences significatives en termes de modes d'élevage, mais aussi de conditions de production et de résultats économiques. Les écarts sont parfois très importants entre les zones d'herbage intensif de l'Ouest, qui enregistrent les meilleurs résultats, et les régions de haute montagne, où la productivité est la plus faible.

Cette grande diversité, qui peut être perçue comme positive à certains égards, constitue en même temps une faiblesse dans la mesure où elle rend difficile la définition de positions communes pour l'ensemble de la profession et la mise en œuvre de politiques publiques globales.

4. Une consommation qui diminue

a) Les indicateurs économiques

Selon les chiffres du SCEES de 2006, la consommation de viande ovine est passée entre 1990 et cette année de 307.000 à 254.000 tonnes équivalent carcasse (tec). Rapporté en kilos par habitant, cela correspond à une baisse de 5,4 à 4 sur la même période.

A plus court terme, le recul de la consommation est également patent : 59 % des ménages français ont acheté au moins une fois de l'agneau en 2006, alors qu'ils étaient 68 % en 2003.

Cette tendance rejoint celle de la consommation de viande bovine et de viande chevaline, en recul dans le même temps, là où a augmenté celle de porc et de volaille¹.

La France n'en demeure pas moins le deuxième pays consommateur de viande ovine dans l'Union européenne, avec 19 % de la consommation totale.

CONSOMMATION INDIGÈNE BRUTE DE VIANDE EN FRANCE

	En milliers de tec		En kg/habitant	
	1990	2006*	1990	2006*
Ovin-caprin	313	260	5,5	4,1
– dont ovin	307	254	5,4	4,0
Bovin	1 685	1 640	29,7	26,0
Porc	2 011	2 163	35,4	34,3
Volaille	1 207	1 467	21,3	23,5
Cheval	58	23	1,0	0,4
Total (hors abats)	5 274	5 563	92,9	88,3

* DOM compris

Source : SCEES

b) Les explications sociologiques

L'étude commandée en 2006 par l'Office de l'élevage à l'institut TNS fait apparaître de façon assez nette que la viande ovine est surtout consommée par des populations plutôt âgées se situant dans les tranches de revenus supérieures.

S'agissant de la variable liée à l'âge, le taux de pénétration et le nombre d'achats de ce type de viande dans les achats des ménages sont ainsi beaucoup plus faibles chez ceux de moins de 35 ans (respectivement 37 % et 8 %) que chez les 35-49 ans (respectivement 54 % et 4 %), et surtout que chez ceux de 50-64 ans (respectivement 71 % et 34 %) et ceux de plus de 65 ans (respectivement 75 % et 34 %).

¹ Même si la consommation de porc par habitant a légèrement décliné.

ACHATS DE VIANDE OVINE PAR LES MÉNAGES PAR CLASSE D'ÂGE EN 2006

	Taux de pénétration*	Nombre d'achats
Moins de 35 ans	37 %	8 %
35-49 ans	54 %	4 %
50-64 ans	71 %	34 %
65 ans et plus	75 %	34 %

Source : Office de l'élevage, d'après TNS

*Le taux de pénétration est la part de la population étudiée qui a acheté de l'agneau.

En ce qui concerne la variable liée au pouvoir d'achat des consommateurs, le taux de pénétration et le nombre d'achats sont sensiblement plus élevés parmi les ménages aisés (respectivement 63 % et 18 %) et moyens (respectivement 60 % et 35 %) que chez les ménages modestes (respectivement 52 % et 12 %).

ACHATS DE VIANDE OVINE PAR LES MÉNAGES PAR CLASSE DE REVENU EN 2006

	Taux de pénétration	Nombre d'achats
Aisé	63 %	18 %
Moyen supérieur	60 %	29 %
Moyen inférieur	60 %	41 %
Modeste	52 %	12 %

Source : Office de l'élevage, d'après TNS

5. Des prix variant au gré des crises sanitaires

Si l'agneau est considéré fréquemment comme une viande chère, son prix à la production n'a pourtant cessé de diminuer au cours des dernières années entre les deux épisodes de crise de fièvre aphteuse, qui ont soutenu les cours en réduisant l'offre par rapport à la demande.

Ainsi, au kilo de carcasse, le prix moyen des agneaux lourds est revenu en 2005 à son niveau de 2000, après avoir connu un pic en 2001, année du premier épisode de fièvre aphteuse. Durant cette période, les prix ont été en recul de 4 à 14 % selon les régions françaises de production.

Le deuxième épisode de fièvre aphteuse, déclaré au Royaume-Uni au mois d'août 2007, a de nouveau contribué à renforcer les cours du fait de l'interdiction d'exporter imposée à ce pays, jusqu'à culminer à un pic de 5,86 euros par kilo de carcasse. Toutefois, la réouverture des exportations britanniques depuis le 17 octobre dernier risque de peser à la baisse sur les prix dans un avenir proche.

6. Un commerce extérieur de plus en plus défavorable

a) Une situation commerciale plus défavorable que la moyenne européenne

Comme le montre le tableau ci-après, la France est plus désavantagée dans les relations avec les pays tiers que la moyenne des Etats membres de l'Union européenne.

La part relative de sa consommation (19 %), supérieure à celle de son cheptel (10 %) et de sa production (11 %), implique en effet un recours accru à l'importation de pays tiers (56 %). Bien que sa part dans les exportations (17 %) soit elle-même supérieure à sa part relative en termes de cheptel et de production, son taux de couverture (46 %) est en effet beaucoup plus faible que celui de la moyenne des Etats membres de l'Union (80 %). Ainsi, 54 % de la viande ovine consommée dans notre pays provient d'importations.

CARACTÉRISTIQUES DU COMMERCE EUROPÉEN DE VIANDE OVINE (PRÉVISIONS POUR 2007)

	UE à 27	France	France/UE à 27
Cheptel (estimation)	97,5 millions de têtes	10 millions de têtes	10 %
Production	1,028 million de têtes	0,115 million de têtes	11 %
Consommation totale	1,375 million de têtes	0,258 million de têtes	19 %
Exportation (viande)	6 000 tonnes	1 000 tonnes	17 %
Importation (viande)	274 000 tonnes	153 000 tonnes	56 %
Taux d'autosuffisance	80 %	46 %	- 34 points

Source : direction générale « agriculture » de la Commission européenne

La dégradation du commerce extérieur français en matière de viande ovine devrait se poursuivre, selon les projections réalisées par la Commission européenne. En effet, la production nationale, suite au recul du cheptel, devrait continuer de reculer, obligeant à accroître les importations pour satisfaire une consommation qui devrait rester stationnaire.

b) Un commerce majoritairement intracommunautaire

Contrairement à l'image que l'on en a, la France commerce surtout avec ses partenaires européens, et non avec des pays tiers de la zone pacifique comme l'Australie ou la Nouvelle-Zélande, en raison notamment du contingentement des importations hors Union.

Cela est vrai à l'export : notre pays, en 2005, a vendu 18.000 tec à ses partenaires européens, tandis qu'il n'en exportait que 2.000 à l'extérieur de l'Union.

Cela est vrai aussi pour les importations. Premier pays importateur de viande ovine en Europe, la France a ainsi acheté 107.000 tec en provenance de l'Union en 2006, contre 38.000 « seulement » en provenance de pays tiers. Les viandes importées proviennent majoritairement du Royaume-Uni (41 %), d'Irlande (24 %) et de Nouvelle-Zélande (23 %).

7. Des revenus depuis longtemps « en queue de peloton »

Les revenus de la filière ovine, pris dans leur ensemble, se situent à des niveaux extrêmement bas. Selon l'enquête récente réalisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) pour la commission des comptes de l'agriculture, ils sont à nouveau en recul –de 2 %– pour l'année 2006, alors que les résultats de l'agriculture sont en hausse –de 15 % en moyenne– pour cette année, le secteur céréalier en étant le principal bénéficiaire.

a) Des niveaux de revenus variables selon les combinaisons de production

L'étude de l'évolution des résultats des exploitations du socle national des réseaux d'élevage (SNRE) pour la période 2000-2005 fait apparaître nettement une érosion du revenu disponible des exploitations ovines françaises depuis 2001-2002.

Les élevages spécialisés, qui représentent un élevage sur deux en ovins, dégagent des niveaux de revenus inférieurs aux autres combinaisons de production, sans doute en partie à cause de leur dimension économique plus restreinte et de leur localisation dans des structures et des contextes pédoclimatiques globalement moins favorables.

Parmi les combinaisons mixtes, les exploitations ovins–grandes cultures, longtemps en tête en matière de revenus, ont régressé de ce point de vue pour être rejointes en 2005 par celles associant ovins et viande bovine. En 2007 toutefois, les combinaisons associant ovins et grandes cultures devraient largement repasser en tête, du fait de l’inflation très substantielle cette année du cours des céréales.

L’étude des exploitations de la base de données nationale (BDN) « appui technique » pour la période 2001-2005 explique cette tendance par une érosion de la marge brute hors prime par brebis de 20 %, celle-ci étant passée de 54 euros en 2001 à 43 euros en 2005 en euros constants. Laquelle s’explique à son tour par une stagnation de la productivité par brebis, une baisse du prix moyen de vente des agneaux et une hausse des charges opérationnelles, qui s’amplifie en 2007 et va se poursuivre en 2008 vu le coût des aliments.

Selon les analyses de l’Institut de l’élevage à partir des données du réseau d’information comptable agricole (RICA) 2004, dernières en date, la rémunération dans les exploitations spécialisées en ovins se situe loin des niveaux obtenus avec d’autres systèmes de production, notamment ceux spécialisés en bovins lait ou grandes cultures.

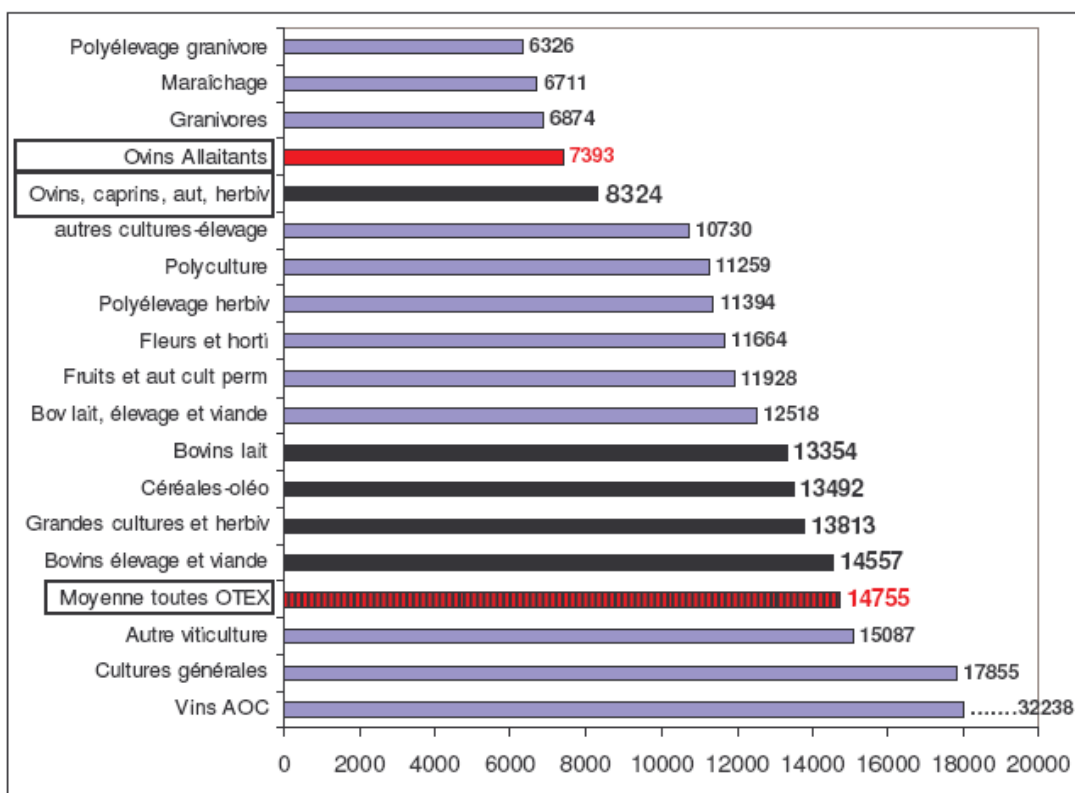
b) Des niveaux de revenu inférieurs à la plupart des autres filières

Au sein de la hiérarchie des revenus selon les types de production, les ovins se situent presque en « queue de peloton », le revenu moyen y étant moitié moindre du revenu moyen tous types de production confondus.

Et ce alors que l’élevage ovin doit faire face à des charges particulières renchérissant ses coûts de production, et qu’il produit un certain nombre d’externalités positives profitant bien au-delà des seuls producteurs.

Vos rapporteurs tiennent ainsi à souligner ce paradoxe, faisant que cette filière, à la fois si contrainte et si profitable à l’intérêt général, soit l’une des moins bien traitées en matière de revenu et au niveau de la PAC.

REVENU PAR UNITÉ DE TRAVAIL DES ORIENTATIONS TECHNO-ÉCONOMIQUES DES
EXPLOITATIONS AGRICOLES (OTEX) ET OVINS VIANDE



Source : RICA 2004

II. DE LOURDS HANDICAPS À GÉRER

1. Des lieux de production parfois difficilement accessibles

a) Un espace pastoral discontinu et difficile d'accès

Émiettement des parcelles affectées à l'élevage ovin ou utilisées notamment à cette fin, multiplicité de leur statut, restrictions posées par leurs propriétaires à leur traversée par des éleveurs et leurs troupeaux ou monétisation excessive de celle-ci ... : il est aujourd'hui souvent difficile aux éleveurs de mener leurs troupeaux sur les domaines pastoraux.

De plus, les parcelles sont souvent éloignées les unes des autres et, dans les régions montagneuses, situées en altitude et difficiles d'accès. Dans les Hautes-Pyrénées, elles s'étendent entre 500 et 3.000 mètres d'altitude, à une altitude moyenne de 1.421 mètres.

Dans les Alpes-Maritimes, vos rapporteurs ont pu constater les difficultés engendrées pour les éleveurs par la dispersion des terres pastorales dans l'arrière-pays alpin, au relief très accidenté, dans des zones parfois non électrifiées ou non viabilisées, manquant de points d'eau pour les animaux et

nécessitant des temps et moyens de transport conséquents. Le seul point de contact commun aux éleveurs du département pour le ramassage des animaux, Nice, est ainsi à deux heures de route pour certains producteurs. Quant à l'accès aux pâtures et aux cabanes de bergers, il peut prendre jusqu'à trois heures depuis l'ultime point qu'il est possible de rallier en véhicule. Sans compter les déplacements très longs dans ce département pour aller chercher des fourrages l'hiver, dont le coût est de plus très élevé.

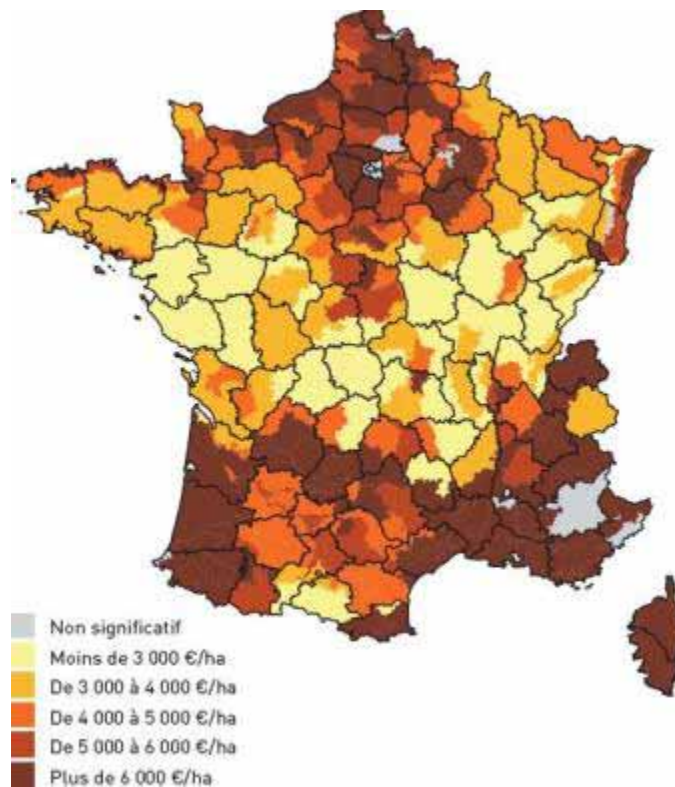
Enfin, les espaces pastoraux sont soumis à des conflits d'usage entre des publics parfois très divers : éleveurs et agriculteurs, propriétaires privés, touristes, sportifs ...

b) Un coût du foncier explosant

La pression foncière a été citée à plusieurs reprises par les professionnels de la filière comme un obstacle à l'élevage extensif en pâture, qu'il s'agisse du prix des terres, de la difficulté à s'en procurer ou de la pression exercée à la vente sur les exploitants.

Selon la Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et rural (FNSAFER), le prix des terres agricoles a augmenté de 65 % entre 1996 et 2006. Comme le montre la carte suivante, cette inflation est particulièrement sensible dans les régions d'élevage ovin potentiel.

**PRIX DES TERRES ET PRÉS LIBRES NON BÂTIS EN 2006 PAR PETITE RÉGION AGRICOLE
(EN MOYENNE TRIENNALE)**



Source : FNSAFER

Cet élément, qui a d'ailleurs été souligné dans le deuxième groupe de travail du « Grenelle de l'environnement » consacré à la préservation de la biodiversité et des ressources naturelles, a des conséquences sur les espaces naturels, désormais soumis à la pression de l'aménagement foncier avec l'extension des infrastructures existantes et le mitage des paysages.

Le manque de foncier et son niveau de prix prohibitif incitent les exploitants à reporter ou abandonner leur projet d'installation, ou bien à privilégier l'élevage hors-sol. Il devrait finir, à terme, par porter préjudice également aux propriétaires des terrains les louant pour le pâturage, car celui-ci constitue fréquemment le seul mode de valorisation possible de leurs parcelles, dont l'éloignement et l'escarpement font qu'elles n'intéressent bien souvent que ces derniers.

Il a par ailleurs été rapporté une certaine concurrence foncière, dans les zones de pâturage, entre les détenteurs d'ovins et ceux de bovins. Ces derniers, bénéficiant de revenus moyens plus importants, sont perçus –du moins dans les régions de montagne– par les premiers comme concentrant l'essentiel des terres pâturables.

Si cette contrainte foncière est à relativiser selon les régions considérées, elle n'en reste pas moins préoccupante pour des élevages de nature fortement extensive. A cet égard, le soutien des collectivités à l'achat de terrains par les éleveurs ne semble pas s'être beaucoup développé.

2. Des coûts de production substantiels

L'érosion de la marge de revenu par brebis s'explique en grande partie par la hausse des charges opérationnelles. Plusieurs postes ont été particulièrement sollicités à la hausse ces dernières années.

a) Les charges d'alimentation

L'alimentation représente jusqu'à 70 % des charges de production pour les agneaux de bergerie. Sa maîtrise est la principale clef de réussite économique dans ce type d'élevage.

Du fait des sécheresses à répétition, mais également de l'alourdissement du poids des carcasses et de l'augmentation de la production d'agneau en bergerie, qui accroissent les quantités de concentrés distribués, les charges d'alimentation ont eu tendance à s'accroître.

Certes, l'élevage ovin est une production qui valorise particulièrement l'herbe et les milieux défavorisés, et a vocation à être une production bien adaptée aux milieux herbagers et pastoraux. De plus, les structures d'encadrement technique ont incité au développement de systèmes productifs et économes. Il faut donc dès à présent, et plus encore demain, éviter l'utilisation de concentrés.

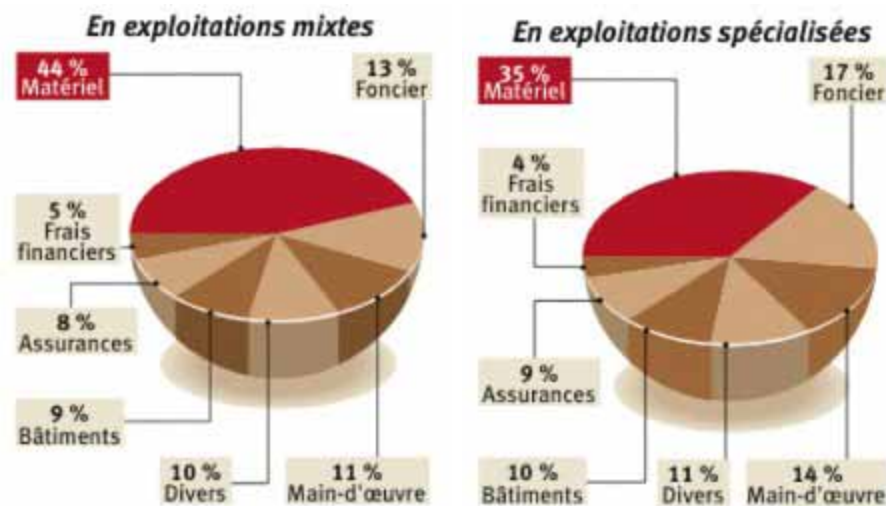
Malheureusement, les conseils techniques sont insuffisamment relayés et intégrés par les éleveurs, notamment pour l'utilisation économe du concentré et l'usage du concentré fermier en lien avec une conduite optimisée du pâturage.

b) Les charges de mécanisation

Au-delà des charges d'alimentation, les charges de mécanisation, qui atteignent jusqu'à plus de 40 % des charges de l'exploitation, sont souvent excessives et en grande partie injustifiées.

