

Avis du Comité économique et social européen sur «Le bien-être des animaux — étiquetage»

(2007/C 161/17)

Par lettre en date du 28 novembre 2006, la Présidence allemande du Conseil de l'UE a, en vertu de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, saisi le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur: «*Le bien-être des animaux — étiquetage*».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural environnement» a été chargée des travaux préparatoires en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 15 mars) de nommer **M. Leif E. NIELSEN** rapporteur général, et a adopté le présent avis par 92 voix pour, 6 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Un intérêt croissant se manifeste au sein de l'UE pour la promotion de méthodes de production et d'élevage qui soient plus susceptibles que précédemment de répondre aux exigences de bien-être des animaux domestiques. C'est dans ce contexte que l'on propose de compléter les obligations minimales en vigueur par un étiquetage volontaire pouvant être utilisé en conjonction aussi bien avec des étiquetages commerciaux ordinaires qu'avec des étiquetages plus indicatifs de qualité, au nombre desquels figurent notamment les «groupements de qualité» (en anglais: «*quality schemes*»). Ce dispositif ira dans le sens des forces du marché et ne viendra surcharger inutilement ni le système politique de l'UE, ni les autorités nationales de contrôle. Les étiquetages de qualité constituent un paramètre de première importance dans la concurrence qui existe dans le secteur des denrées alimentaires, et ces étiquetages comportent fréquemment des éléments variables qui sont liés au bien-être des animaux et qui se situent à un niveau supérieur à celui des normes minimales obligatoires en vigueur. Il est cependant difficile pour les consommateurs de bien percevoir sur quoi repose l'étiquetage et quel est le contenu des règles, de même que les aspects relatifs au bien-être des animaux ne reposent pas toujours sur des fondements suffisamment scientifiques.

1.2 Un système de cette nature, fondé sur le marché, qui repose sur des critères objectifs pour quantifier le bien-être des animaux, sera plus souple, plus efficace et plus progressiste que des critères établis sur des bases politiques et sera, de ce fait, mieux adapté à l'évolution à venir en matière de production, qui se caractérisera par une variation plus forte des conditions de production, en raison d'une part, de l'