L'analyse du socle national des réseaux ovins montre que la mécanisation reste le premier poste des charges de structure et que globalement, les systèmes spécialisés ovins sont plutôt plus économes que les autres dans ce domaine.

RÉPARTITION DES CHARGES D'EXPLOITATION PAR NATURE EN EXPLOITATIONS OVINES MIXTES ET SPÉCIALISÉES EN 2005



Source : Institut de l'élevage

c) Les frais d'élevage

Du fait d'obligations nouvelles telles que l'identification ou le génotypage, mais également en raison de l'accroissement des contraintes sanitaires en vue de prévenir ou de gérer les crises, les frais d'élevage ont également augmenté.

Or, si la réglementation en ce domaine a été calquée sur celle des bovins, les charges qu'elle engendre sont naturellement beaucoup plus difficilement amortissables sur une carcasse de quelques kilos d'agneau que sur une carcasse de bovin de plusieurs centaines de kilos. Cet élément a été cité à de nombreuses reprises par les professionnels auditionnés comme un facteur prépondérant dans l'accroissement des charges.

De plus, le nouveau système européen d'identification électronique des ovins et caprins¹, qui devait être applicable au 31 décembre 2009 avant d'être reporté, risque d'être très coûteux pour les éleveurs concernés.

d) Les coûts de certification

Supportés par les producteurs dans le cadre des démarches visant à valoriser l'origine ou la qualité des produits, particulièrement fréquentes pour ceux de provenance française, ces coûts représentent un surplus non négligeable.

Si la certification est réalisée par des structures indépendantes et contrôlées par l'Etat, son financement reste en effet entièrement à la charge des opérateurs qui en ont pris l'initiative.

3. Une main d'œuvre difficile à trouver

Cette difficulté à trouver de la main-d'œuvre s'explique en grande partie par les conditions de travail en élevage ovin, sensiblement plus difficiles que dans les autres filières animales, et notamment qu'en élevage bovin. L'agrandissement de la taille des exploitations, décrite dans la partie « constat » du rapport, ne s'est en effet pas toujours accompagné d'une évolution des pratiques techniques et d'une réflexion concernant l'équilibre entre la charge de travail et la conduite zootechnique.

En élevage bovin, une vache égale une unité de gros bétail (UGB)², alors qu'en élevage ovin, une UGB égale six brebis, avec potentiellement six fois plus d'intervention par animal dans certains cas. Comme indiqué dans le rapport sur l'avenir de l'élevage précité, « *l'insuffisante attractivité du métier d'éleveur ovin tient également aux conditions de travail difficiles qu'il impose. Il requiert en effet une grande disponibilité, notamment pour assurer le "gardiennage", et des compétences techniques qui ne s'improvisent pas* ».

Conséquence de ce peu d'attrait –au moins apparent– de la profession : l'âge moyen des exploitants tend à augmenter et les jeunes à privilégier d'autres types d'élevage, considérés comme moins contraignants ou plus rémunérateurs.

Ainsi, selon les chiffres du SCEES de décembre 2006, seuls 7 % des éleveurs ovins ont moins de 35 ans, tandis que 61 % ont plus de 50 ans, 31 % ayant même plus de 60 ans.

¹ Voir infra.

² Unité utilisée en statistique afin d'unifier les différentes catégories d'animaux, et basée sur leurs besoins alimentaires selon une grille d'équivalence qui permet de juger de l'importance économique et du caractère plus ou moins intensif de l'élevage. A titre d'exemple, une vache adulte = un UGB, une génisse de moins d'un an = 0,3 UGB, une brebis = 0,15 UGB).

Visitant un centre de formation professionnelle agricole faisant partie d'un pôle d'excellence rurale « structuration et valorisation de la filière ovine » en pays du Haut Limousin, vos rapporteurs ont ainsi pu constater qu'aucun des élèves rencontrés n'avait pour projet de s'investir dans l'élevage ovin, la majorité s'orientant vers l'élevage bovin.

4. Une activité économiquement peu rentable

Comparée à d'autres filières animales et, plus encore, végétales, le rendement de l'élevage ovin est relativement faible. L'Institut de l'élevage a ainsi analysé le rendement type d'un agneau de 17 kilos de carcasse, en décomposant les différents niveaux de perte.

RENDEMENT TYPE D'UN AGNEAU DE 17 KILOS DE CARCASSE CLASSÉ U3

Poids vif : 34 kg

Perte au transport : 4 %

Poids carcasse chaude : 17,4 kg

Perte au ressuyage : 2 %

Poids carcasse froide : 17 kg (rendement abattage : 50 %)

Perte de maturation : 1 %

Carcasse commercialisée : 16,8 kg (rendement viande nette commercialisable : 80 %, les 20 % de perte se composant de 10 % de déchets et de gras, et de 10 % d'os).

On constate ainsi qu'un agneau vif de 34 kilos ne permet de commercialiser que 16,8 kilos de viande, soit un rendement inférieur à 50 %. Si l'on retranche du chiffre d'affaires généré par la commercialisation de cette carcasse les divers frais intermédiaires occasionnés par les différents postes de charge, la faiblesse de la rentabilité de l'activité d'élevage ovin devient patente.

Le niveau très limité des revenus des producteurs, qui découle tant de cette faible rentabilité que du faible niveau des aides publiques à la production, constitue un frein à l'installation. Ainsi, un éleveur franc-comtois mixte a confié à vos rapporteurs : « *il est malheureux, au vu des investissements et de l'effort réalisé par la filière pour installer un jeune, de dégager un revenu relativement faible de 700 euros pour le couple après dix ans de fonctionnement de l'exploitation. Nous sommes aujourd'hui obligés de travailler à l'extérieur pour subvenir aux besoins de la famille* ».

Dans ces conditions en effet, la spécialisation semble impossible d'un point de vue économique et la seule solution consiste à intégrer l'atelier ovine comme une simple activité complémentaire dans l'exploitation, aux côtés d'activités principales plus rémunératrices. Le recours, comme en l'espèce, à la pluriactivité dans des domaines n'ayant parfois aucun rapport avec l'élevage, ni même avec l'agriculture, semble également de plus en plus privilégié.

5. Un prix de vente au consommateur final supérieur à celui des autres viandes

Comme l'ont fait remarquer de nombreux intervenants, la viande ovine souffre de prix élevés par rapport aux autres espèces. M. Christophe Bally, acheteur de viandes pour l'enseigne Casino, a ainsi indiqué que le taux de pénétration de cette viande, qui s'élève à 60 %, soit le plus faible de toutes les viandes, s'explique essentiellement par son prix élevé. Or, le budget alimentaire des ménages –de l'ordre de 15 % de leur budget total– est soumis à d'importants arbitrages dans lesquels les viandes blanches, moins onéreuses, sont de plus en plus préférées aux viandes rouges.

Ce constat d'un niveau de prix élevé est d'autant plus vrai pour la viande française, localisée en grande partie dans un « marché de niche », celui du haut de gamme, qui peine à trouver suffisamment de consommateurs pour écouler les stocks. Cet élément explique selon lui le fait qu'elle soit achetée majoritairement par des personnes de plus de 55 ans et ayant des revenus supérieurs, la plus grande partie des consommateurs réalisant des arbitrages en faveur d'autres espèces de viande, ou bien choisissant, au sein de l'espèce ovine, les produits de milieu ou d'entrée de gamme.

La comparaison des prix entre les productions nationales et celles venant d'autres pays rend compte de cet état de fait. Ainsi, l'agneau français est 12 à 15 % plus cher qu'un agneau anglais ou irlandais, la différence avec un agneau néo-zélandais pouvant aller de 1 à 2.

Il est frappant de constater que l'agneau français, certes vendu à des prix élevés au consommateur final et n'ayant d'ailleurs cessé de croître, n'a pas vu son prix à la production varier de façon notable depuis plus d'une trentaine d'années. Si cette évolution a profité aux intermédiaires, elle a été préjudiciable tant aux consommateurs, affectés par une hausse du prix des produits à l'achat, qu'aux éleveurs, qui ont vu leur marge diminuer.

6. La concurrence avec les autres pays producteurs

Dans la segmentation du marché de la viande ovine, la production française n'occupe qu'un créneau limité. Trois catégories de produits sont en effet couramment proposées à la vente :

- le haut de gamme, bénéficiant de signes d'identification de l'origine et de la qualité, provient essentiellement du Sud-Ouest, du Sud-Est et de l'Ouest de la France ;

- le milieu de gamme, issu de productions françaises et/ou étrangères selon les saisons ;

- l'entrée de gamme, importée exclusivement de pays tiers.

Or, le seul segment provenant quasi exclusivement de productions nationales –le segment supérieur– ne représente que 30 % du marché total. Les 70 % restants, qui constituent l'essentiel du marché, ne sont issus que pour une partie minoritaire de productions françaises. La France n'est donc pas en mesure de fournir l'intégralité de la gamme commercialisable en viande ovine.

La concurrence avec les produits étrangers est certes par trop inégale pour les produits français pour ce qui est des ventes à grande échelle opérées, par la grande distribution essentiellement, lors d'évènements ponctuels (Noël, Pâques ...) où des quantités massives sont importées de pays tiers. Les agneaux sont en effet achetés, dans ce cas, désossés, sans selle ni crosse, au même prix que l'agneau carcasse français. Cependant, il reste possible de regagner des parts de marché sur les autres segments.

Les différences de réglementation –qu'elles soient sanitaires, sociales, environnementales ...– ne sont pas sans jouer un rôle explicatif important dans les écarts de coût, donc de prix à la vente au consommateur final et, *in fine*, de parts de marché.

Le récent élargissement de l'Union européenne devrait accroître la concurrence pour nos productions et influencer sur la formation des prix. La Bulgarie et la Roumanie, si elles sont encore loin d'atteindre les niveaux productifs et sanitaires de pays comme la France, avec respectivement 6,5 et 1,4 millions de brebis et agnelles, ont en effet un important potentiel de développement de leurs exportations. Leur essor dans l'élevage ovin pourrait intervenir dans les trois ans, avec la commercialisation de pièces découpées.

7. Les contraintes sanitaires et réglementaires

a) L'identification et la traçabilité

Le système d'identification et d'enregistrement des données est un outil de base essentiel utilisé notamment dans le cadre des contrôles de la santé animale pour la détection et l'éradication des maladies, mais aussi dans

le cadre des contrôles des aides animales, pour bien identifier les animaux éligibles et vérifier leurs mouvements.

Il est géré, pour chacun des ovins, par les établissements départementaux de l'élevage, qui attribuent à chaque animal un numéro à huit chiffres. En outre, les animaux d'espèce ovine, comme ceux des espèces bovine et caprine, doivent faire l'objet d'une identification individuelle.

Le règlement n° 21/2004 du Conseil du 17 décembre 2003, établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine et modifiant le règlement n° 1782/2003 et les directives 92/102/CEE et 64/432/CEE, prévoit la mise en œuvre éventuelle d'un système d'identification électronique qui permettrait une identification individuelle des animaux et un suivi optimal de leur mouvement, ce à l'horizon du 1^{er} janvier 2008.

Dans le cadre de l'application de ce règlement, l'ensemble des professionnels de la filière ovine française et les autorités ont mené, dès l'année 2004, des projets pilote afin d'étudier la faisabilité technique et économique de la mise en place de l'identification électronique en filière ovine, comme cela existe déjà dans la filière bovine.

Finalement, les ministres de l'agriculture de l'Union ont décidé, lors du Conseil agricole du 17 décembre 2007, de reporter au 31 décembre 2009 la date d'entrée du marquage électronique obligatoire des ovins et caprins. Ce dispositif, qui ne concernera que les pays les plus gros producteurs de l'Union, ne s'appliquera de façon obligatoire que pour les animaux nés à partir du 1^{er} janvier 2010, dont fait partie la France.

Sur ce point, la profession n'a pas d'avis totalement d'homogène, car les conséquences de cette réforme en termes d'accroissement des charges varieront selon l'importance des élevages considérés. Vos rapporteurs incitent en conséquence au maintien d'une grande vigilance. Très difficilement valorisable par les éleveurs, l'identification électronique risque de se traduire par des contraintes pesantes et coûteuses pour les plus petits d'entre eux. Il conviendra donc de faire preuve de souplesse dans l'application de la future réglementation, au regard de la taille des exploitations prises en compte.

b) Le respect du bien-être animal

La filière ovine est, comme les autres filières d'élevage, soumise au respect de la législation sur le bien-être animal. Celle-ci, de nature communautaire¹, se décline à la fois au sein d'une réglementation commune à toutes les espèces, par thèmes transversaux (protection dans les élevages, dans les transports et lors de l'abattage) et par espèces (ruminants, porcs, poules pondeuses ...).

¹ Elle fait l'objet d'un plan d'action communautaire pour la protection et le bien-être des animaux (2006-2010).

Très stricte par rapport à la moyenne de celle des pays tiers –pour ceux d’entre eux qui ont légiféré sur le sujet– et mise en œuvre par les directions départementales des services vétérinaires, la réglementation européenne sur le bien-être animal influe directement sur la filière ovine en ce qu’elle la soumet à des exigences contraignantes.

LES PRINCIPALES OBLIGATIONS RELATIVES AU BIEN-ÊTRE ANIMAL

● En matière d'élevage

Les bâtiments et locaux d'élevage doivent être propres et construits de manière à ne pas blesser les animaux et à respecter leur comportement. En plein air, ils doivent être protégés des intempéries et des prédateurs. Les équipements automatiques doivent être régulièrement contrôlés. L'alimentation et l'abreuvement doivent être sains et adaptés.

Le bien-être nécessite une attention et une vigilance scrupuleuses de l'éleveur. Des registres d'élevage sont régulièrement tenus. Le personnel qui s'occupe des animaux doit être compétent et les interventions sur les animaux limitées.

● En matière de transport

Toute personne physique ou morale transportant des animaux –et notamment des ovins– dans un but lucratif doit être titulaire d'un agrément, délivré par la direction départementale des services vétérinaires.

Le responsable de l'entreprise de transport d'animaux doit impérativement confier le transport à du personnel spécialement formé à cet effet.

Pour les ovins voyageant plus de huit heures, le moyen de transport doit être spécialement équipé à cet effet, être accompagné d'un plan de marche prévisionnel indiquant les étapes de repos, d'abreuvement et d'alimentation. Les points d'arrêt destinés aux animaux effectuant des voyages de longue durée doivent être agréés.

● En matière d'abattage

Toutes les précautions doivent être prises en vue d'épargner aux animaux toute excitation, douleur ou souffrance évitables. Les locaux, les installations et les équipements des abattoirs doivent être conçus, construits, entretenus et utilisés en ce sens.

L'étourdissement est obligatoire, excepté pour l'abattage rituel, particulièrement fréquent dans le secteur ovin. L'abattage rituel musulman ou israélite doit être réalisé dans un abattoir, par des sacrificateurs habilités par les organismes religieux agréés. L'immobilisation des bovins et des ovins doit être assurée par un procédé mécanique afin de limiter le stress des animaux.

Les procédés utilisés pour l'immobilisation, l'étourdissement et la mise à mort sont autorisés par arrêté et le matériel doit être conforme à des critères de limitation de la souffrance. L'abattage est effectué par un personnel formé en matière de protection animale ou encadré par une personne ayant cette compétence.

8. Une filière peu structurée

Du fait de l'esprit relativement individualiste des éleveurs, la filière est assez peu organisée au plan économique. Selon les chiffres de la fédération nationale de la coopération bétail et viandes (FNCBV)¹, on comptait en France en 2005 une soixantaine de groupements de producteurs pour environ 13.000 producteurs adhérents, représentant un peu plus de 3 millions de brebis détenues, soit une part de groupements dans la production contrôlée d'agneaux de 56 %.

La principale structure économique est la coopérative Ovicentre. D'autres groupements collectent des agneaux, tels que CAPBC, Cialyn, Ovicoop, CCBE ou SOCAVIAC. La proportion des éleveurs adhérents de groupements étant faible, le principal mode de commercialisation reste les marchés (Sancoins et Chateaufort, notamment). Une association régionale, l'Association régionale pour le développement de l'élevage ovin (ARDEO), dont le siège social est situé à Coulonges (Vienne), offre un soutien technique aux éleveurs et cherche à développer les démarches de qualité, mais là encore, le taux d'adhésion est faible.

Dans le rapport sur l'avenir de l'élevage précité, il était déjà souligné que *« ce secteur souffre d'une certaine atomisation de la production. En élevage allaitant, les troupeaux sont à la fois nombreux et de faible taille, et n'offrent bien souvent pas une capacité de production suffisante pour nouer des relations contractuelles stables avec l'aval »*.

9. Des bâtiments pas toujours adéquats

Le secteur de l'élevage requiert des équipements et immobilisations de plus grande ampleur que la majorité des autres productions agricoles. Or, le coût d'achat, d'entretien et de fonctionnement de ces instruments de production est lourd, notamment à l'installation, ce qui explique pour partie les réticences des producteurs à s'orienter vers ce type d'activités, qui plus est pour le secteur ovin où les conditions de travail sont généralement difficiles et la rémunération faible.

Dans le département des Alpes-Maritimes, la lourdeur de ces coûts et les contraintes liées à leur exploitation, ramenées à la faiblesse de la rémunération moyenne des éleveurs, a même conduit la quasi-totalité des éleveurs à s'en passer.

¹ Depuis fusionnée avec Coop de France.

LE PLAN DE MODERNISATION DES BÂTIMENTS D'ÉLEVAGE

A partir du 1er janvier 2005, le plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) pour les filières bovine, ovine et caprine a remplacé différents dispositifs d'aide à l'investissement en élevage. Sa mise en place répond à la nécessité de rénovation et de mise aux normes des exploitations d'élevage, afin d'accompagner ce secteur dans le cadre de la réforme de la PAC et de le rendre plus compétitif.

L'objectif de ce plan est d'encourager la modernisation des exploitations d'élevages en améliorant les conditions de travail sur l'exploitation, la qualité de la production, l'état sanitaire et le bien-être des animaux, la protection de l'environnement et l'insertion paysagère. Il couvre l'ensemble du territoire (à l'exception de la Corse et des quatre départements d'outre-mer) et tient compte de la spécificité des zones de montagne afin d'y compenser les surcoûts de la construction.

Ce plan a été annoncé pour une durée de dix ans avec un objectif de modernisation de 60.000 exploitations d'élevage. Il peut être complété par d'autres financeurs que l'Etat (notamment les collectivités territoriales) et fait appel à un cofinancement communautaire de 50 %.

Les investissements éligibles concernent la construction d'un bâtiment, ainsi que l'extension ou la rénovation d'un bâtiment existant, et doivent contribuer à répondre aux objectifs assignés à la mesure. Certains investissements immatériels sont également éligibles, sous des conditions précises. Le taux d'aide varie de 20 % à 60 % selon l'emplacement géographique de l'exploitation et le statut de l'exploitant.

Or, les ressources disponibles pour financer le plan ne suffisent pas à satisfaire toutes les demandes : 8.500 dossiers environ seraient actuellement en instance de traitement.

Si le volontarisme du Président de notre commission, M. Jean-Paul Emorine, a permis de porter les dotations de l'Etat y étant consacrées à 55 millions d'euros en autorisations d'engagement et presque 47 millions d'euros en crédits de paiement dans la loi de finances pour 2008, le financement des très nombreux dossiers encore en attente et de ceux à venir risque de demeurer très problématique.

10. Une distinction entre filière à lait et filière à viande

a) Deux filières aux caractéristiques et à l'évolution distinctes

La filière allaitante est beaucoup plus importante que la filière laitière. La première comptait ainsi 4,9 millions de brebis en 2006, contre 1,6 pour la seconde. En termes d'exploitations, 68.000 structures de production ovine possèdent des brebis allaitantes, quand 5.000 seulement ont des laitières.

Les évolutions affectant ces deux filières sont également contrastées : comme indiqué au début du présent rapport, le cheptel de brebis allaitantes a diminué de 32 % depuis 1990, quand celui de brebis laitières augmentait de 18 %. De la même façon, le cheptel allaitant devrait continuer de diminuer d'ici 2015, alors que le cheptel laitier devrait se stabiliser ou légèrement augmenter.

Les revenus procurés par ces deux types d'élevage varient, parfois substantiellement, les produits issus du lait de brebis se valorisant en effet très bien. Ainsi, les résultats du revenu agricole 2006 montrent comment ceux des éleveurs d'ovin viande sont en recul, quand ceux des laitiers sont à nouveau en hausse. Mieux rémunérés, les éleveurs laitiers sont généralement plus jeunes et mieux formés techniquement que ceux de races à viande.

Le montant des aides attribuées aux deux filières varie selon leurs revenus respectifs, afin que soit davantage soutenue la filière allaitante, qui connaît une conjoncture plus difficile. Il est ainsi de 10,5 euros par brebis allaitante et de 8,4 euros par brebis laitière.

b) Une filière laitière connaissant une situation favorable

Comme le montre le tableau ci-dessous, la filière laitière ovine enregistre de bons résultats et connaît une progression depuis une dizaine d'années. De l'exercice 1995-1996 à celui de 2005-2006, la collecte de lait de brebis a ainsi augmenté de 17 % et la fabrication fromagère de 41 %.

EVOLUTION DE LA FILIÈRE LAIT DE BREBIS

	1995-1996	2005-2006	1995-1996/2005-2006
Collecte (en millions de litres)	217,6	253,9	+ 17 %
– dont Roquefort	171,5	184,5	+8 %
– dont Pyrénées-Atlantiques	33,5	45,7	+ 36 %
Fabrication fromagère (en milliers de tonnes)	42,6	59,9	+ 41 %
– dont Roquefort	20,0	41,3	x 2
– dont Pyrénées-Atlantiques	6,7	13,9	x 2

Source : Office de l'élevage

Toutefois, on observe, durant la dernière campagne, une stagnation de la consommation de Roquefort, qui devrait faire plafonner le débouché substantiel que constitue pour le lait de brebis la fabrication de ce fromage.

11. Les problèmes liés aux abattoirs

a) Un réseau d'abattoirs insuffisamment maillé

La tendance à la réduction du nombre d'abattoirs et les difficultés grandissantes d'accès à ces derniers ont été citées à de nombreuses reprises à vos rapporteurs comme constituant une contrainte majeure pour l'élevage ovin. Le durcissement de la réglementation sanitaire au niveau européen devrait accélérer le mouvement de restructuration et de fermeture des abattoirs ne respectant pas les normes communautaires et aboutir à concentrer les aides sur les plus productifs.

D'une façon très générale, la partie Nord de la France connaîtrait de grandes lacunes de ce point de vue, tandis que la partie Sud serait moins touchée. Cette distinction peut toutefois être nuancée. Ainsi, sur le territoire des Alpes-Maritimes, il existe un seul abattoir départemental, situé dans la commune de Puget-Théniers. Et ce en dépit du caractère très accidenté et montagneux du relief, qui rend les transports d'un bout à l'autre du département longs et difficiles et nécessiterait l'existence d'un abattoir par vallée. De la même façon, l'abattoir de Bellac visité par vos rapporteurs en pays Haut Limousin constitue la seule structure de ce type sur ce territoire.

Or, travailler avec des abattoirs de proximité, c'est s'assurer une meilleure maîtrise des prix de vente, des marges et des débouchés. C'est également réduire les coûts de transport, ceux-ci étant en moyenne d'un euro par kilo pour les colis de moins de 60 kilos. C'est aussi garantir une plus grande transparence entre les éleveurs et leurs clients, et prendre une « assurance » contre les risques de crises sanitaires.

b) Un coût de l'abattage proportionnellement important

Le coût de l'abattage en ovin est, en proportion, supérieur à celui des autres filières animales. En effet, il doit être rapporté au kilo sur une carcasse dont le poids est beaucoup moins important que celui, par exemple, d'une vache ou d'un porc.

De plus, le coût du ramassage ovin, qui permet d'assurer le transport vers les lieux d'abattage, a considérablement augmenté ces dernières années. Selon les données fournies à vos rapporteurs lors de leur déplacement dans le Limousin, il y serait passé de un franc par agneau il y a dix ans à un euro aujourd'hui.

Si l'on additionne ainsi les coûts de transport vers les lieux d'abattage, et l'amortissement des coûts d'abattage en eux-mêmes, la rentabilité d'un élevage se situe à un nombre élevé de têtes.

c) Des risques liés à l'abattage clandestin non négligeables

Le problème de l'abattage clandestin doit être évoqué. Réalisé dans des conditions d'hygiène et de sécurité souvent très précaires, car non soumis par définition à un contrôle sanitaire, il n'est pas sans poser de problèmes, notamment dans des départements d'élevage où la population maghrébine est relativement importante, comme dans les Alpes-Maritimes.

Des abattages massifs ont ainsi lieu, notamment, le jour de la fête de l'Aïd el Kabîr : selon les chiffres cités par la mission interrégionale pour la valorisation des territoires (MIRVALT)¹, près de 5.000 agneaux seraient abattus lors de cette fête, alors que l'abattoir départemental n'en abat que 250 durant la même période, soit 5 % du total.

¹ Rapport sur la mise en place d'un atelier de découpe/transformation collectif en vallée de Tinée, février 2006.

12. Des structures de recherche et développement encore insuffisantes

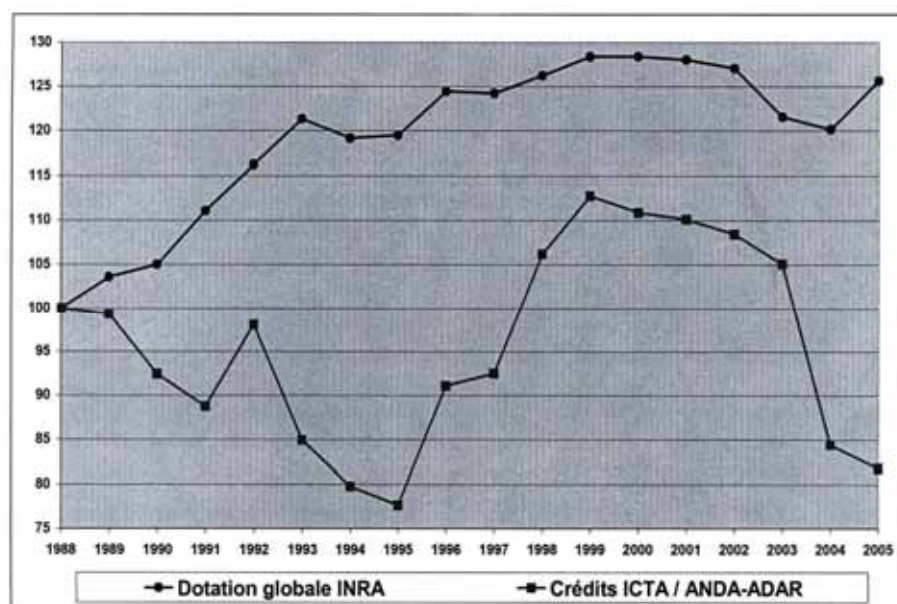
a) La recherche

C'est l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) qui assure l'essentiel de la **recherche publique** sur les systèmes d'élevage ovin. Trois de ses départements scientifiques au moins ont à connaître de cette espèce : celui sur la génétique animale, celui de la physiologie animale et des systèmes d'élevage, et enfin celui de la santé animale.

Il serait donc faux de dire que la recherche publique est absente de ce secteur. Toutefois, comme l'a souligné notre collègue député Yves Simon dans son récent rapport précité, *« ses résultats ne sont pas suffisamment diffusés. Cette vacance de données a laissé place au développement d'études diverses et variées ainsi que de recueils de données de gestion technico-économiques par les organismes concernés (...) sans réelle évaluation ni de la valeur scientifique des programmes, ni de la pertinence et de l'efficacité de ces travaux »*.

La **recherche appliquée** connaît un problème récurrent de financement, qui ne concerne pas que la production ovine, mais l'ensemble des productions animales. D'une façon générale, l'évolution des crédits destinés à la recherche appliquée professionnelle tranche avec celle des crédits publics destinés à la recherche agronomique, comme le montre le graphique ci-dessous.

EVOLUTION DES SUBVENTIONS DE L'ETAT À L'INRA ET DES CRÉDITS VERSÉS PAR L'ANDA¹/ADAR² AUX ICTA³ DE 1988 À 2005 (EN MONNAIE CONSTANTE, BASE 100 EN 1998)



Source : Institut de l'élevage

Alors que la production de ruminants représente près de 30 % de la valeur totale de la production agricole et occupe 50 % du territoire, les effectifs de l'Institut de l'élevage ne représentent que 15 % de l'ensemble des effectifs des instituts techniques. Ils ont, au surplus, été affectés par des baisses récurrentes ces dernières années.

Institut de recherche ayant une forme associative, ce dernier inscrit son action dans le cadre d'un contrat d'objectif conclu entre l'association de coordination technique agricole (ACTA) et le ministère en charge de l'agriculture. Au service de l'ensemble des filières animales, il consacre 15 % de son activité totale et 26 de ses ingénieurs et techniciens au secteur ovin.

b) La formation et l'encadrement technique

La **formation** est largement déficiente en matière ovine, comme en témoigne le peu de programmes d'enseignement y étant consacrés dans les établissements spécialisés. L'élevage ovin est souvent perçu, à tort, par les candidats à l'installation comme une production ne nécessitant pas de formation pointue. C'est ainsi que la durée des stages d'installation connaît une tendance baissière et que le niveau d'aptitude préalable à l'installation décroît.

¹ Association nationale pour le développement agricole.

² Agence du développement agricole et rural.

³ Instituts et centres techniques agricoles.

L'**encadrement technique** en production ovine est notoirement insuffisant, comparé notamment à d'autres filières. Les structures de développement ont été affectées par de lourdes réductions d'effectifs pour des raisons économiques. Comme le souligne l'Institut de l'élevage, cela peut entraîner un cercle vicieux au sein d'une production perçue comme étant en perte de vitesse, dont l'encadrement technique n'apparaît plus nécessaire et dont la réduction limite à son tour, voire prive de conseils techniques les éleveurs.

c) La génétique

Le dispositif français de génétique animale a été réformé par la dernière loi d'orientation agricole, en 2006, qui acte le désengagement de l'Etat du secteur et prévoit pour chaque race la création d'un organisme de sélection chargé de coordonner l'ensemble des actions en ce domaine, voire à en réaliser tout ou partie lui-même.

En effet, de multiples intervenants sont mobilisés en matière de génétique animale, et tout particulièrement dans la filière ovine :

- les établissements de l'élevage (EDE) assurent l'état civil et le contrôle des performances au niveau départemental ;
- l'unité nationale de sélection et de promotion raciale (UPRA) ou l'unité de sélection (US) réalisent l'évaluation individuelle et assurent le testage sur descendance ;
- les centres d'insémination animale (CIA) prennent en charge les activités de production et de mise en place de semences pour l'insémination.

Or, une récente étude de l'Institut de l'élevage¹ pointe le défaut d'organisation de l'ensemble de ces structures. Soulignant que « *beaucoup d'organismes remplissent plusieurs services de l'amélioration génétique* », elle s'interroge en ces termes : « *on peut se demander si ces services auprès des éleveurs sont bien coordonnés et donc cohérents. Il apparaît donc qu'une grande partie des bassins ne bénéficie pas de services de la génétique ovine très coordonnés. Il est donc important pour eux d'améliorer cette coordination et ainsi la cohérence des services de la génétique ovine* ».

Contrairement à d'autres filières animales, et notamment la filière bovine, la filière ovine ne fait pas l'objet, en effet, d'une stratégie génétique clairement identifiée, ce qui a été indiqué à vos rapporteurs lors de plusieurs auditions. Or, la génétique permet d'orienter l'élevage ovin allaitant vers la production d'agneaux de qualité, plus productifs et adaptés aux conditions locales d'élevage, ainsi qu'aux maladies endémiques de plus en plus récurrentes.

¹ « Réorganisation de l'encadrement de la génétique ovine », étude du département génétique de l'Institut de l'élevage, décembre 2007.

13. Des modes de valorisation insuffisamment développés

Avec l'accroissement de la fréquentation des supermarchés pour les courses alimentaires, les consommateurs achètent de moins en moins de viande brute : cette dernière est, ainsi, en baisse de 25 à 30 % selon les espèces depuis 2001. *A contrario*, le rayon charcuterie traiteur progresse car son caractère pratique incite à l'achat. De même, les consommateurs délaissent de plus en plus les produits à cuisson lente pour se diriger vers ceux à griller.

Or, l'adaptation de la découpe et de la vente aux goûts des consommateurs reste délicate. En effet, l'agneau est vendu entier par le producteur, le transformateur ne pouvant se permettre de n'en valoriser que les parties les plus appréciées sous peine de ne pas rentabiliser son produit. Et ceci alors que certains morceaux (collier, épaule ...), mieux adaptés à des plats cuisinés traditionnels qu'à une cuisson rapide, se vendent mal en saison estivale.

Par ailleurs, la valorisation de certaines parties « sensibles » des animaux, telles que la tête, est impossible en France, du fait d'une réglementation particulièrement stricte, là où un pays comme l'Espagne, par exemple, l'autorise.

La valorisation de la brebis de réforme est également problématique, son prix de vente étant en effet symbolique.

Enfin, on notera que la peau et la laine des ovins ne sont plus aujourd'hui valorisées. Du fait de la concurrence des produits synthétiques, mais également des peausseries et lainages provenant de pays extérieurs à l'Union européenne, le produit de leur vente ne permet même pas, loin de là, de couvrir le coût de la tonte.

14. Des rapports difficiles avec la grande distribution

a) La grande distribution, principale voie de commercialisation

La commercialisation de la viande ovine en France se fait principalement par la voie de la grande distribution. Selon les chiffres d'une enquête réalisée par TNS pour l'Office de l'élevage en 2006, le taux de pénétration et le nombre d'achats dans les hypermarchés et supermarchés (respectivement 33 % et 41 % pour les premiers, 26 % et 28 % pour les seconds) sont nettement supérieurs à ceux des boucheries (respectivement 21 % et 28 %), et plus encore à ceux du *hard discount* (respectivement 6 % et 4 %). Ainsi, 70 % des achats de viande ovine se font aujourd'hui dans les supermarchés et hypermarchés.

ACHATS DES MÉNAGES PAR CIRCUITS DE DISTRIBUTION

	Taux de pénétration*	Nombre d'achats
Hypermarchés	33 %	41 %
Supermarchés	26 %	28 %
Hards discounters	6 %	4 %
Autres circuits	21 %	28 %
– dont bouchers	20 %	27 %

Source : Office de l'élevage, d'après TNS

*Le taux de pénétration est la part de la population étudiée qui a acheté de l'agneau.

b) Un débat sur la répartition des marges et de la valeur ajoutée

Comme dans de nombreux secteurs de l'agriculture, les rapports entre producteurs et distributeurs sont au cœur du débat sur la répartition de la valeur ajoutée. Celle-ci se fait de façon très défavorable aux éleveurs ovins, comme en témoigne le fait que les prix de vente à la production n'ont que peu varié depuis plus d'une trentaine d'années, là où les prix de vente au consommateur final n'ont cessé d'augmenter. Ainsi, un agneau acheté à l'éleveur 5 euros le kilo en moyenne est revendu, dans les linéaires des grands magasins et supermarchés, environ 11 euros.

La « captation » de la valeur ajoutée par les distributeurs s'explique par la configuration très défavorable aux éleveurs du rapport de force dans les négociations commerciales. Extrêmement atomisés, les organismes de mise en marché ne sont pas en mesure de traiter d'égal à égal avec des distributeurs regroupés dans une demi-douzaine de centrales d'achat qui, à elles seules, assurent un débouché à près des trois-quarts de la production.

c) Une offre trop limitée de viande ovine française

Il est reproché à certains segments de la grande distribution de ne pas accorder une place suffisante à la viande ovine dans ses linéaires, du moins par rapport aux autres viandes, et de recourir dans une moindre mesure à l'agneau français qu'à celui provenant d'autres pays.

Si les hypermarchés sont relativement à l'abri de la critique, ayant des linéaires et un renouvellement des stocks suffisamment importants pour proposer à la fois de l'agneau français et de l'agneau d'autres provenances, il n'en va pas de même pour les supermarchés et petites surfaces, où les rayons « agneau » n'existent pas le plus souvent, faute de clientèle. La viande d'agneau n'y apparaît que ponctuellement, durant les périodes de fêtes, et provient alors presque exclusivement de pays tiers.

15. Un manque d'information des consommateurs

a) Sur la provenance

La non connaissance –ou du moins la mauvaise connaissance– de l'origine de la viande ovine concerne tant les consommateurs que les professionnels qui les commercialisent auprès du grand public.

Si les premiers, suite notamment à la prise de conscience engendrée par la crise d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), sont aujourd'hui majoritairement en mesure d'apprécier la qualité de la viande bovine en fonction de sa provenance, à la fois par rapport au pays de production, mais également au territoire d'élevage, il n'en va pas de même pour la viande ovine. La plupart des consommateurs ne sait pas quelle est l'origine de l'agneau qu'il achète et, du reste, n'a le plus souvent pas de réelle connaissance des différentes appellations françaises.

Plus préoccupant : l'origine de l'agneau, si elle est indiquée –de façon d'ailleurs souvent très discrète– pour ce qui est de la viande commercialisée dans la grande distribution, ne l'est souvent pas chez les détaillants bouchers, ces derniers n'en ayant d'ailleurs souvent pas eux-mêmes connaissance.

b) Sur la date d'abattage

Moins encore que l'origine de la viande qu'ils achètent et consomment, les consommateurs ne connaissent la date à laquelle elle a été abattue. Et pour cause : son indication, si elle est bien évidemment permise aux opérateurs, n'est en rien obligatoire, ni à l'échelle nationale, ni à l'échelle européenne. Seule la date limite de consommation, la « DLC », doit obligatoirement être précisée sur les barquettes commercialisées.

Or, une viande étant reconnue et valorisable comme « fraîche » jusqu'à 90 jours après sa date d'abattage, et les consommateurs n'ayant le plus souvent à leur disposition que la DLC, la presque totalité d'entre eux croit légitimement que la viande qu'ils achètent n'a été abattue que quelques jours auparavant, alors qu'elle l'a été jusqu'à plusieurs dizaines de jours plus tôt.

Cela aboutit à ce que soient traités par le consommateur de la même façon des produits n'ayant absolument pas les mêmes qualités intrinsèques : d'un côté, ceux élevés abattus sur le territoire national, voire communautaire, commercialisés quelques jours plus tard ; de l'autre, ceux provenant de pays tiers, réfrigérés et transportés pendant plusieurs semaines, avant d'être vendus comme viande fraîche.

c) Sur la préparation

Commercialisée sous une forme « brute », dans des barquettes souvent peu attractives et dépourvues de toute information autre que le prix, la zone d'origine et la DLC, la viande ovine ne fait pas « rêver » le consommateur. Surtout, ce dernier n'a que rarement de connaissances sur les différents morceaux de l'agneau et la grande variété des modes de préparation envisageables.

Il n'a souvent en tête que le gigot, là où l'agneau compte un nombre impressionnant de morceaux de choix : souris, épaule, carré ou côtelettes, selle, baron, filet, noisettes, rognons, chacune de ces pièces répondant à une cuisson, à un apprêt qui lui convient plus ou moins.

Il ne sait pas distinguer les pièces de cuisson lente, destinées aux navarins, daubes, tajines et currys, et les morceaux de cuisson rapide, auxquels grillade et poêle conviennent mieux. Il faut savoir, par exemple, que le gigot doit être d'abord saisi, puis cuit très lentement, au contraire des côtelettes, grillées en une poignée de minutes à feu vif. Trop cuite, sa chair s'assèche et perd au moins autant en tendreté qu'en saveur.

Cuisson, saveur, tendreté, tout chez l'agneau dépend de sa race, de son âge et de son alimentation. Bien le cuisiner suppose donc de prêter attention à quelques petits détails, comme la nature de son gras, qui a tendance à durcir très rapidement au contact du froid, et requiert d'être servi sur des assiettes chaudes.

Autant d'éléments dont les consommateurs n'ont que très rarement conscience, faute de campagnes d'information ou de renseignements en ce sens sur les produits qu'ils achètent, et qui aboutissent à ce qu'ils soient parfois déçus d'avoir choisi de l'agneau.

16. Un encadrement communautaire incertain

a) Un soutien communautaire au titre du premier pilier¹ comparativement défavorable avec d'autres filières

La réforme de la PAC du 29 septembre 2003 est entrée dans sa pleine application au 1^{er} janvier 2006. Pour le secteur ovin, la prime à la brebis et la prime supplémentaire sont découplées à 50 %, ainsi que la totalité de l'enveloppe de flexibilité.

Le montant restant de la prime à la brebis est, depuis 2006, de 10,5 euros par brebis allaitante et de 8,4 euros par brebis laitière. La prime supplémentaire, réservée aux producteurs dont la surface agricole utile (SAU) est au moins à 50 % en zone défavorisée et à ceux dont la production d'agneaux entre dans des filières qualité, est de 3,5 euros par brebis.

¹ Le « premier pilier » de la PAC concerne les OCM des différentes filières de production, tandis que le « second pilier » renferme toutes les mesures relatives au développement rural.

Le tableau ci-dessous fait clairement apparaître le moindre soutien de l'élevage d'ovins allaitants par rapport à celui d'autres filières comme celle des bovins viande et des céréales.

NIVEAU D'AIDE ET REVENU PAR UNITÉ DE TRAVAIL AGRICOLE FAMILIAL (UTAF)
PAR TYPE DE PRODUCTION

	Ovins allaitants	Bovins viande	Céréales
Aide 1er pilier	10 857	18 511	31 900
Aide 2ème pilier	9 046	5 549	648
Autres aides	1 668	1 283	689
Total aides	21 571	25 343	33 237
Revenu	7 393	14 557	13 492

Source : INRA 2004

Ainsi, si les aides au titre du deuxième pilier bénéficient plus naturellement à l'élevage ovin, cet avantage est plus que compensé pour les autres filières par l'aide plus importante qu'elles se voient octroyer au titre du premier pilier. Au total, un céréalier percevra environ 50 % d'aides en plus qu'un éleveur d'ovins allaitants, et touchera quasiment le double de revenus.

Ce différentiel d'aides existant en défaveur de la production ovine s'est trouvé accentué dernièrement par la conjoncture agricole, favorable aux secteurs de l'élevage bovin et des cultures céréalières, là où l'élevage ovin connaissait un contexte morose. De plus, le soutien à l'élevage bovin –à travers la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes– est resté couplé à 100 %, là où l'aide à l'ovin était découplée d'au moins 50 %.

b) Une grande dépendance aux aides publiques du second pilier

Si l'élevage ovin bénéficie d'un « capital environnemental » important et perçoit à ce titre des soutiens substantiels versés au titre du second pilier de la PAC, plus que d'autres filières, il se trouve dans le même temps en position de dépendance par rapport à des subsides européens dont l'avenir n'est pas assuré.

LES AIDES ACCORDÉES À L'ÉLEVAGE OVIN AU TITRE DU SECOND PILIER

• L'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN)

Y a droit tout éleveur de moins de 65 ans, dont la résidence et plus de 80 % de l'exploitation sont situés en zone défavorisée et qui s'engage pour cinq ans à poursuivre son activité.

Existant depuis 2001, elle est calculée sur la base des surfaces déclarées, avec un minimum de 3 hectares et de 3 UGB, et un plafond de 50 hectares par exploitation. Conditionnée au respect d'une fourchette de chargement, elle fait l'objet d'une majoration pour les 25 premiers hectares primés de 35 % en 2007.

Cofinancée à 50 % par l'Union européenne, son montant varie selon que l'élevage est transhumant ou non, et qu'il est situé dans une zone plus ou moins difficile d'accès (zone de haute montagne, de montagne, de piémont ou défavorisée simple), dans une fourchette allant de 49 à 245 euros.

• La prime herbagère agro-environnementale (PHAE)

Il s'agit d'une mesure de gestion extensive des surfaces en herbe dont l'objectif est de les stabiliser, en particulier dans les zones menacées de déprise agricole, et d'y maintenir des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement.

Elle permet à un éleveur de souscrire soit la mesure visant le maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive, soit les mesures de gestion extensive des prairies par fauche ou pâturage, prévues dans le plan de développement rural national.

A compter de l'année 2007, une version rénovée de la PHAE –la PHAE 2– a été mise en œuvre. Son cahier des charges reprend les grands principes de la PHAE, en simplifiant et en renforçant ses exigences.

• Les contrats d'agriculture durable (CAD) et les contrats territoriaux d'exploitation (CTE)

Le CAD est un contrat administratif signé entre l'Etat et un exploitant agricole pour cinq ans, par lequel ce dernier s'engage à développer un projet qui intègre les fonctions environnementales, économiques et sociales de l'agriculture, en vue d'un développement durable.

Il présente un volet obligatoire qui concerne la souscription à des mesures agro-environnementales visant un ou plusieurs des objectifs (lutte contre l'érosion des sols, diversité biologique, entretien et préservation des paysages et du patrimoine culturel ...), et peut également contenir un volet optionnel d'investissements qui concerne les aspects économiques et sociaux.

Au cours des années 2004, 2005 et 2006, environ 22.000 CAD ont été signés. Représentant un montant total de 556 millions d'euros, ils viendront à échéance entre les années 2009 et 2011. Depuis 2007, le dispositif des CAD, qui avait pris le relais des CTE, n'est plus ouvert à la souscription.

Pour certains producteurs ovins, les aides perçues au titre du second pilier représentent plus du tiers du total des soutiens perçus et presque 60 % de leur revenu. Les indemnités perçues au titre de l'ICHN, des mesures agro-environnementales (MAE) et des CAD-CTE équivalent même à la totalité des revenus pour 35 % des éleveurs ovins spécialisés.

Deux facteurs expliquent ce niveau particulièrement élevé de soutien à la production : d'une part, la localisation de la production ovine, qui s'est largement repliée dans les zones difficiles ; d'autre part, les faibles revenus dégagés par cette orientation.

Cette dernière n'est pas sans susciter des interrogations et des doutes sur l'avenir de ce soutien. En effet, de nombreuses exploitations ovines viande ont souscrit un CAD dont le volet environnemental est comparable à la PHAE. Or, ces contrats vont se terminer prochainement et les éleveurs devront alors se tourner vers la nouvelle prime herbagère, dont le montant ne compensera pas la perte de soutien due à la fin du CAD¹.

c) Une organisation commune de marché à l'avenir incertain

Régie par le règlement (CE) n° 2529/2001, l'OCM ovin et caprin n'a pas été affectée par la récente réforme de l'OCM unique, qui a visé à regrouper une vingtaine d'OCM au sein d'un même texte réglementaire.

LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE L'OCM OVIN

• **Marché intérieur**

Une prime à la brebis (21 euros) et à la chèvre (16,8 euros) est attribuée pour chaque animal.

En sus, une prime supplémentaire (7 euros) est versée pour chaque animal élevé dans des zones où la production d'ovins et de caprins constitue une activité traditionnelle ou contribue de manière non négligeable à l'activité rurale.

Les Etats membres peuvent conserver jusqu'à 50 % de la prime couplée.

• **Stockage privé**

Une aide au stockage privé de carcasses, demi-carcasses et découpes peut être décidée lorsqu'il existe une situation de marché particulièrement difficile dans un ou plusieurs Etats membres. Les cotations constituent l'un des critères de jugement.

Cette mesure a été utilisée pour la dernière fois en 2001 pour la Grande-Bretagne, durant l'épizootie de fièvre aphteuse.

• **Echange avec les pays tiers**

Il n'y a pas de restitutions à l'exportation de viandes ovine et caprine.

Les importations sont effectuées dans le cadre de contingents à droits nuls ou très faibles (hors produits transformés et abats). Les droits de douane sont suffisamment élevés pour protéger le marché communautaire.

Les contingents représentent 20 % de la consommation de l'Union européenne, soit 283.902 tec. Ils sont définis par pays ou groupe de pays. Le contingent le plus important est celui de la Nouvelle-Zélande, qui représente 227.854 tec (soit 80 % du total).

¹ Les derniers de ces contrats quinquennaux encore en cours d'exécution s'achèveront au mois de juillet 2008.

La gestion des contingents se fait selon la règle du « premier arrivé–premier servi ». Une caution égale au montant des droits de douane est demandée aux importateurs dès que 75 % du contingent a été utilisé.

L'intérêt de ce système est de simplifier les démarches (suppression des certificats d'importations) et de mieux se prémunir contre les dépassements de contingents que l'on constatait auparavant.

• **Cotations**

L'OCM prévoit une cotation hebdomadaire des carcasses d'agneaux lourds, d'agneaux légers et de brebis. La France ne cote que les agneaux lourds (animaux de plus de 13 kilos) et les brebis.

• **Mesures de crise**

Ces mesures sont prévues dans trois cas :

- en cas de baisse des prix sur les marchés de l'Union susceptible d'entraîner une perturbation persistante ;
- en cas de crise sanitaire entraînant des restrictions dans la libre circulation (mesures prises à la demande de l'Etat membre concerné) ;
- en cas d'urgence pour d'autres problèmes spécifiques.

En revanche, la révision du système d'aide à la production, telle qu'elle résulte de la dernière réforme de la PAC du 26 juin 2003, a eu de profondes incidences sur le développement et la localisation de la production. Le règlement « horizontal » 1782/03¹ instaurant le découplage –possible entre 50 et 100 % en matière ovine– a eu des effets « désincitatifs » sur la production.

Vos rapporteurs ont d'ailleurs pu le constater lors d'une mission d'information en Irlande, pays traditionnellement agricole, et plus particulièrement pays d'élevage ovin, qui se désengage progressivement du secteur primaire et de l'élevage. Ils ont ainsi rencontré des éleveurs ayant préféré bénéficier des primes et arrêter leur production, vu le découplage total, quitte à compléter leurs revenus par d'autres types d'activités.

Le possible passage, suite au bilan de santé de la PAC qui aura lieu cette année, et en tout état de cause suite à sa prochaine réforme prévue pour 2013, à un système de découplage total pour tous les secteurs, accentuerait encore cette évolution. En n'incitant plus à produire, cette réforme limiterait les volumes, ce qui influencerait à la hausse sur les prix, réduirait la consommation et surtout favoriserait les importations en provenance de pays tiers.

¹ Règlement n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs modifié.

17. La fièvre catarrhale

a) Un virus désormais bien installé en Europe

La fièvre catarrhale ovine (FCO) est une maladie infectieuse due à un virus transmis essentiellement par des insectes piqueurs (moucheron appelé culicoïdes) et se propage de façon exponentielle selon les vents dominants, à une échelle d'une trentaine de kilomètres par jour en moyenne, pouvant aller exceptionnellement jusqu'à une centaine.

D'origine inconnue, elle ne contamine pas l'homme, mais seulement les ruminants, chez lesquels elle ne se transmet pas d'un animal à l'autre, n'étant pas contagieuse.

Considérée comme une maladie exotique jusqu'en 2000, elle arrive alors pour la première fois, puis s'installe dans le bassin méditerranéen européen sous la forme du sérotype 2¹. Présente dès le mois d'octobre en Corse, elle touche alors 50 % du cheptel ovin et en détruit 8 %.

En 2006, un nouvel épisode de FCO se produit, avec l'arrivée du sérotype 8 d'origine subsaharienne au Nord de l'Europe. Le Nord-Est de la France est touché dès le mois d'août. Au total, 2.200 foyers sont déclarés durant l'année 2006 en Europe, dont 6 en France.

Au milieu du mois de juillet 2007, la circulation virale sous le sérotype 8 reprend, d'abord en Allemagne, puis en Belgique et en France, dans le Nord-Est à nouveau, à partir du 10 août. Les foyers et zones infectés –plus de 30.000 en trois mois– augmentent très rapidement, et les conséquences cliniques sont plus graves que lors du précédent épisode –mortalité plus importante, ovins particulièrement affectés, mâles plus touchés que les femelles–. Aux quelques cas recensés en 2006, ont ainsi succédé plus de 10.000 cas en 2007 frappant plus de 70 départements.

Selon les spécialistes auditionnés par vos rapporteurs, nos pays devront s'habituer à vivre avec ce virus. En effet, il n'existe à ce jour aucun vaccin contre le sérotype 8, les premiers étant attendus pour la mi-2008. Les produits utilisés aujourd'hui ne servent qu'à repousser le moucheron vecteur, avec plus ou moins d'efficacité, ou bien à agir contre les symptômes du virus, et non contre la maladie elle-même. D'autre part, si de basses températures réduisent la prévalence du virus, le moucheron vecteur reste en mesure de survivre à l'hiver, et la maladie de reprendre avec les premières chaleurs printanières.

¹ La maladie comportant 24 sérotypes différents.

b) Des conséquences économiques importantes pour la filière

L'exemple du département des Ardennes montre parfaitement l'impact de cette maladie sur la filière : à la mi-septembre 2007, soit quatre à six semaines après sa détection, toutes les exploitations étaient touchées, la moitié des animaux était malade, dont 50 % fortement à très fortement, le taux de mortalité étant estimé en moyenne à 10 %.

Au-delà de la mort des animaux, en raison de la maladie ou par euthanasie, les effets négatifs induits pour la filière sont considérables :

- difficulté de reproduction des mâles et des femelles, du fait des conséquences du virus sur la fertilité (stérilité, avortements ...)
- augmentation des charges vétérinaires ;
- baisse de production en lait et en viande ;
- restriction de circulation des animaux à l'intérieur des territoires contaminés, dans un périmètre de 70 km autour du foyer d'infection ;
- restriction des échanges intracommunautaires.

c) Un soutien efficace mais encore insuffisant des pouvoirs publics

Le ministre de l'agriculture et de la pêche, M. Michel Barnier, a annoncé le 19 juillet 2007 un plan d'intervention doté d'une enveloppe de 7 millions d'euros. Un appel d'offre pour la fabrication de 33 millions de vaccins a été lancé.

La prise en charge forfaitaire est de 46 euros par ovin mort et de 228 euros par bovin mort. Sont indemnisables, dans ce cadre :

- les animaux morts par euthanasie depuis le début de la période de circulation virale, soit depuis le 20 juillet 2007 ;
- les animaux morts de la maladie, sans euthanasie, depuis le 5 octobre de la même année, en vertu de l'arrêté du 2 octobre 2007.

Par ailleurs, le ministre de l'agriculture a obtenu un assouplissement des règles de circulation intracommunautaires, permettant une reprise des flux d'exportation vers l'Italie.

L'ensemble de ces mesures économiques, ainsi que celles réglementant la circulation des animaux, trouve plusieurs limites :

- les animaux morts sans euthanasie entre le 20 juillet et le 5 octobre 2007 n'ouvrent pas droit à indemnisation. Il existe donc une « zone grise » en la matière ;
- les conséquences indirectes de la maladie (baisse de production, infertilité ...) ne sont pas prises en compte ;

– l'autorisation de sortie des animaux du périmètre interdit est subordonnée à leur désinsectisation préalable avec des produits homologués, mais dont aucun n'a prouvé son efficacité certaine.

18. Les prédateurs

Sujet sensible par excellence, le thème des rapports entre troupeaux ovins et prédateurs est également un sujet d'importance pour la filière sur lequel vos rapporteurs se sont penchés avec une grande attention. Ils se sont ainsi rendus dans les massifs de montagne où des attaques de prédateurs, quelle que soit leur nature (loups, ours, lynx, rapaces ...), ont fait des ravages dans les troupeaux. Ils y ont surtout instillé un climat d'angoisse, d'incompréhension et, souvent, de colère, chez les éleveurs.

Vos rapporteurs ont été particulièrement sensibles au désarroi d'éleveurs qui, en plus d'une situation économique difficile, doivent gérer la présence de ces espèces animales. Des espèces que l'homme, paradoxalement, a combattues pendant plusieurs siècles avant de parvenir à les chasser de ses espaces de vie, puis de se décider à les y réintroduire. Ils demandent donc, d'une façon générale, un profond réexamen du principe et des conditions de coexistence entre pastoralisme et présence de grands prédateurs.

a) Une présence désormais bien établie en France

La population de prédateurs présente dans les massifs français est imparfaitement connue.

S'agissant tout d'abord des **loups**, on en compterait, dans les massifs alpins, un minimum de 120, provenant probablement des Alpes italiennes, où ils sont en quantité bien supérieure. Selon les services de l'Etat, leur population serait incontestablement en hausse, tout comme leur occupation territoriale.

Dans les Pyrénées, les premiers indices de présence sont suspectés dès 1995. Ce n'est qu'en 1999, suite à des analyses génétiques, que l'arrivée du loup de lignée Italie–Mercantour est confirmée. De 1999 à 2007, on constate une continuité de la présence du loup dans les Pyrénées-Orientales, avec une alternance des massifs occupés.

La trace de loups aurait également été relevée, dès 1996, dans le Massif central.

Les **ours** sont, quant à eux, concentrés dans les Pyrénées, où ils ont été réintroduits pour la première fois en 1996 et 1997. Les ours de souche pyrénéenne sont situés en Béarn, dans les vallées d'Aspe et d'Ossau. Cette population a été renforcée par quelques ours d'origine slovène, à l'origine des

nombreux problèmes avec les bergers et populations locales. Une vingtaine de bêtes serait aujourd'hui présente dans la chaîne pyrénéenne.

Un peu moins menacés que les loups et les ours, les **lynx**, à l'exception du lynx ibérique, ont eux aussi recolonisé ces dernières années plusieurs pays, dont la France, à partir de l'Europe centrale. Ils sont surtout présents dans le Jura.

Enfin, les rapaces (aigles, vautours ...), mais également les oiseaux carnassiers (grands corbeaux ...), sont présents en quantité dans les massifs montagneux et ne font d'ailleurs pas l'objet des mêmes règles et dispositifs de protection que les précédents.

b) Des conséquences délétères sur les troupeaux

Selon le ministère en charge de l'écologie, le nombre d'attaques de loups est passé d'une cinquantaine en 1994 à près de 900 en 2006. Si 200 victimes « seulement » étaient comptabilisées en 1994, ce chiffre est d'environ 3.000 en 2006.

Dans les Hautes-Alpes, l'attaque la plus grave, attribuée d'après les témoignages à des loups, s'est produite le 19 juillet 2007. La moitié du cheptel d'un éleveur de la vallée de la Maurienne, soit près de 500 animaux, s'est tuée en sautant d'une barre rocheuse, effrayée par un prédateur la poursuivant. L'éleveur victime de cet accident avait d'ailleurs déjà subi pas moins de neuf attaques en 2004.

Dans les Alpes-Maritimes, 403 moutons ont péri le 20 juillet 2002 sur la commune de Moulinet, directement victimes d'une attaque de loups.

Dans les Pyrénées, c'est surtout l'ours qui est à l'origine des dommages les plus fréquents : selon le ministère en charge de l'écologie, il y ferait entre 200 et 300 victimes parmi le troupeau ovin chaque année. Cependant, deux attaques sans doute dues à des loups, ayant provoqué la mort de quelques brebis, ont été enregistrées en 2005.

Ces dernières années, on note globalement une stabilisation du nombre d'attaques (dossiers confirmés et probables) de lynx dans les massifs vosgien, jurassien et alpin : 59 attaques en 2002, 69 en 2003, 73 en 2004 et 58 en 2005.

Il n'existe actuellement aucune donnée fiable sur les dégâts aux animaux de rente par les rapaces et autres oiseaux, dont les attaques visent plus particulièrement des animaux nouveaux-nés et de jeunes agneaux.

Aux brebis mortes ou blessées s'ajoutent les effets néfastes des attaques sur le troupeau restant. Dès lors que les animaux ont subi ce stress et même s'ils sont indemnes, ils deviennent moins productifs, les agneaux s'amaigrissant et les brebis avortant plus fréquemment. Ainsi, pour un éleveur

faisant de la sélection, le pourcentage de perte se situerait autour de 5 à 6%. En cas d'attaques, d'affolement et de stress, il atteindrait 10 à 15%.

Les conséquences néfastes des prédateurs ne portent pas seulement sur les troupeaux, mais également, de façon indirecte, sur les paysages. Dans les Alpes, le regroupement des brebis pour les protéger du loup a entraîné l'abandon de zones de pâturages éloignées ou difficiles d'accès, avec des conséquences sur la biodiversité et la qualité des paysages.

c) Un coût très élevé pour les finances publiques

Les mesures prises par les pouvoirs publics pour assurer la gestion des prédateurs dans les zones de montagnes sont de diverses natures : suivi des populations animales, soutien aux élevages qui y sont confrontés, indemnisation des pertes subies par les éleveurs, opérations d'information et de communication ...

Selon la réponse qui a été faite au nom du ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables par le secrétaire d'Etat aux transports à la question posée par l'un de vos rapporteurs¹, le coût de l'ensemble de ces mesures a représenté pas moins de **6,3 millions d'euros en 2006**. Vos rapporteurs tiennent à souligner l'importance de ces dépenses, notamment au regard de la situation économique d'une filière comme celle de l'élevage ovin. Les éleveurs confrontés aux prédateurs la perçoivent de façon d'autant plus négative qu'ils ont le sentiment d'être moins soutenus que les animaux faisant l'objet de ces politiques de conservation.

La dépense occasionnée dans les Pyrénées représente près de 30 % de ce budget et, dans l'arc alpin, près de 70 %. Par catégorie de dépenses, le suivi des espèces représente environ 11 % de la dépense, l'aide au pastoralisme 70 %, l'indemnisation des dégâts 13 %, et les actions d'informations et de développement local 6 %.

La mise en oeuvre de ces actions nécessite l'intervention de différents services de l'Etat –le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, et le ministère de l'agriculture et de la pêche– ainsi que de ses établissements publics –l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et les Parcs nationaux, ces derniers en leur qualité de gestionnaires d'espaces protégés–. Certains parcs naturels régionaux ont pu également s'impliquer dans les démarches d'accompagnement des activités en présence de loups.

Le nombre d'agents affectés aux missions d'animation et d'appui technique à la protection des troupeaux dans les services du ministère chargé de l'agriculture et de la pêche et du ministère chargé de l'écologie, du

¹ Question orale sans débat n° 0024S de M. Gérard Bailly, publiée au Journal officiel (JO) du Sénat du 9 août 2007 ; réponse du secrétariat d'Etat aux transports, publiée au JO Sénat du 10 octobre 2007.

développement et de l'aménagement durables, ainsi que dans leurs établissements publics, est d'environ quarante sur l'ensemble de l'aire de répartition des trois espèces, 75 % des effectifs étant mobilisés dans les Alpes.

Le tableau synthétique suivant fournit les crédits en euros consacrés à la conservation des grands carnivores en France pour l'année 2006, en fonction de l'espèce concernée et de la catégorie de dépenses.

	Ours	Loup	Lynx	TOTAL
Suivi de l'espèce	450 000	260 000	5 000	715 000
Soutien au pastoralisme	963 000	3 400 000		4 363 000
Indemnisation des dégâts	112 000	690 000	31 000	833 000
Actions d'information et activités partenariales	350 000	40 000		390 000
TOTAL	1 875 000	4 426 000		6 301 000

Source : ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

Le tableau ci-après fait quant à lui état des effectifs mobilisés en équivalents temps plein (ETP) pour la conduite de ces actions par espèce.

	Administrations de l'Etat (ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture)	Etablissements publics (ONCFS et parcs nationaux)
Ours	5	10
Loup/lynx	15 dont 8 techniciens pastoraux	10

Source : ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

d) Une indemnisation souvent problématique des dégâts occasionnés

Si la blessure ou la mort d'une brebis suite à une attaque de grand carnivore peut faire théoriquement l'objet d'une indemnisation par l'Etat, celle-ci est cependant sujette à critiques, le plus souvent.

Tout d'abord, les critères d'indemnisation sont si restrictifs, et la façon dont ils sont appliqués par l'administration si stricte, qu'ils rendent difficile, et même parfois impossible, toute indemnisation. Celle-ci n'est en effet due qu'à condition que la responsabilité du prédateur ne puisse être écartée. Or, s'agissant par exemple du loup, les traces de sa présence –poils, excréments, traces de pas ...– sont très difficiles à retrouver *a posteriori* : elles ne sont vérifiées que dans un cas sur cinquante environ.

En outre, seules étant indemnisées les bêtes tuées sur les parcelles appartenant à l'éleveur, ne le seront pas celles que des prédateurs auront fait fuir sur d'autres terres, avant de les y achever. Or, il est courant que des brebis, effrayées par des loups par exemple, s'enfuient de leur espace de pâturage pour être rattrapées et tuées sur des terres contiguës. En outre, les

moutons qui ne sont pas retrouvés –souvent parce que leur carcasse a été mangée par des rapaces– ne sont pas indemnisés.

En outre, l'indemnisation « pleine et entière » ne visant que les animaux victimes de prédateurs dont le suivi et la conservation sont assurés par l'Etat, elle couvre moins, ou ne couvre pas, ceux qui ont été dépecés et mangés par d'autres espèces.

Ainsi, les ovins dont il est établi qu'ils ont été attaqués par des chiens errants –dont la différenciation d'avec les loups, en termes d'attaque des troupeaux, est très difficile– relèvent d'un barème d'indemnisation moins favorable que ceux victimes de loups ou d'ours.

De la même façon, les brebis dont les carcasses sont la proie de rapaces, ne sont pas indemnisées. Non seulement leurs éleveurs ne touchent aucune indemnité de la part de l'Etat français, mais en plus, ils perdent également les primes européennes auxquelles ils ont droit.

Il est cependant à souligner que dès lors que la mort d'une brebis, due à une attaque, est reconnue d'origine « invérifiable », l'éleveur bénéficie systématiquement de l'indemnisation « loup ».

Enfin, les indemnités sont versées avec parfois des délais pouvant être très longs. Elles le sont d'autant plus lorsqu'aucun indice probant n'est relevé sur les lieux, comme c'est souvent le cas. C'est, dès lors, à l'éleveur de réaliser en quelque sorte une « avance de trésorerie » à l'Etat en supportant, certes provisoirement, le coût –ou plutôt, la perte de revenu– due à la disparition de certains de ses animaux.

e) Des moyens de protection encore insuffisants ou inadaptés

L'implantation ou le retour des prédateurs incite à la mise en place de mesures de protection des troupeaux domestiques de diverses natures : pose de clôtures pour parquer les troupeaux à l'abri ; surveillance par une présence humaine renforcée, avec l'embauche de bergers ou d'aides bergers ; introduction de chiens de protection dans les troupeaux... Les aides de l'Etat en ce sens sont octroyées dans le cadre de contrats pluriannuels conclus avec les éleveurs.

La présence d'un berger ou d'un aide berger, qui a un statut de salarié, rend obligatoire la mise à disposition d'un logement décent (arrivée d'eau, électricité, toilette ...). De plus, la gestion optimale des estives et alpages au cours de la saison implique la construction de « chalets secondaires », situés dans des secteurs éloignés de la partie basse de l'alpage, où se déploient les troupeaux durant la période estivale (« quartiers d'août »).

Pourtant, aucun financement n'est prévu pour ces chalets de bergers, ou bien selon des conditions d'attribution ne permettant pas de les utiliser aux fins prioritaires de protection contre les prédateurs, ce qui nuit à la cohérence des politiques publiques mises en œuvre dans ce cadre. Dès lors, l'objectif –parfaitement légitime au demeurant– d'un renforcement du gardiennage

comme moyen de prévention devient difficile à atteindre, faute de pouvoir proposer aux candidats bergers les locaux nécessaires à leur logement.

f) Des éleveurs et des bergers désemparés

Quels que soient les massifs visités et les prédateurs mis en cause, vos rapporteurs ont recueilli des témoignages d'éleveurs et de bergers angoissés, désemparés, voire désespérés par l'ampleur du problème.

L'hostilité des éleveurs vis-à-vis des prédateurs a plusieurs causes : le lien affectif qui les unit à leur troupeau ; le sentiment profond de ne pas être compris par les pouvoirs publics et une partie de l'opinion publique ; enfin, la conviction d'une véritable régression dès l'instant où leurs ancêtres s'étaient débarrassés des prédateurs.

Est constamment mis en avant un sentiment tout à la fois de peur à l'encontre d'un ennemi invisible les maintenant perpétuellement dans un état d'angoisse et de vigilance, mais aussi de colère et d'écoeurement face à l'ampleur des dégâts occasionnés et au manque d'écoute de l'administration.

Beaucoup de ces éleveurs et bergers ont exprimé, parfois en des termes violents, leur « raz le bol » de cette situation. Le témoignage suivant, exposé à vos rapporteurs lors de l'un de leurs déplacements par un éleveur des Alpes-Maritimes, parle de lui-même.

LE TÉMOIGNAGE DE MME ISABELLE FEYNEROL, ÉLEVEUR DANS LES ALPES-MARITIMES

« Logiquement, nous avons tous ri, enfants, de la peur du loup. Nous avons été à l'école pour acquérir des bases et vivre dignement de notre métier. Le septième art, avec Kevin Costner dans Danse avec les loups, et avec L'ours de Jean-Jacques Annaud, nous a épris.

Nous vivons auprès de tous les utilisateurs des espaces agricoles privés, communaux, des randonneurs, tantôt scientifiques, tantôt bucoliques, des amoureux de la nature, des chasseurs, des soigneurs, des sportifs, des débroussaillers, des pâtres, des agriculteurs, et notre acuité n'a cessé de s'aiguiser sur notre environnement et ses grands équilibres.

Une révolution éclate vers les années 90.

Celui qui avait disparu de nos paysages colonise l'arc alpin et propage la terreur dans le milieu pastoral, complètement vulnérable.

Ailleurs, grosses polémiques entre chiens et loups, entre pro et contre.

Mes collègues, dans le Mercantour, assaillis, écrivent, manifestent, c'est insupportable.

Les actions des groupes professionnels entre 1993 et 2002 sont multiples. L'incompatibilité entre présence du loup et maintien d'un pastoralisme durable est réaffirmée.

En 1999, le rapport de mission parlementaire conclut que le loup doit être exclu des zones d'élevage. En 2001, une rencontre européenne demande la renégociation de la Convention de Berne et aboutira à la création de l'association européenne de défense du pastoralisme contre les prédateurs.

J'habite à l'opposé du département, à 40 km au nord de Cannes et à partir de 2002, je subis six attaques, et là, de fait, je me suis ouverte à la complexité !

5 novembre 2002, création de la commission d'enquête parlementaire sur les conditions de la présence du loup en France.

Serait-ce possible alors ?

19 structures intervenantes, pour quatre années de recherche sur les systèmes d'élevage en montagne méditerranéenne confrontés à la prédation, c'est le séminaire d'Aix-en-provence (15 et 16 juin 2006).

Pendant ces quatre années, il y a péril en la demeure. J'ai opté pour l'adaptation. Afin de tout mettre en œuvre pour protéger mes animaux, je signe la mesure, et les pouvoirs publics nous aident ... ou achètent notre silence ... ? Et pour dormir, je compte les moutons.

Merci Marie et Mathieu de m'aider pour construire quatre parcs de nuit, merci Benoît de m'aider à faire hélipositer ma cabane sur la crête du Thiey, mon estive, et merci l'ONCFS, pour les expertises de cadavres et constats de charognes.

Je suis dévorée par le besoin de COMPREHENSION, je lis tout ce que je peux trouver à ce sujet. La fascination du loup est énorme, elle fait couler de l'encre et les publicitaires l'utilisent.

J'enrage de mon impuissance quand je constate les dégâts par temps de brouillard l'hiver, par pleine lune les nuits d'été, par Mistral qui m'empêche d'entendre mes cloches et quand mon troupeau se divise, dans des zones boisées.

C'est comme l'épée de Damoclès.

Il y a un habitat sur la montagne du Cheiron, la vallée derrière. Tous les éleveurs y sont passés, tous ont connu ces paniques inouïes de troupeau (je pense au Silence des agneaux).

Ma vie n'est pas du cinéma.

Mes contraintes se sont multipliées, je dois réagir à la désorganisation, je dois m'en sortir.

Bien qu'ayant mon permis de chasser, devrais-je apprendre à tirer un loup si la pression due à la progression de 20 % par an de la population de canis lupus m'y obligeait ?

C'est qui, qui doit faire les frais ?

Si un jour, cher Monsieur le sénateur, nous parvenons à transmettre ceci, sans aucun sarcasme autour ;

Si le sapere aude de Kant (« aie le courage de raisonner par ton propre entendement »), la devise des Lumières, peut tenir en éveil notre assemblée ;

S'il vous plaît de nous reconnaître une place utile dans notre société ;

Communiquerons nous avec tous les arts, pour montrer notre détermination, notre engagement, notre rusticité pour résister à tout, notre instinct de conservation, et penser parallèlement à notre force, que nous accumulons pour relancer l'élevage ovin ?

Contre-attaquerons-nous chaque mauvais exemple, les caricatures folkloriques, les humiliations faites à ce métier, avec autant d'art ?

Pour cette nouvelle rentrée, vous avez battu la campagne et vu ceux qui l'entretiennent, et vous avez mesuré les investissements humains colossaux qui ont été mis en œuvre pour survivre en zone défavorisée.

On ne badine pas avec la sueur de nos prédécesseurs. On regarde chaque muret, on sait ce qu'un lopin de terre a coûté, on se souvient de tous ces cailloux à ramasser et de tous ces canaux à entretenir pour que coule l'eau et la vie.

« Aussi peu nombreux sont ceux qui ont réussi à se dégager de la minorité par un travail de transformation opéré sur leur propre esprit et à faire tout de même un parcours assuré » (dixit Kant).

Alors si une résonance de notre entrevue du 25 juillet dernier peut se réaliser, si ma raison de vivre vous a convaincus, je resterai bergère et libre de mes pensées sur un loup qui n'est pas plus à protéger que chacun de nous ».

III. DES ATOUTS POURTANT INDÉNIABLES

1. Une diversité de nature d'élevage, source de richesse

La diversité des modes d'élevage ovin rend parfaitement compte de la diversité générale de la filière, dont les spécificités régionales participent incontestablement à la richesse. On dénombre ainsi 54 races d'ovins et pas moins de 110 types génétiques différents.

Dans la production d'**agneaux de plein air**, que l'on trouve dans les massifs montagneux français, les animaux sont laissés en liberté ou en semi liberté dans leur environnement naturel la plus grande partie de l'année. Paissant sur les estives ou les alpages les plus hauts durant l'été, ils redescendent à des altitudes intermédiaires pour l'automne, puis y remontent dès le printemps, après avoir passé l'hiver dans les bergeries, où ils sont nourris généralement avec les foins récoltés durant l'été précédent.

Dans la production d'**agneaux de bergerie**, on distingue deux types de systèmes fourragers.

Présent essentiellement dans les grands bassins céréaliers, dans des exploitations de grande culture céréalière et industrielle, le **système hors-sol** a pris une place importante ces dernières années. Les animaux sont parqués dans des bâtiments, pour une période variant de 150 à 365 jours par an. Leur alimentation –hors cas de pâture– est assurée par la valorisation de sous et coproduits, généralement produits sur l'exploitation. Elle consiste en paille de céréales, complétée au cas par cas par des pulpes de betterave, de la luzerne, des céréales, des protéagineux, etc.

Le système d'élevage hors-sol, s'il a l'avantage d'être ancré sur un lieu déterminé, nécessite en revanche une main-d'œuvre présente toute l'année. Il rend également nécessaire, à certaines périodes de temps plein, la disposition de bâtiments fonctionnels et adaptés à une présence continue d'animaux, des instruments de mécanisation de la distribution des aliments et du paillage, ainsi que des volumes de conservation et de stockage pour ces derniers.

Les **systèmes avec pâture** sont présents dans les exploitations à dominante céréalière où il existe une surface en herbe obligatoire et dans les systèmes de polyculture élevage.

Les prairies permanentes assurent tout au long de l'année la base alimentaire du troupeau ovin sous diverses formes (pâturage, enrubanné, foin). Des compléments fourragers peuvent être mobilisés pour compenser un déficit en milieu naturel.

2. L'entretien de paysages souvent désertés

Selon une expression fréquemment répétée lors des auditions et déplacements, l'élevage ovin constitue souvent la « **dernière activité avant la friche** ». Il se situe fréquemment, pour les systèmes avec pâture, sur des parcelles difficiles d'accès, peu valorisables, où aucune autre activité alternative n'est la plupart du temps envisageable. D'une façon générale, les éleveurs ovins exploitent des secteurs à moindre productivité, délaissés par les autres productions.

Ainsi, en pays franc-comtois, 80 % de la surface des élevages ovins est en herbe, avec près de 29 % de ces terrains en secteurs difficiles : pelouses sèches, prés, bois, coteaux, friches, zones humides... Dans les Alpes-Maritimes, les 15.000 hectares d'élevage extensif sont dispersés sur plus du tiers de la superficie du département. En Savoie, première région d'alpages des Alpes du Nord, 157.000 hectares pastoraux sont répartis sur 45 % de la surface totale du département.

L'élevage ovin est concentré dans des secteurs à forte pente, des prairies à faible rendement, des zones pierreuses ou caillouteuses ou des espaces embroussaillés. L'essentiel du cheptel se situe ainsi en haute montagne, en montagne ou en zone défavorisée.

Or, les mesures d'accompagnement existantes ne valorisent pas aujourd'hui ce type d'élevage extensif, utilisateur d'espaces ruraux en désertion et respectueux de l'environnement.

3. Une contribution irremplaçable à la préservation de l'environnement

Concentré dans des secteurs souvent désertés, **l'élevage ovin favorise le fonctionnement des écosystèmes locaux et la préservation de la biodiversité**. Ainsi, 80 % de la production ovine est réalisée dans des zones sèches, défavorisées ou encore de montagne et de haute montagne.

Les terres pastorales sont d'ailleurs souvent situées dans des zones Natura 2000, sites naturels ou semi naturels ayant une valeur patrimoniale particulière, par la faune et la flore exceptionnelles qu'ils contiennent. Pour la gestion des sites Natura 2000, l'approche française de la directive Habitats¹ préconise le recours à la contractualisation avec les différents acteurs concernés, dont les agriculteurs et les éleveurs. Ces contrats sont l'équivalent des CAD, mais spécifiquement pour les sites Natura 2000.

¹ Directive n° 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Egalement définis pour cinq ans, ils indiquent la liste des « bonnes pratiques agro-environnementales » que le contractant s'engage à appliquer, mais ne donnant pas lieu à contrepartie financière, ainsi que le descriptif des engagements qui, allant au-delà de ces bonnes pratiques, ouvrent droit à une contrepartie financière. Or, parmi ces « bonnes pratiques », figure le pâturage extensif d'ovins.

On soulignera également que l'élevage ovin, en empêchant la repousse de la végétation, **prévient par ailleurs des incendies**, notamment dans les zones les plus escarpées où leur traitement est rendu très délicat. Il participe en outre directement à la **prévention des avalanches** dans les régions de montagne, en « fixant » les zones herbagères. Enfin, il permet parfois de substituer la pratique naturelle du pâturage à des traitements nocifs pour l'environnement en vue de prévenir ou d'éradiquer certaines maladies des végétaux, comme c'est par exemple le cas avec l'ambrosie dans la Drôme.

4. Une relation spécifique entre l'éleveur et sa bête

L'éleveur et son troupeau entretiennent, tout particulièrement dans les espaces de montagne où le pastoralisme est traditionnel, des relations particulièrement étroites, que l'on pourrait aller jusqu'à qualifier d'affectives. Vos rapporteurs ont pu le constater *de visu* en se rendant dans les massifs alpins et pyrénéens, où les bergers qu'ils ont rencontrés leur ont semblé très proches de leurs troupeaux.

Au-delà des garanties qu'elle implique en termes de bien-être des animaux, cette relation privilégiée entre les éleveurs et leurs bêtes a des conséquences positives sur la production ovine elle-même. Il a en effet été démontré qu'un animal bien traité se développait bien mieux et donnait une viande d'une meilleure texture.

Cette proximité et cette sensibilité particulières, plus prégnants encore lorsque les bêtes sont menacées ou ont été attaquées par des prédateurs, doivent encourager le soutien de la transmission d'exploitation. Elles ne s'acquièrent en effet qu'au fil des années passées dans les estives ou les alpages avec les troupeaux, et ne peuvent être facilement recrées *ex nihilo* chez des éleveurs nouveaux venus dans la profession.

5. Un secteur bénéficiant d'une bonne image auprès du grand public

Trouvant ses sources dans la culture antique et participant à la préservation des paysages selon des modes de production souvent traditionnels, l'élevage ovin bénéficie d'un « capital sympathie » très important auprès du grand public.

Plus encore peut-être que d'autres productions primaires, animales comme végétales, considérées comme revêtant un caractère davantage « industriel », l'élevage ovin continue d'être associé aux notions d'authenticité, de naturalité, de grands espaces...

Cette bonne image de l'élevage ovin dans l'opinion publique ne se retrouve pas chez des éleveurs cherchant à vivre avec les revenus dégagés par leur exploitation. La réputation de l'élevage ovin y est en effet très dévalorisée, appréhendée comme une production à la fois exigeante en termes de conditions de travail, moins valorisée que celle des bovins et très peu rémunératrice.

6. La participation à la vitalité des zones rurales

En se déployant sur des espaces éloignés ou difficiles d'accès, l'élevage ovin participe directement au maintien d'une activité économique, et plus encore d'une véritable vie sociale, dans des villages, des campagnes et des espaces montagneux qui à défaut seraient désertés.

Face à l'exode rural et à la désertification progressive des campagnes, l'élevage ovin constitue un rempart. Il reste souvent le seul moyen de conserver une activité productive dans certaines zones rurales, et d'en assurer aussi le maintien démographique. Cela se vérifie particulièrement dans les régions montagneuses, où toute autre exploitation agricole est impossible.

Ainsi, en permettant le développement d'une activité agricole, l'élevage revitalise nos villages. Il favorise l'implantation et l'essor des commerces, ainsi que le maintien des services publics tels que les écoles ou encore les services postaux, représentant une remarquable force économique et générant un grand nombre d'emplois.

7. De nombreux emplois induits

Si le nombre d'exploitants agricoles pratiquant l'élevage ovin ne s'élève qu'à environ 75.000, les emplois induits pour l'ensemble de la filière et, plus largement, pour l'économie locale et l'activité en milieu rural, sont bien plus importants.

Salariés agricoles, fournisseurs de matériels agricoles et de produits pour l'alimentation animale, vétérinaires, services sanitaires et d'analyse, comptables, abatteurs, négociants, distributeurs... sont autant de métiers ou corps d'activité directement ou indirectement impactés par la situation économique de la filière.

Dans les zones où se trouve concentré l'élevage ovin, et notamment dans les zones de montagne, les enjeux en termes d'emploi local et d'équilibres sociaux sont des plus importants.

8. Un produit authentique liant qualité et terroir

Le système de valorisation des produits agricoles et alimentaires se prête particulièrement bien à la viande ovine française, produite en majorité selon des critères d'origine et de qualité très élevés.

Peuvent être à ce titre utilisés les signes français de valorisation suivants : l'appellation d'origine contrôlée (AOC), le label rouge, l'agriculture biologique (AB), les mentions « produit de montagne » et « agneau de nos terroirs », et enfin les critères de certification produit (CCP).

A l'échelle européenne, sont accessibles les signes suivants : l'appellation d'origine protégée (AOP)¹, l'indication d'origine protégée (IGP), la spécialité traditionnelle garantie (STG) et l'agriculture biologique.

On soulignera que la viande d'agneau, du moins celle provenant de bêtes élevées en système extensif, est sans aucun doute la plus naturelle qui soit, ne nécessitant quasiment aucun apport en-dehors des pâturages sur lesquels paissent les animaux.

D'un point de vue nutritif, s'il est plus gras que d'autres viandes, l'agneau représente une source importante de protéines, qui constituent près d'un quart de sa masse musculaire. Sa chair renferme également d'intéressantes quantités de vitamine B12 et de zinc, qui permettent de lutter respectivement contre le cholestérol et l'ostéoporose, tout en renforçant au passage les défenses du système immunitaire.

9. Un soutien actif de la part des pouvoirs publics

Face à la crise que traverse le secteur ovin, le Gouvernement a décidé de mettre en place, le 30 août 2007, un plan de soutien supplémentaire en faveur de la filière.

Ce plan associe à la fois des mesures conjoncturelles en faveur des éleveurs les plus en difficulté et des mesures structurelles destinées à dynamiser et renforcer à long terme les élevages ovins sur le territoire national.

LE PLAN GOUVERNEMENTAL DE SOUTIEN À LA FILIÈRE OVIN (AOÛT 2007)

• Des mesures conjoncturelles d'urgence

- Prise en charge des intérêts d'emprunt à long et moyen termes des éleveurs les plus en difficulté. Cette mesure bénéficiera d'une enveloppe de 3 millions d'euros sur le fonds d'allègement des charges (FAC).
- Report ou prise en charge des cotisations sociales.
- Aide « de minimis » basée sur la perte de marge brute des éleveurs spécialisés, dotée d'une enveloppe de 12 millions d'euros.

¹ En bénéficient l'agneau de Pauillac, de l'Aveyron, du Bourbonnais, du Limousin, du Poitou-Charentes et du Quercy.

– Demande formulée auprès de la Commission européenne afin d’être autorisé à payer une avance de 50 % de la prime à la brebis dès le 16 octobre.

• **Des mesures structurelles négociées avec la profession**

– Renforcement de l’organisation de l’offre et de la qualité des produits dans la filière ovine.

– Mise en œuvre d’une politique de limitation des effets de distorsion de concurrence.

– Organisation des capacités d’amélioration génétique ovine autour de six pôles régionaux.

– Meilleure prise en compte du secteur ovin dans les programmes d’enseignement.

– Mise en adéquation de la recherche avec les besoins des professionnels.

– Conduite d’une réflexion au niveau communautaire dans le cadre du bilan de santé de la PAC afin de créer les instruments nécessaires au maintien d’une production ovine européenne dynamique, en particulier sur les territoires les plus fragiles.

Par ailleurs, le ministre en charge de l’agriculture, M. Michel Barnier, a montré à plusieurs reprises qu’il était conscient de la situation « difficile » de la filière et déterminé à la soutenir dans son redressement.

IV. UN SECTEUR À ACCOMPAGNER DANS SA REDYNAMISATION

1. Compenser les handicaps de façon équitable

a) Par rapport aux autres filières

Le rééquilibrage des aides à l’ovin, avec celles des autres productions, dans le cadre du premier pilier de la PAC, est la mesure la plus fréquemment demandée par la filière.

Les aides à l’ovin sont en effet inférieures de 25 % environ par UGB par rapport à celles octroyées aux bovins. Afin de compenser les contraintes spécifiques pesant sur la filière et d’inciter les éleveurs à s’y investir, **vos rapporteurs préconisent de profiter du « bilan de santé de la PAC » pour remettre à plat l’ensemble des soutiens communautaires à la production et porter les primes à l’ovin à 125 % du niveau de celles aux bovins.**

En attendant, les professionnels du secteur souhaitent une prime au maintien du troupeau de brebis allaitantes (PMTBA) de 15 euros par brebis, ou bien le versement de 100 euros par UGB, quelle que soit la nature des ovins -allaitants ou laitiers- et quel que soit leur lieu d’élevage.

Cette position est unanimement revendiquée par la filière et par l’ensemble des professionnels auditionnés ou rencontrés par vos rapporteurs, mais également défendue par le rapport précité de notre collègue Yves Simon. Vos rapporteurs, qui n’entendent pas opposer une filière à une autre, y

souscrivent totalement, au nom des principes d'équité et d'égalité de traitement.

b) Par rapport aux conditions naturelles de production

Les conséquences positives de l'élevage ovin se font sentir bien au-delà de la seule filière, et même du secteur agricole et rural : du fait de l'entretien des espaces ruraux qu'il permet, il profite en réalité à l'ensemble de la société. Dès lors, il paraît légitime que cette fonction d'aménagement des territoires et de préservation de la biodiversité soit reconnue et indemnisée en tant qu'elle participe de l'intérêt général.

Dans le cadre du deuxième pilier de la PAC, la mobilisation d'aides agro-environnementales au profit de la filière ovine est un moyen de compenser les charges particulières induites par les éleveurs du fait de conditions de production souvent difficiles, tout en rétribuant les aménités positives engendrées par ce type d'élevage pour les milieux naturels. Elle profite, naturellement, aux exploitations gérées de façon extensive, dont le bénéfice environnemental est particulièrement important.

Certes, des mesures existent déjà dans ce cadre, comme cela a été rappelé dans le constat établi par le rapport. Cependant, chacune d'entre elles suscite des interrogations : le CTE est arrivé à terme en 2006 et les CAD ne sont plus reconduits, les ICHN n'ont pas été revalorisées selon les engagements qui avaient été pris par le Gouvernement, les critères de la PHAE 2 excluent le plus souvent les exploitations recourant à un minimum d'intensification de leur élevage...

Les attentes de clarification de la filière à l'égard de ces mesures et, plus généralement, de l'orientation de la politique communautaire et nationale de soutien à l'élevage durable, sont aujourd'hui plus importantes que jamais. Il est urgent de les satisfaire pour redonner de la visibilité et une véritable dynamique à l'ensemble des acteurs.

c) Par rapport aux risques sanitaires

L'épisode actuel de FCO démontre l'inadaptation de notre dispositif de prise en charge des risques sanitaires. Face à cela, deux stratégies complémentaires doivent être employées :

– à court terme, après avoir dressé un état des lieux des pertes économiques des exploitations, il conviendrait de revaloriser l'indemnisation de l'animal mort à la hauteur de sa valeur vénale, ou en tout cas aussi près de cette dernière que possible.

Il faudrait également que les animaux morts depuis le début de la période de circulation virale soient indemnisés comme ceux euthanasiés après

le 5 octobre 2007 et que les pertes indirectes induites par la maladie soient couvertes ;

– à plus long terme, il est temps de réfléchir à la mise en place d'un dispositif de gestion et d'indemnisation des risques sanitaires. Le ministre en charge de l'agriculture semble déjà réfléchir, à cet égard, à la mise en place d'un fonds sanitaire.

Aujourd'hui, notre dispositif de couverture des risques sanitaires repose sur des mécanismes distincts dans les domaines végétal et animal et sur des modalités de financement différentes. Il devient urgent de construire un dispositif cohérent permettant à la puissance publique et aux professionnels d'indemniser les conséquences des aléas sanitaires ; cet aspect sera davantage développé dans le chapitre du présent rapport consacré à l'assurance récolte.

2. Réguler les prédateurs

a) Assouplir la réglementation protégeant les prédateurs

- La réglementation actuelle

Les grands carnivores présents en France, tels que le loup et l'ours, sont des espèces protégées par des dispositions internationales –notamment la convention de Berne de 1979–, par la directive communautaire Habitats et par des dispositions nationales inscrites plus particulièrement dans le code de l'environnement. La protection instaurée par ces normes et conventions tend à la conservation de ces espèces, voire à leur restauration.

Selon ces textes, la régulation de ces espèces –c'est-à-dire l'élimination délibérée de certains de leurs membres en vue d'atteindre un volume défini de bêtes– est interdite. Par dérogation à ce principe général d'interdiction, des prélèvements de loups sont toutefois possibles sous réserve du respect de conditions strictes (bon état de conservation de la population, motif valable telle la prévention de dommages importants aux troupeaux, absence d'autres solutions alternatives).

Le dispositif français autorise dans les départements concernés à prélever des animaux, par tir à balles, en cas de dégâts aux troupeaux et sous réserve du respect d'un quota national d'animaux à prélever. En 2004, ce quota était fixé à quatre individus et deux loups furent abattus. Depuis 2005, le quota national est passé à six individus, avec un loup prélevé en 2005 et deux en 2006.

Les tirs de prélèvement organisés sous le contrôle de l'ONCFS, comme les tirs de défense auxquels sont autorisés individuellement les éleveurs titulaires d'un permis de chasser valide, en cas d'attaques répétées malgré la mise en œuvre de mesures de protection de leur troupeau et le recours à l'effarouchement, n'ont pas pour objectif de réguler la population de

loups, mais d'apporter une aide aux éleveurs confrontés à des dommages récurrents.

Entre 2005 et 2006, afin de tenir compte des dégâts occasionnés aux troupeaux dans les années antérieures, le seuil autorisant le recours au tir légal a été abaissé. Il est passé de quatre attaques faisant au moins une victime indemnisable suivie de trois semaines d'effarouchement effectif en 2005 à deux attaques suivies d'une semaine d'effarouchement en 2006. Depuis 2006, pour les troupeaux protégés, l'effarouchement (par source lumineuse ou sonore aussi bien que par tir à la grenaille) n'est plus soumis à autorisation. Le protocole d'intervention sur le loup pour 2007-2008, qui a reçu un avis favorable du conseil national de protection de la nature, reconduit au niveau national les seuils, modalités et conditions définies en 2006.

- Le « déclassement » de l'espèce

Si des mesures strictes de conservation sont parfaitement compréhensibles, et même souhaitables, pour des populations animales dont l'équilibre démographique est précaire, ce n'est plus aujourd'hui le cas d'une espèce comme le loup. Dès lors, **il conviendrait, au sein de la convention de Berne, de « sortir » le loup de la catégorie dans laquelle il est actuellement classé.** Il s'agirait ainsi de déclasser le loup de l'annexe II à l'annexe III de ladite convention, soit d'« espèce totalement protégée » à « espèce protégée », un statut autorisant des tirs de régulation de l'espèce.

La France, en adoptant une telle position, ne serait d'ailleurs pas isolée : des pays comme la Suisse, la Finlande ou la Norvège demandent aujourd'hui le déclassement de l'espèce. L'écriture du second plan loup, pour la période 2008-2013, devrait être l'occasion de fixer des objectifs précis de régulation de cette espèce.

- L'assouplissement des conditions de prélèvement

Si le déclassement de l'espèce s'avérait impossible, il serait néanmoins envisageable d'élargir les possibilités de prélèvement des prédateurs.

Depuis janvier 2007, le guide interprétatif sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire par la directive Habitats valide en effet, la possibilité de mettre en œuvre des mesures dérogatoires, à titre préventif, sans attendre que des dommages aient lieu dans les cas où il est vraisemblable qu'ils se produisent.

Il serait donc opportun de **permettre aux éleveurs de prélever eux-mêmes des prédateurs, sans attendre une quelconque attaque mais dès lors qu'ils se situent dans des zones à risque.** Ce qui n'empêcherait pas, parallèlement, la reconduction des actions de prélèvement collectives menées sous l'autorité de l'ONCFS.

b) Rééquilibrer les financements respectifs des prédateurs et des ovins

L'importance des montants accordés aux programmes de gestion des grands prédateurs –plus de 6 millions d'euros chaque année– émeut de nombreux éleveurs ovins. Ceux-ci doivent en effet en supporter les conséquences sur leurs troupeaux, alors que leur filière connaît une situation de crise et que ses revenus n'ont cessé de diminuer en valeur relative au cours des dernières décennies. **Il y a bien quelque chose, sinon d'indécent, du moins d'incohérent, à constater les montants alloués à la préservation de prédateurs** –dont le caractère sauvage empêche d'ailleurs que le public puisse les voir– **alors que les éleveurs qui en supportent les méfaits peinent à « joindre les deux bouts ».**

Si vos rapporteurs ne souhaitent pas remettre en cause, dans son principe, la politique de conservation des espèces menacées, ils sont cependant d'avis qu'**un rééquilibrage entre les crédits lui étant alloués et ceux bénéficiant à des filières concourant, au moins tout aussi efficacement, à la préservation de la biodiversité et à la qualité des paysages, serait un signal politique fort** auprès de professionnels oscillant aujourd'hui entre incompréhension, découragement et colère.

Par ailleurs, **le système d'indemnisation des éleveurs victimes d'attaques de prédateurs devrait être révisé**, en vue de le rendre plus souple, plus rapide et plus efficace. Prises en compte dans la mesure "T" des CAD, puis dans la mesure 323C du plan de développement rural hexagonal (PDRH), ces indemnisations s'élèvent en moyenne à 140 euros par animal. Elles varient beaucoup en fonction de son statut (s'il s'agit d'une brebis, d'une brebis gestante, d'un agneau ou d'un bélier), de l'année et de la valeur de la viande ovine sur les marchés.

Il serait donc de bonne politique de conforter le montant des indemnisations, de les harmoniser, de faire preuve de plus de souplesse dans leur octroi et d'accélérer le traitement des dossiers.

c) Renforcer les moyens de défense des troupeaux

De nombreux moyens de défense « passive » –que l'on opposera à la défense « active » que constituent les prélèvements– existent et font l'objet d'aides au financement publiques. Cependant, leur efficacité pourrait être renforcée, tandis que de nouveaux moyens de protection pourraient être expérimentés.

Il serait d'abord utile d'**adapter les dispositifs de défense actuels**. Par exemple, les chiens de garde des troupeaux contre le loup, dits « **patous** », ont pu causer des problèmes, en s'attaquant parfois à des touristes ou des randonneurs s'étant approchés des bêtes qu'ils protégeaient. A cet égard, un accompagnement de leur usage par les ministères en charge de l'agriculture et de l'écologie serait une bonne chose.

D'autre part, **de nouveaux dispositifs devraient faire l'objet d'une réflexion.**

Si les chiens de bergers ont pu prouver, sous certaines réserves, leur rôle positif, les **ânes** sont une ressource qui n'a pas encore été exploitée comme elle le pourrait. Des expériences pilotes ont montré leur efficacité comme animaux de protection aussi bien en présence de lynx qu'en présence de chiens errants, leur caractère préventif face au loup restant en revanche incertain. Peu coûteux, ils n'ont, contrairement aux chiens de protection, pas besoin d'une nourriture spécifique et peuvent sans problème être laissés seuls avec le troupeau.

Par ailleurs, à cause de sa grande taille, le gros bétail n'est en général pas la proie des lynx et qu'exceptionnellement celle des loups. Les **pâturages mixtes** avec des boeufs pourraient donc également constituer une mesure de protection adaptée. La possibilité de mettre en place de nouvelles formes de pâture avec du gros et du petit bétail pour la protection de petits troupeaux de moutons et de chèvres devrait faire l'objet d'essais à l'avenir.

La mise en place d'**enclos électriques**, pratiquée en Italie, serait également un moyen efficace de protéger les troupeaux contre le loup, l'ours ou le lynx. Ces dispositifs y ont en effet fait leurs preuves, qu'il s'agisse de clôtures de l'ensemble des surfaces pâturées permanentes ou de parcs de nuit pendant les périodes d'estivage.

Dans les secteurs où la mise en place de mesures de protection s'avère inopérante –c'est-à-dire dans les zones de montagne accidentées et pour les petits troupeaux– ou incompatible avec la pratique de loisirs et du tourisme –présence de chiens patous–, il serait judicieux de mettre en place des **zones d'exclusion**.

Et à l'inverse, il ne semble plus possible de faire l'économie d'une réflexion de fond sur l'opportunité d'aménager de **grandes réserves naturelles**, vastes de plusieurs dizaines d'hectares où les prédateurs qui bénéficieraient de lâchers de proies afin de pourvoir à leur nourriture, pourraient trouver des conditions de vie proches de celles qu'ils auraient naturellement.

3. Régler le problème foncier

a) Favoriser le regroupement des parcelles

L'émiettement des terres pastorales et le coût du foncier limitent le développement des systèmes de pâture.

A cet égard, les personnes rencontrées par vos rapporteurs ont fait état d'une politique insuffisamment volontariste de la part des commissions départementales d'orientation agricole (CDOA), chargées du contrôle des

structures et sociétés en agriculture, auxquelles il a été reproché de restreindre le regroupement et l'agrandissement des terrains.

Il paraîtrait donc opportun d'**assouplir la réglementation des structures**, du moins pour les exploitations situées dans des zones d'élevage extensif.

b) Promouvoir une gestion collective et associative des espaces pastoraux

Le morcellement, l'éloignement et les différences de statut des parcelles supportant le domaine pastoral sont un obstacle au développement de l'élevage ovin, surtout lorsqu'il est transhumant.

La conclusion de conventions pluriannuelles de passage avec les collectivités détentrices des parcelles –communes et conseils généraux, le plus souvent– et le recours à une gestion collective et associative de celles-ci est une solution intéressante à ce problème, comme vos rapporteurs l'ont constaté dans le département des Hautes-Pyrénées. Encore faut-il qu'elle soit l'objet de supports écrits et non de conventions purement verbales, comme c'est encore trop souvent le cas, dont le respect est beaucoup moins systématique.

L'EXEMPLE DES HAUTES-PYRÉNÉES

Le domaine pastoral des Hautes-Pyrénées s'étend sur 147.800 hectares, soit près du tiers de la surface totale du département. Ce vaste territoire est découpé en 255 unités pastorales, de quelques hectares pour les plus petites, à plusieurs milliers pour les plus importantes et s'étage entre 500 et 3.500 mètres d'altitude.

D'un point de vue foncier, ces parcours appartiennent à 97 % à des collectivités locales, communes ou commissions syndicales. Ces dernières sont des structures intercommunales chargées des biens indivis entre plusieurs communes. Le reste appartient à des propriétaires privés (2,5 %) et à l'Etat (0,5 %). La gestion du domaine pastoral est assurée, soit directement par les propriétaires (64 % des surfaces), soit par des associations d'éleveurs (36 % des surfaces, gérées par 43 groupements pastoraux), soit 120 gestionnaires au total.

Le département des Hautes-Pyrénées se caractérise par l'importance de l'exploitation par transhumance. Ses estives accueillent surtout des troupeaux destinés à la production de viande, même si les vallées situées à l'Ouest ont conservé une production laitière ovine avec transformation fromagère. La transhumance d'ovins laitiers taris en provenance des Pyrénées atlantiques s'est également développée.

L'utilisation du domaine pastoral est collective, à la fois en période estivale et en intersaison, en complément des surfaces privées, notamment dans les zones intermédiaires où la gestion du troupeau redevient individuelle. Cependant, des associations foncières pastorales assurent une gestion plus ou moins collective de ces dernières.

En 2006, ce sont ainsi près de 1.650 éleveurs issus du département, des départements voisins et d'Espagne qui ont transhumé par les Hautes-Pyrénées, avec un cheptel de l'ordre de 105.000 ovins.

4. Soutenir le pastoralisme

a) Venir en appui au gardiennage

La pénurie de gardiens de troupeaux est souvent un obstacle au maintien ou au développement d'élevages de plein air dans les massifs montagneux d'élevage. Soumis à des conditions de travail difficiles, mal rémunéré, le métier de berger n'intéresse guère les plus jeunes.

Pourtant, à condition de mener une politique volontariste en ce sens, il reste possible de le promouvoir et d'obtenir des résultats satisfaisants. C'est le cas dans les Hautes-Pyrénées, département d'élevage extensif de montagne. Ayant quasi disparu des estives ces dernières années, les bergers ont bénéficié d'un programme de soutien du conseil général et du centre de formation professionnelle et de promotion agricole (CFPPA).

Depuis 2000, ce dernier propose ainsi une formation au métier de berger vacher de deux ans. 25 stagiaires l'ont suivi, dont 9 ont été recrutés au printemps 2005. Quant au conseil général, rejoint ensuite sur ce point par l'Etat et l'Union européenne, il a mis en place depuis 1993 une **politique d'appui au gardiennage, constituée d'aides encourageant les propriétaires d'estives à employer des bergers ou des vachers**. S'élevant à 347.576 euros en 2006, elles regroupent :

– des aides forfaitaires aux éleveurs–gardiens : 1.220 euros par gardien et par an ;

– des aides forfaitaires aux bergers ou vachers salariés : 3.811 euros par gardien et par an.

Ainsi, durant l'été 2006, pas moins de 38 bergers salariés –y compris les stagiaires en formation– et 32 éleveurs gardiens ont assuré le gardiennage des troupeaux en estive. Et depuis 2002, plusieurs employeurs de bergers et vachers, associations comme collectivités locales, se sont regroupés au sein d'un groupement d'employeurs départemental qui, en trois ans, a embauché une trentaine de salariés saisonniers sur une vingtaine d'estives.

Vos rapporteurs encouragent fortement les collectivités des massifs d'élevage à s'inspirer de ces exemples.

b) Améliorer les conditions pastorales

Outre les mesures d'aide directe à la profession, l'incitation au développement de l'activité de gardiennage passe également par **l'amélioration de l'environnement et des conditions de travail des bergers**.

Les collectivités sont ainsi fondées à intervenir pour la création et l'entretien des équipements pastoraux en montagne : pistes, cabanes, parcs de tri, clôtures, points d'eau, signalétique pastorale...

L'administration, tout comme les associations de protection de la nature, ne doivent pas entraver ces réalisations indispensables pour que perdure le pastoralisme.

Si l'on reprend l'exemple des Hautes-Pyrénées, plusieurs collectivités interviennent en ce sens, au moyen de **financements croisés**. Conseil général, conseil régional, Etat et Union européenne mobilisent dans ce cadre le fonds d'aménagement rural (FRA), tandis que les associations –foncières et pastorales– et les groupements pastoraux font appel aux lignes d'amélioration pastorale.

Vos rapporteurs encouragent les collectivités à porter de telles démarches elles-mêmes, en tant que maîtres d'ouvrage, ou bien à inciter associations et groupements à s'y investir.

5. Mieux valoriser les avantages comparatifs

La réglementation en vigueur dans l'Union européenne, et plus encore dans notre pays, est souvent perçue comme très stricte et excessivement contraignante pour les opérateurs nationaux, notamment par rapport à des pays tiers n'étant pas soumis à de mêmes normes, qu'elles soient environnementales, sociales, sanitaires ou qualitatives.

Si cet élément est généralement considéré comme une faiblesse pour des producteurs soumis à un marché extrêmement concurrentiel, dans lequel ils ont souvent l'impression –d'ailleurs légitime– de ne pas se « battre à armes égales » avec les producteurs du reste du monde, il peut également être retourné et considéré comme un avantage comparatif.

Dans un monde où la notion de développement durable prend une importance croissante et où les consommateurs sont prêts, jusqu'à une certaine limite bien entendu, à payer plus cher des produits dont ils sont assurés qu'ils respectent des normes exigeantes en matière de respect de l'environnement, de bien-être animal, de prévention des maladies infectieuses, de qualité de l'alimentation et de typicité gustative, le cadre de production national constitue en effet une garantie de qualité et de sécurité constitutive d'une véritable plus-value.

Par des campagnes d'information et de promotion appropriées, mais aussi par une information plus complète et plus détaillée sur les produits, ces atouts doivent être largement valorisés et inciter, sans que cela ne puisse être assimilé à des pratiques anticoncurrentielles, les consommateurs à faire porter leur acte d'achat préférentiellement sur des produits français.

6. Valoriser davantage l'ensemble de l'animal

La valorisation de l'agneau ou du mouton reste largement insatisfaisante, seules ses parties « nobles » étant rentabilisées. Au-delà de la valorisation du cinquième quartier, dont l'appréhension est délicate du fait de la réglementation relative aux parties sensibles de l'animal (tête, cerveau, abats ...), **un gros travail reste à faire sur les autres parties, et notamment sur les « bas morceaux ».**

A cet égard, il serait sans doute opportun de s'inspirer de ce qui a été fait dans d'autres filières (veau, volaille ...), mais également des exemples étrangers. Certains des intervenants ont ainsi présenté comme modèle la démarche des opérateurs britanniques, où **l'offre de produits a été davantage diversifiée et mise en adéquation avec les goûts des consommateurs.** Au-delà des traditions qui lui sont propres, ce n'est sans doute pas un hasard de ce fait, si le Royaume-Uni est le premier pays membre de l'Union européenne consommateur de viande ovine.

Des travaux sont en cours sur ce point. La filière ovine et une agence de conseil en marketing et communication travaillent actuellement sur une « *redéfinition de la vision de l'agneau par les consommateurs* » tendant à mieux la segmenter en magasins en s'appuyant sur le savoir-faire anglais et irlandais. La mise en place de cette nouvelle offre pourrait voir le jour en 2008. De telles initiatives sont à rééditer et développer.

Très concrètement, le gigot d'agneau, s'il doit bien évidemment continuer d'être proposé au consommateur, tout particulièrement dans les périodes festives où sa consommation est traditionnelle, ne doit plus être, peu ou prou, la seule forme sous laquelle est commercialisée la viande ovine dans les supermarchés et boucheries. Proposer de la viande hachée, des émincés d'agneau, des brochettes, des saucisses, des rillettes, des merguez ... devrait permettre de dynamiser les ventes, et ceci notamment auprès d'un public jeune pour l'instant assez faiblement consommateur.

Par ailleurs, il devrait davantage être tenu compte d'évolutions sociologiques influençant directement la demande. Ainsi, l'augmentation du nombre de « mono consommateurs » (célibataires, personnes âgées ...) et la baisse relative de l'importance des grandes familles devrait inciter à un conditionnement sous forme de petites découpes. De la même façon, l'accélération des rythmes de vie appelle à réduire la part des produits bruts, devant être cuisinés, au profit de celle des plats préparés, qu'il suffit de faire réchauffer.

7. Développer les pôles d'excellence rurale

Initiés par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux en vue de fédérer différents acteurs autour d'un projet territorialisé, les pôles d'excellence rurale (PER) mobilisent 235 millions d'euros de crédits de la part de l'Etat et permettent aux pouvoirs publics de soutenir, dans une fourchette de 300.000 à un million d'euros, jusqu'à 33 % des investissements, et même 50 % s'ils sont situés en zones de revitalisation rurale (ZRR).

Ils peuvent donc jouer un important rôle levier pour le développement de projets de filière, y compris dans le secteur ovin, puisqu'une de leurs thématiques –la valorisation des bio ressources– réserve une place majeure aux activités agricoles et agroalimentaires. Selon les informations transmises par le ministère en charge de l'agriculture, 5 des 379 pôles actuels, ci-après décrits, ont trait pour tout ou partie à l'élevage ovin.

LES CINQ PER RELATIFS À L'ÉLEVAGE OVIN

MAÎTRE D'OUVRAGE	OPÉRATION PROJETÉE
Pays du Rouergue occidental	Rapprochement entre élevage de qualité et pôles de transformation pour adapter et promouvoir la filière viande, dont l'agneau fermier de l'Aveyron. Création d'un laboratoire de fabrication. Implantation d'une maison de l'agneau chargée de la commercialisation des produits
Communauté de communes de Belle Île en Mer	Augmentation de la production d'agneaux de la marque "agneaux de Belle-Île". Mise aux normes sanitaires de l'abattoir
Syndicat mixte du pays Charolais-Brionnais	Valorisation du territoire en permettant aux éleveurs et aux entreprises de se développer à partir de la viande charolaise en associant la viande ovine. Cellule d'appui et de conseil aux entreprises pour développer des produits à base de viande. Plate-forme technologique pour l'innovation et la transformation des viandes adossée au lycée agricole Witmer de Charolles
Association PERLE excellence-baie de Somme	Valorisation des activités traditionnelles, commercialisation des produits et ressources du patrimoine naturel de la Picardie maritime. Pérennisation de l'élevage d'agneaux de pré-salé en baie de Somme
Conseil général du Var	Consolidation d'une filière courte gérée par les éleveurs. Pérennisation d'exploitations d'élevage ovin et caprin, acteurs majeurs dans l'entretien des espaces paysagers du Haut Var – Verdon. Développement de la vente directe des produits

Vos rapporteurs n'ont pas été convaincus par la dynamique sensée être créée par ces pôles. Ceux-ci devraient rassembler l'ensemble des acteurs de la filière, privés comme publics ou semi publics, et non être centrés sur quelques uns d'entre eux seulement. De l'enseignement à la transformation, en passant par l'insémination et la génétique, la production, la fourniture de matériels ou l'abattage et la découpe, **ce sont tous les maillons de la chaîne ovine qui devraient être mis en synergie pour créer un réel effet d'entraînement**, qui puisse avoir des effets significatifs en termes de volume et de qualité.

De plus, la proximité des opérateurs permettrait d'**économiser des coûts de structure et de transport conséquents**. La spécialisation territoriale des naisseurs, engraisseurs et abatteurs rend nécessaire près de dix millions de déplacements d'animaux par an, pour un cheptel de brebis n'en comportant que six millions environ. Leur regroupement autour de pôles communs, quand bien même ils ne revêtiraient pas le statut d'« excellence rurale », contribuerait à réduire significativement ces coûts fixes.

8. Rapprocher les abattoirs des lieux de production et réduire les transports

La localisation des abattoirs et leur périmètre d'approvisionnement doivent être revus de façon rationnelle et en tenant compte des réalités locales, en vue d'un meilleur maillage territorial. Il serait opportun, à cet égard, de **favoriser l'implantation de petites unités d'abattage à « taille humaine » réparties sur des « micro territoires » d'éleveurs ovins**.

Le **financement des abattoirs publics devra sans doute être également revu**. S'il est actuellement pris en charge essentiellement par les communes, et accessoirement par les départements, les collectivités territoriales devront s'y investir davantage en vue de maintenir ceux existants et d'en créer de nouveaux. Les professionnels doivent par ailleurs faire appel à l'ensemble des subventions et solutions de financement existantes : ainsi, la création d'un abattoir par une organisation de producteurs est aidée à hauteur de 40 % si l'on inclut le cofinancement communautaire.

Enfin, il conviendrait de **renforcer et de clarifier la réglementation sur les relations entre lieu d'abattage et appellation de la viande commercialisée**. En effet, le bénéfice de l'appellation du lieu d'abattage donné à des viandes produites et transformées dans d'autres lieux, parfois très lointains, peut être assimilé à une forme de « tromperie » du consommateur. Or, ce n'est pas parce qu'un agneau a été abattu dans un abattoir donné (par exemple, Sisteron) qu'il a été élevé dans la région d'abattage. Il faudrait donc imposer, aux côtés de l'indication du lieu d'abattage, qui doit demeurer secondaire et accessoire, celle du lieu d'élevage, qui doit être l'élément principal d'information du consommateur.

9. Renforcer et personnaliser la promotion auprès des consommateurs

a) Mieux utiliser les crédits européens

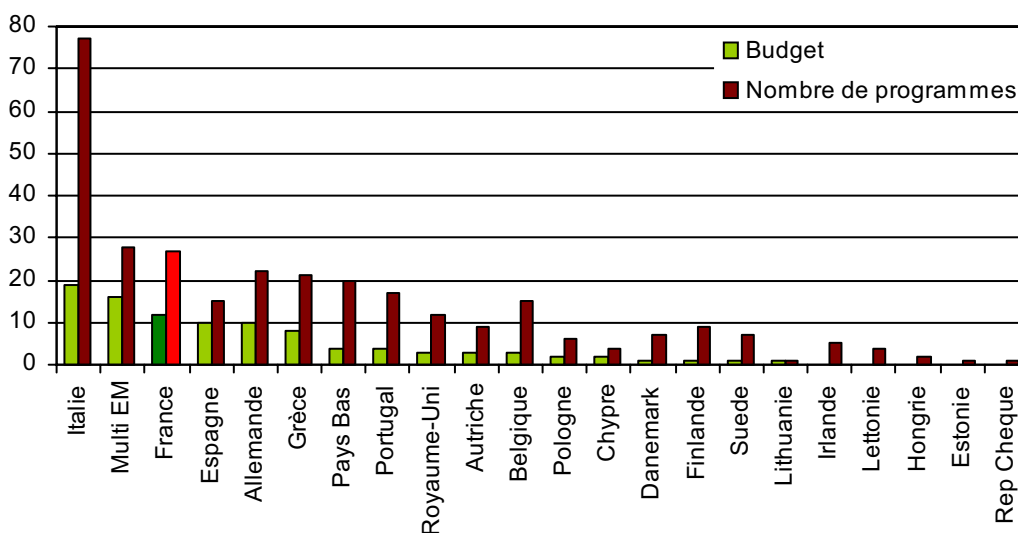
Le système de promotion communautaire repose sur l'initiative presque exclusive des professionnels et, dans des cas limités, de la

Commission européenne ou des Etats membres. Présélectionnés par ces derniers, puis sélectionnés par la Commission, les projets font l'objet d'un financement tripartite : 50 % au maximum est supporté par l'Union européenne, 20 % au minimum par les professionnels et le reste par les Etats membres. La seule condition pour être promotionné et pouvoir indiquer le pays ou la région de production ou de transformation du produit est l'obtention d'un label européen.

Or, si, comme le montre le tableau suivant, la France s'est vue octroyer à ce titre un budget conséquent pour la période 2000-2007 –puisque'il constitue le deuxième de l'Union européenne après l'Italie–, cela ne donne lieu qu'à un nombre limité, en proportion des autres pays membres, de programmes de promotion. Il conviendrait donc pour l'interprofession et l'ensemble de la filière de **davantage faire appel aux crédits communautaires et de s'en servir comme « effet levier » pour lancer des campagnes de promotion.**

Par ailleurs, il serait opportun de **réfléchir autour d'une communication générique en faveur de la viande d'agneau à l'échelle européenne.** Dans un marché globalisé où la concurrence provient avant tout de pays tiers et où l'essentiel de nos exportations s'effectue au sein de l'Union, la promotion de l'agneau à l'échelle européenne, qui permet en outre de mobiliser des crédits plus importants qu'à la seule échelle nationale, ne doit pas être négligée.

RÉPARTITION DU BUDGET ET DES PROGRAMMES EUROPÉENS DE PROMOTION PAR ETAT MEMBRE POUR LA PÉRIODE 2000-2007



Source : direction générale « agriculture » de la Commission européenne

b) Mieux communiquer envers les consommateurs

Il revient aux professionnels de prendre l'initiative d'une meilleure communication à l'égard du grand public, et de redonner l'envie au consommateur d'acheter de l'agneau français.

Dans un contexte général où les notions de promotion d'un développement durable et de respect de la biodiversité sont systématiquement mises en avant, que ce soit à l'échelle européenne –avec une révision future de la PAC qui va donner une place de plus en plus prééminente à l'éco conditionnalité– comme à l'échelle nationale –avec le « Grenelle de l'environnement » et ses traductions législatives–, **la dimension environnementale de l'élevage ovin devrait être beaucoup plus valorisée.**

Très fortement sensibilisée à ces problématiques, l'opinion publique serait très certainement réceptive à des messages mettant en avant le caractère naturel des productions ovines et leur rôle irremplaçable dans la préservation et la valorisation des espaces naturels. Ce message devra également être prioritaire dans les relations avec les institutions, notamment européennes, dont dépendra pour partie l'avenir de la filière.

L'interprofession, qui rassemble l'ensemble des acteurs de la filière, constitue le cadre idéal pour ce type de campagne. Outre la communication sur les aspects traditionnellement porteurs de la viande ovine (authenticité, typicité, saveur, ancrage dans les territoires d'élevage...), l'accent devrait être mis sur sa préparation culinaire. Nombreux sont en effet les consommateurs ignorant les multiples plats qu'il est possible de cuisiner à partir de l'agneau, dont ils ont une vision réductrice se limitant souvent au gigot ou à la côtelette. C'est ainsi qu'il pourrait être opportun de faire appel à des grands chefs, qui expliqueraient leurs recettes à base d'agneau et la grande diversité de préparations possibles.

Parallèlement à des actions d'ampleur nationale portées par l'interprofession et intéressant l'ensemble du territoire, **il est également utile de porter des démarches plus locales.** C'est ce qu'ont fait par exemple les professionnels de la région Provence Alpes Côte d'Azur en organisant, au cours de l'année 2005, les assises régionales de l'élevage. Leur but était ainsi de reconnaître la fonction de gestionnaire des espaces naturels de l'élevage et de conforter ses relations avec la société en mettant en avant ses effets agri environnementaux.

D'autre part, **il serait sans doute opportun de nuancer les messages envoyés en direction du grand public dans les campagnes nutritionnelles.** Comme l'ont fait remarquer certaines personnes auditionnées, le fait que l'agneau soit présenté dans le programme national nutrition santé (PNNS) comme une viande excessivement grasse n'a pu que renforcer sa mauvaise perception par les consommateurs.

Or, cet élément doit être nuancé : il est toujours possible de privilégier l'achat d'agneaux jeunes, dont la période d'engraissement est de fait plus courte que celle des plus âgés. De plus, la graisse d'agneau, très apparente, est des plus faciles à retirer. Enfin, l'agneau possède des qualités nutritives intéressantes¹, qui pourraient davantage être mises en avant.

c) Faire le bilan du système de promotion de l'origine et de la qualité

Comme cela a déjà été indiqué, un grand nombre de signes valorisants est susceptible d'être utilisé pour la viande ovine. Cependant, le recours aux labels rouges, aux IGP et aux CCP est inégalement développé dans la filière. Ainsi, en Aveyron, premier département d'élevage ovin en France, la création d'un label rouge n'a conduit à ne commercialiser que 20 % de la production sous ce signe de qualité.

En tout état de cause, ainsi qu'il a été indiqué à vos rapporteurs lors des auditions, il n'est pas certain que ces mentions aient eu les effets positifs attendus en termes commerciaux. La multiplication de ces signes, qui ne s'est pas accompagnée d'un travail d'information auprès des consommateurs sur leur signification, n'a sans doute pas permis de valoriser ces produits de qualité et de terroir autant qu'ils auraient pu l'être.

A cet égard, il serait sans doute opportun de faire le bilan de ces signes, en mettant en regard les charges qu'ils induisent et la plus-value qu'ils peuvent laisser espérer pour le producteur. Il serait sans doute également nécessaire de segmenter davantage le marché français et d'établir une véritable stratégie de valorisation autour de signes déterminés.

10. Poursuivre la modernisation des bâtiments d'élevage

Déjà entamée et développée avec le PMBE, l'amélioration de ces derniers doit se poursuivre et continuer d'être soutenue par les pouvoirs publics, en raison du coût élevé de la réhabilitation du patrimoine qu'elle implique (mise aux normes des bâtiments, création d'ateliers de fabrication, captages d'eau potable et traitement des effluents d'élevage...). Elle est en effet un moyen de soulager les éleveurs des charges conséquentes auxquelles ils doivent faire face.

Au-delà de ses avantages économiques (plus grande productivité, meilleure qualité de production, image commerciale avantageuse...), cette politique permet en effet **d'améliorer l'environnement de travail d'une profession soumise à ces conditions éprouvantes**, mais également de **mieux préserver des milieux naturels attrayants pour les populations locales comme pour les touristes**.

¹ Voir supra.

Les investissements, subventionnés concurremment par l'Union européenne, l'Etat, les départements et la région, doivent poursuivre plusieurs objectifs : la facilitation du travail des éleveurs, la mise en place de dispositifs de contention et d'équipement pour les agnelages, le maintien du potentiel de production, l'extensification des espaces d'élevage, le respect des contraintes réglementaires et la préservation de l'environnement.

11. Relancer les circuits courts

Dans le circuit court, l'éleveur assure lui-même l'ensemble de la chaîne économique, de la production à la vente finale du produit. Dans le circuit long, il élève les animaux, puis les confie, une fois parvenus à maturité, à des grossistes (appelés aussi maquignons), qui les revendent eux-mêmes à des bouchers ou à la grande distribution, lesquels les commercialisent auprès du consommateur final.

Permettant aux éleveurs **d'éviter les intermédiaires** et de **recupérer de la marge bénéficiaire**, tout en **gérant de façon plus autonome leur production**, le recours aux circuits courts de commercialisation peut être une solution adaptée dans certains cas.

L'éleveur doit alors lui-même engraisser ses animaux, les donner à abattre à des structures spécialisées, les récupérer, puis les découper, les mettre en barquettes, les conditionner, en faire la promotion lui-même et les proposer à la vente, sur le lieu de production ou à l'extérieur, dans des formats divers (soit en entier ou en demi, coupés en morceaux ou non ; soit directement au détail).

Certes, le surcroît de travail pour l'éleveur n'est pas négligeable pour trouver le temps d'assurer la transformation et la vente de ses produits. De même, les investissements requis sont plus importants, notamment avec le financement d'ateliers de découpe dans l'exploitation. Cependant, les avantages qu'en retire l'éleveur, lorsqu'il y a assez de main d'oeuvre sur l'exploitation, sont le plus souvent supérieurs aux contraintes engendrées.

Il s'agit là d'un **marché de niche**, qui n'a sans doute pas vocation à se substituer à celui des circuits plus longs de commercialisation. Il peut en revanche se développer à leurs côtés et fidéliser une clientèle attachant de l'importance à une relation de confiance et de proximité avec l'éleveur et ses animaux, à la mise en valeur des espaces naturels dont elle est proche et au maintien de modes de production traditionnels.

Les exemples nombreux rencontrés par vos rapporteurs dans le département des Alpes-Maritimes notamment, y compris chez des producteurs parfois fort éloignés des zones d'habitat, les incitent à croire qu'un tel modèle économique peut être équilibré et se développer bien plus largement. Un certain nombre d'éleveurs s'est ainsi rassemblé sous la forme d'un groupement de producteurs dont les membres tiennent par roulement un magasin commun où est vendue l'intégralité de leur production sous forme de petites barquettes prêtes à la consommation.

12. Préciser et enrichir l'étiquetage

Vos rapporteurs insistent sur l'importance que revêtent leurs préconisations en matière d'étiquetage. Le surplus de valeur de l'agneau français et, plus généralement, européen, par rapport à celui provenant de pays tiers repose avant tout dans son origine, en ce qu'elle lui confère authenticité, fraîcheur et qualité. La réputation, parfaitement justifiée, attachée aux produits agricoles et alimentaires nationaux devrait en effet permettre d'en tirer profit au stade de leur commercialisation.

a) Sur l'origine et la qualité

Contraints par une réglementation européenne particulièrement stricte et peu permissive en matière d'information sur l'origine des produits au nom du principe de non discrimination, confrontés par ailleurs à une grande distribution n'ayant pas toujours intérêt à ce que cette origine soit spécifiée, les producteurs ovins éprouvent des difficultés à valoriser comme ils le pourraient l'origine française, voire locale, de leur production de qualité.

Or, celle-ci constitue une source importante de valorisation par rapport aux productions importées. **Une fraction de consommateurs aisés est en effet prête à payer plus chère une viande produite sur le territoire national, parfois à proximité du lieu d'achat et de consommation.**

Cela suppose bien entendu que certaines conditions soient réunies. La différence de prix doit rester raisonnable et les avantages tirés d'une production locale –en termes d'authenticité, de respect de l'environnement, de qualité gustative, de diversité des produits– doivent être rigoureusement contrôlés et mis en avant auprès des consommateurs.

b) Sur les dates d'abattage et de conditionnement

Sans que cela ne puisse être interprété comme de la discrimination à l'encontre des marchandises provenant de pays tiers, il devrait être possible d'informer les consommateurs sur la date d'abattage de l'animal qu'ils achètent et sur sa date de conditionnement. Combien de personnes sont en effet conscientes qu'une viande provenant, par exemple, de l'hémisphère austral, a pu être transportée pendant plusieurs dizaines de jours, et restera légalement vendable et consommable durant 90 jours sous l'appellation de « viande fraîche » ?

On voit aisément les avantages comparatifs que retireraient nos produits d'une telle information : **la proximité des lieux de production et d'achat, outre qu'elle induit moins de transports et participe ainsi d'une consommation plus durable, permettrait aux produits nationaux de se singulariser par une plus grande fraîcheur par rapport à ceux de provenance plus lointaine.** En revanche, vos rapporteurs sont hostiles à la

proposition d'une partie du secteur de la distribution souhaitant passer à un étiquetage « Union européenne » où ne figurerait plus le pays d'origine.

Au final, et si l'on rajoute la mention du lieu d'abattage, trois types d'informations devraient être systématiquement fournis au consommateur : le lieu d'élevage, celui où l'animal a été abattu et la date à laquelle il a été conditionné. **A lui seul, et à condition qu'il soit suffisamment visible sur les emballages, cet étiquetage « objectif » des conditions d'élaboration du produit serait un puissant incitateur à l'achat de productions françaises et européennes.**

c) Sur le prix payé à l'éleveur

L'indication du prix payé à l'éleveur par la grande distribution, pour les produits bruts vendus en linéaires, pourrait inciter cette dernière à faire preuve de plus de « souplesse » dans ses négociations commerciales.

Elle permettrait également d'informer les consommateurs sur la partie du prix des produits ovins revenant *in fine* à l'éleveur, qui n'est que minoritaire dans le prix qu'ils paient au final, du fait des marges intermédiaires.

Si elle n'est que difficilement envisageable dans le cas de produits transformés, elle est en revanche parfaitement possible dans le cas de produits bruts.

13. Appliquer et harmoniser la législation communautaire

a) Appliquer le « paquet hygiène » sur la réglementation sanitaire

Face aux nombreuses crises qui ont touché la filière agroalimentaire, l'Union européenne a poursuivi l'harmonisation de la réglementation, dite « paquet hygiène », pour assurer la sécurité sanitaire de l'alimentation humaine et animale. Il s'agit d'obtenir un niveau élevé de protection du consommateur tout en tenant compte des enjeux économiques liés au respect du principe de libre circulation des produits.

Ce dispositif trouve son origine dans le livre blanc de la Commission européenne sur la sécurité alimentaire. Il est applicable en totalité depuis janvier 2006 dans tous les Etats membres et les pays tiers qui souhaitent exporter vers l'Union. Il doit permettre de maîtriser chacun des maillons de la chaîne alimentaire, « de la fourche à la fourchette » ou « de l'étable à la table ».

Ainsi, les établissements qui mettent des produits d'origine animale sur le marché doivent obtenir un agrément communautaire, qui les autorise à commercialiser sur tout le territoire de l'Union européenne. Chaque professionnel est responsable des produits qu'il met sur le marché. En cas de

non conformité, il doit empêcher rapidement la commercialisation (= retrait), voire la consommation (= rappel) des produits pour éviter toute crise.

Afin d'éviter tout « *dumping* sanitaire » et de s'assurer de l'innocuité des produits importés, la France doit donc veiller à **faire appliquer cette réglementation sur le territoire national, tant par les opérateurs français que par ceux d'autres pays de l'Union.**

b) Harmoniser les normes sur l'identification et l'étiquetage

S'agissant de l'**identification**, il serait très opportun de saisir la réforme communautaire du système d'identification animale, finalement reportée au 31 décembre 2009, pour **intégrer dans les supports d'identification électronique des ovins l'ensemble des données dont il a été souligné que l'information serait profitable à la valorisation de nos productions** (origine, mode d'élevage, date de naissance et d'abattage ...). Ces supports étant individualisés, ils permettraient aux opérateurs d'avoir une parfaite connaissance, en temps réel, de leurs troupeaux ou de leurs carcasses.

Une démarche a d'ailleurs été initiée en ce sens par la FNO, qui cherche à rendre ces données disponibles au niveau de l'interprofession afin d'assurer un suivi statistique fiable et pérenne de la filière. Vos rapporteurs appuient fortement cette initiative.

En ce qui concerne l'**étiquetage**, il serait pareillement opportun de réviser les directives actuellement en vigueur. Si elles permettent, et même obligent, à renseigner la date limite de consommation des produits, elles ne prévoient pas **l'information de leur date d'abattage**. Si cette dernière est permise, elle n'est pas obligatoire : il faudrait donc qu'elle le devienne. Seraient ainsi valorisés les produits frais nationaux par rapport aux produits importés, comme cela a déjà été exposé.

Il serait également bon d'inclure dans l'étiquetage obligatoire les mêmes types d'informations que ceux qu'il a été recommandé d'inclure dans l'identification individuelle des ovins. Ceci impliquant sans doute la généralisation de la mesure à l'ensemble des productions animales, une concertation devrait idéalement être conduite avec l'ensemble des filières en vue de connaître leurs positions et de les harmoniser, et pour convaincre la Commission européenne, par nature réticente à accroître les contraintes pesant sur les opérateurs au nom des principes de libre échange et de non discrimination.

14. Elargir le mécanisme d'assurance récolte

L'assurance récolte, dans sa formule actuelle, n'est pas adaptée au modèle d'élevage ovin car elle couvre surtout les dégâts occasionnés sur les productions végétales par les aléas climatiques et météorologiques.

Afin qu'elle puisse se développer dans l'élevage, notamment ovin, la notion de risques qu'elle véhicule doit être appréhendée de façon très générale, englobant à la fois ceux de nature climatique, mais également économique, social et sanitaire, afin que soient également **couverts les aléas de santé animale**.

L'exposition du troupeau ovin à des maladies récurrentes ces dernières années (treublante, FCO ...) rend en effet nécessaire la mise en place d'un dispositif d'indemnisation qui ne soit pas (que) fondé sur la solidarité nationale. La mise en cause de cette dernière est d'ailleurs beaucoup moins importante dans les autres pays membres de l'Union européenne. Outre qu'il implique une architecture financière complexe, le système actuel donne en effet lieu à des paiements tardifs aux éleveurs, pour des sommes trop faibles et selon des critères difficiles à remplir.

Il semble donc impératif de se diriger résolument vers un **dispositif fondé sur la responsabilité personnelle des opérateurs**, qui leur permette de se voir **garantir un niveau minimum de revenu quels que soient les aléas** auxquels ils seraient soumis dans leur exploitation.

Outre un élargissement de la couverture des risques, afin de s'adapter au mieux aux spécificités de l'élevage ovin, il resterait indispensable de régler les facteurs limitant encore le développement de l'assurance récolte, soit :

– un véritable investissement de la part de l'Etat dans le subventionnement des contrats assuranciers, qui aille bien au-delà des 32 millions d'euros alloués l'année prochaine ;

– l'extension du dispositif à l'ensemble des cultures et élevages, en vue d'élargir au maximum l'assiette et ainsi créer un effet volume ;

– la mise en place d'un système de réassurance publique, notamment pour les aléas de grande ampleur.

15. Développer la formation et la recherche

Véritable « talon d'Achille » de l'élevage ovin, le volet « formation » –tant initiale que professionnelle– et « recherche » doit absolument être renforcé pour rendre plus attrayant le métier, faciliter l'installation et la reprise d'exploitation et améliorer les résultats en termes de production et de qualité, plus encore dans la filière « ovin viande ».

Ceci passe par la mise en place, dans les centres d'enseignement agricole, de **formations diplômantes spécialisées** dans l'élevage ovin, qui soient valorisées auprès des élèves et étudiants de la même façon que les autres filières de formation.

Cela implique également une **meilleure formation des formateurs** eux-mêmes. Dans cette optique, il faudrait que soient proposés aux enseignants des modules de spécialisation ou des séminaires de mise à jour des connaissances.

Au-delà de la formation au sens strict, c'est l'**image même du métier d'éleveur ovin qu'il faut promouvoir** auprès du monde agricole et de l'opinion publique en général. Le secteur bénéficiant naturellement d'une « *image positive* », comme l'avait souligné le rapport sur l'avenir de l'élevage précité, il faut capitaliser sur cet atout pour rendre attractive la profession. « *Alors que la société est de plus en plus prompte à mettre en cause les excès d'une agriculture intensive et productiviste, la mise en valeur de l'élevage ovin ne peut être que favorablement accueillie. Cette activité bénéficie, en effet, de l'image d'une production naturelle, associée à l'occupation de l'espace* », faisait ainsi observer ledit rapport.

S'agissant de la **recherche**, il semble nécessaire d'orienter davantage de programmes de l'INRA vers le secteur ovin, et de mieux diffuser les résultats théoriques ainsi obtenus. Les financements alloués à la **recherche appliquée**, à travers le soutien aux instituts techniques, doivent par ailleurs être confortés.

16. Mobiliser la génétique

La génétique ovine française est d'une grande richesse, puisqu'elle comporte plus d'une cinquantaine de races, aux profils et localisations très variés. Si elle constitue un atout en termes de biodiversité, cette richesse peut également être perçue comme un handicap en termes de sélection. De plus, les structures spécialisées dans la génétique, comme cela a été souligné *supra*, sont excessivement dispersées.

Il est donc aujourd'hui indispensable de restructurer et conforter le développement de la génétique ovine en France autour de quelques races adaptables, afin de renforcer la qualité et la productivité des troupeaux, tout en conservant la richesse de notre patrimoine en races locales.

D'une part, il semble très opportun, comme le souligne très justement le rapport du député Yves Simon, d'**élargir la base de sélection ovine** –qui ne représente actuellement que 5 % du cheptel– en soutenant des programmes d'amélioration génétique. Il faudrait également **harmoniser génétiquement les troupeaux**, et **accroître leur productivité et leur qualité bouchère**, en se concentrant sur quelques races polyvalentes, exploitables sur un maximum de territoires.

Les organisations de producteurs et les centres de formation, en relation avec les services techniques des chambres d'agriculture et les centres techniques agricoles, pourraient jouer un rôle moteur dans ce travail de soutien au progrès génétique et de diffusion auprès des éleveurs sélectionneurs et, plus largement, de l'ensemble des exploitants ovins.

S'agissant plus généralement de l'**organisation du système de génétique ovine**, et comme le préconise l'étude de l'Institut de l'élevage précitée, il est temps d'inciter les structures et programmes « à se réorganiser » et à regrouper « *une part plus ou moins importante des différents services (...) autour d'un nombre d'acteurs limité* », en vue « *d'obtenir une génétique moins coûteuse à la filière et plus cohérente à l'éleveur* ».

17. Consolider l'organisation économique

Une meilleure structuration de la filière ovine constitue aujourd'hui un impératif à son développement, voire à son maintien. En effet, le démantèlement des outils de régulation jusqu'alors intégrés dans la PAC, qui ne peut que se radicaliser à l'occasion de la prochaine réforme prévue en 2013, va laisser les opérateurs isolés au sein d'un marché mondialisé, extrêmement concurrentiel et très volatile. De plus, l'atomisation des producteurs leur porte fortement préjudice dans leurs relations avec la grande distribution.

Comme l'ont souligné nombre de personnes rencontrées ou auditionnées, la profession doit aujourd'hui reprendre l'initiative et s'organiser.

Vos rapporteurs ne peuvent, en outre, que reprendre les préconisations déjà mentionnées dans le rapport sur l'avenir de l'élevage précité quant à la nécessité d'une meilleure régularisation de l'approvisionnement, de la transformation et de la distribution par les producteurs. Il y était ainsi indiqué très clairement que « *la forte saisonnalité de l'élevage ovin et donc sa difficulté à mettre des agneaux sur le marché toute l'année ne sont pas satisfaisantes pour l'industrie des viandes. Il conviendrait de mieux prendre en compte les attentes de l'aval en matière de régularité d'approvisionnement* ».

A cet effet, la **création de groupements d'intérêt économique** associant producteurs –eux-mêmes déjà rassemblés en groupements– et transformateurs a été évoquée lors des auditions menées par vos rapporteurs. Elle semble constituer un bon moyen de structurer les relations entre l'amont et l'aval et de sécuriser davantage les approvisionnements, et doit être encouragée à ce titre.

*

*

*

Dans sa réunion du mercredi 16 janvier 2008, la commission des affaires économiques a adopté à l'unanimité ce rapport d'information.

ANNEXE -

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

I. PERSONNES AUDITIONNÉES AU SÉNAT

– **M. Yves SIMON**, député, accompagné de **M. Raymond FIGUET**, ingénieur du génie rural des eaux et forêts (GREF) ;

– **M. Jean-Marie AURAND**, directeur général des politiques économique, européenne et internationale, accompagné de **M. Jérôme GAUTIER**, chef du bureau des bovins, ovins et industries de viande, au ministère de l'agriculture et de la pêche ;

– **M. Alain MOULINIER**, directeur général de la forêt et des affaires rurales, accompagné de **Mme Marie-Agnès VIBERT**, sous-directrice des exploitations agricoles au ministère de l'agriculture et de la pêche ;

– **M. Christophe BALLY**, acheteur viandes de l'enseigne Casino, accompagné de **Mme Cécile DEVEZE**, responsable de la filière agricole de la fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD) ;

– **M. Bernard MARTIN**, président, accompagné de **M. Bertrand BOUFFARTIGUE**, chargé de mission à la fédération nationale ovine (FNO) ;

– **M. Emmanuel COSTE**, président de la section « ovins » de l'association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes (INTERBEV ovins) ;

– **M. Jean SALMON**, vice-président, accompagné de **M. Guillaume BAUGIN**, conseiller chargé des affaires parlementaires de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) ;

– **M. François PREVOST**, administrateur principal chargé de l'organisation du marché des produits animaux et analyses, accompagné de **Mme Ave SCHANK**, administratrice à la direction générale « agriculture » de la Commission européenne ;

– **M. Jean-Paul BIGARD**, président de la société Bigard, accompagné de **M. Philippe ALAZARD**, directeur du site de Bigard Castres, et de **M. Pierre HALLIEZ**, directeur du syndicat national de l'industrie des viandes (SNIV) ;

– **M. Jean-Marc BOURNIGAL**, directeur général de l'alimentation, accompagné de **M. Olivier MARY**, chef de la division d'administration des services de contrôle sanitaire au ministère de l'agriculture et de la pêche ;

- **Mme Marie-Hélène LE HÉNAFF**, sous-directrice de l'élevage et des produits animaux à la direction générale des politiques économique, européenne et internationale au ministère de l'agriculture et de la pêche ;

- **MM. Marc GAYET**, président, et **Jean-Marc CASSAGNE**, directeur général de la fédération nationale des groupements de défense sanitaire (FNGDS).

II. DÉPLACEMENTS EN PROVINCE

A. HAUTES-PYRÉNÉES

1. Canton de la Barousse

– **M. Yves IBOS**, maire de Sost ;

– **M. Alain PORTE**, maire de Troubat ;

– **M. Jean Louis OUSSET**, président de la commission syndicale pastorale de la vallée de la Barousse ;

– **M. François NOGUES**, président du centre départemental des jeunes agriculteurs (CDJA) ;

– **Mme Joëlle FORTASSIN**, représentante des éleveurs à la chambre d'agriculture des Hautes-Pyrénées ;

– **M. Jean-Louis ALONSO**, berger à Sost ;

– **M. André OUSSET**, berger à Ferrere ;

– **M. Jean FORTASSIN**, éleveur ovin à Sarp ;

– **M. Jacques GRUMEAU**, éleveur ovin à Gaudent.

2. Cantons d'Aucun et de Luz Saint-Sauveur

– **M. Daniel BORDEROLLE**, maire de Sazos ;

– **M. Jean-Louis NOGUERE**, maire de Sers, vice-président du syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) du pays Toy ;

– **M. Noël FORTINE**, maire d'Esterre, élu à la chambre d'agriculture des Hautes-Pyrénées ;

– **M. Marc LEO**, conseiller général du canton d'Aucun ;

– **M. Jacques BEHAGUE**, conseiller général du canton de Luz Saint-Sauveur ;

– **M. Jean-Louis CAZAUBON**, président de la chambre d'agriculture des Hautes-Pyrénées ;

– **M. Raymond BAYLE**, président de la commission syndicale de la vallée de Barèges ;

– **M. Jacques PELLEGRY**, président de l'association interprofessionnelle de l'AOC Barèges–Gavarnie ;

– **Mme Marylise BROUEILH**, présidente du syndicat des éleveurs de l'AOC Barèges–Gavarnie ;

– **M. Sylvain BROUEILH**, éleveur ovin à Luz ;

– **M. Laurent CRAMPE**, éleveur ovin à Viella.

3. Arrens-Marsous

– **M. Jean-Pierre CAZAUX**, président du groupement de développement agricole, éleveur fromager à Arrens-Marsous ;

– **M. Didier GELÉ**, responsable de la filière ovine à la chambre d'agriculture des Hautes-Pyrénées ;

– **M. Marcel FABRE**, maire d'Arrens-Marsous ;

– **Mme Marie-Paule CAZAUX**, éleveur fromager à Arrens-Marsous.

B. ALPES-MARITIMES

– **M. Michel DESSUS**, président, **Mme Fabienne PUJOL-VARONNE**, vice-présidente, **MM. Bruno GABELIER** et **Jean-Pierre ISNARD**, membres du bureau, et **Mme Monique BASSOLEIL**, responsable de la filière élevage de la chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes ;

– **M. Alain BRANDEIS**, directeur départemental de l'agriculture et de la forêt ;

– **M. Lionel PARLE**, directeur départemental des services vétérinaires ;

– **M. Bernard BRUNO**, président du syndicat ovin des Alpes-Maritimes ;

– **M. Jean-Pierre CAVALLO**, président de l'association pour la promotion du pastoralisme dans les Alpes-Maritimes (APPAM) ;

– **M. Serge MAUREL**, éleveur ovin à Coursegoules ;

– **M. Jean-Pierre CAVALLO**, éleveur ovin à Fontan ;

– **M. Bruno GABELIER**, éleveur ovin à Tournettes-sur-loup ;

– **M. Bruno MONJON**, éleveur ovin à Cipières ;

– **Mme Isabelle FEYNEROL**, éleveur ovin à Saint-Vallier-de-Thiey ;

– **Mme Fabienne VARONNE**, éleveur ovin à Thorenc.

C. JURA

– **Mme Andrée GIRARD**, présidente, et **M. Dominique SOICHET**, vice-président du syndicat ovin Franc-comtois ;

– **M. Alexandre DUMONTIER**, animateur de la filière ovine à la chambre régionale d’agriculture de Franche-Comté ;

– **M. Pierre BARISAUX**, maire de Bonnefontaine ;

– **M. Rémy BROCARD**, premier adjoint au maire du Larderet ;

– **Mme Fabienne AUDONNET**, chef de mission au service de l’action économique du conseil général du Jura ;

– **M. Clément PERNOT**, conseiller général du canton de Champagnole ;

– **M. Jean-François GAILLARD**, conseiller général du canton de Poligny ;

– **M. Michel MEUNIER**, directeur départemental de l’agriculture et de la forêt ;

– **M. Dominique CHALUMEAUX**, président, et **M. Patrick ELVEZI**, directeur de la chambre d’agriculture du Jura ;

– **M. Michel CETRE**, président du comité d’orientation de l’élevage ;

– **M. Michel JACQUET**, directeur de Franche-Comté animaux ;

– **M. Frédéric PERROT**, président, et **M. François GAUDRON**, directeur de la fédération départementale des syndicats d’exploitants agricoles (FDSEA) du Jura ;

– **M. Jean-Louis MANDRILLON**, secrétaire, et **M. Hubert MOREAU**, représentant de la Coordination rurale du Jura ;

– **M. Gérard PERNET**, éleveur ovin et vice-président de la FCA ;

– **MM. Raphaël FARRUGIA** et **Gérard PERNET**, éleveurs ovins au Larderet ;

– **M. Daniel JOLY**, éleveur ovin à Lemuy ;

– **M. Florian LHERITIER**, éleveur ovin à Grozon ;

– **M. Jean-Pierre JACQUIER**, éleveur ovin à Arthenas.

D. AVEYRON

– **M. Joël AGULHON**, président, et **M. Jean-Pierre BELLOC**, directeur de l'établissement départemental de l'élevage (EDE) ;

– **Mme Edith BONNEFOUS**, responsable du comité de bassin ovin viande, et **M. Dominique DELMAS**, animateur ovin viande à la chambre d'agriculture de l'Aveyron ;

– **MM. Dominique CAMMAS**, président de la section ovins viande, **Jean-Luc MASSOL**, membre du conseil, et **Laurent DENEBOUDE**, animateur à la FDSEA de l'Aveyron ;

– **M. Frédéric CARLES**, président, et **M. Gilles FREGEAT**, directeur de l'unité de promotion de la race (UPRA) Lacaune ;

– **M. Jérôme REDOULÈS**, président de SICAGNOLIN ;

– **M. Philippe TABARDEL**, président d'APROVIA ;

– **MM. Jean-Claude VIRENQUE** et **Jean-Louis VIDAL**, administrateurs du groupe UNICOR ;

– **M. Robert GLANDIERES**, secrétaire général de la fédération régionale des syndicats d'éleveurs de brebis (FRSEB) ;

– **M. Louis GINISTY**, président, et **M. Didier GRASSET**, chef de projet du groupement des éleveurs de brebis du bassin de Roquefort (GEBRO) ;

– **Mme Nadine VERNHES**, présidente, et **M. Didier ROUSSEL**, animateur de l'association départementale des éleveurs de l'Aveyron (ADEL 12) ;

– **M. Gilbert VERNHES**, président de la fédération départementale ovine (FDO) du Tarn.

E. LIMOUSIN

– **M. Jacques FERRAND**, directeur, et **M. Jean-Louis CRASSAT**, directeur de l'exploitation agricole de l'espace formation Magnac Bellac ;

– **M. Jean-Marie GROLLEAU**, directeur de l'abattoir de Bellac Lim ovin ;

– **M. Hubert CAMPAIN**, président du comité de la foire ovine de Mézières sur Issoire ;

– **M. Jean-Marie DELAGE**, président de la chambre d'agriculture de la Haute-Vienne ;

– **M. Georges DESERCES**, président de la société coopérative agricole Bellac ovin ;

– **M. Claude SOUCHAUD**, président, et **Mme Anne-Hélène BUNOD**, directrice de l'association pour l'organisation du salon national ovin (APOSNO) ;

– **MM. Rémi LAURENSON et Jacques WEBER**, fonctionnaires à la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) du Limousin ;

– **M. Jean-Luc PRZEWOZNY**, animateur à l'association régionale ovine du Limousin (AROL) ;

– **M. Stéphane LORGUE**, éleveur ovin à Bellac.

F. SAVOIE

1. A Montsapey

– **M. Patrice JACQUIN**, président de la chambre d'agriculture de Savoie ;

– **M. Jean-Marc GUIGUE**, président de la FDSEA de Savoie ;

– **M. Hubert COVAREL**, président du syndicat ovin de Savoie ;

– **M. Gérard CAMBIN**, élu de la chambre d'agriculture de Savoie et président de l'association des éleveurs viande de Savoie (AVIS) ;

– **M. Louis VOGUET**, maire de Montsapey ;

– **Mme Claudine DAUDIN**, maire d'Aiton ;

– **M. Bernard BOURGES**, sous-préfet de Savoie ;

– **M. Luc ETELIN**, éleveur ovin à Montsapey.

2. A Chambéry

– **M. Rémi THUAU**, préfet de Savoie ;

– **M. Thierry REPENTIN**, sénateur et conseiller général de Savoie ;

– **Mme Josiane CHEVALIER**, secrétaire générale de la préfecture de Savoie ;

– **M. Emmanuel EFFANTIN**, chef du bureau de la coordination et des finances à la direction des actions de l'Etat de la préfecture de Savoie ;

– **M. Bernard VIU**, directeur départemental de l’agriculture et de la forêt ;

– **M. Emmanuel de GUILLEBON**, directeur régional de l’environnement ;

– **M. Didier MAMIS**, directeur départemental des services vétérinaires ;

– **Mme Christine GIBRAT**, directrice départementale adjointe de l’agriculture et de la forêt ;

– **Mme Danièle GRANGER-CUQ**, directrice adjointe du parc national de la Vanoise ;

– **MM. Jacques BONARDI**, délégué régional adjoint, **Michel LAMBRECH**, chef du service départemental de l’ONCFS ;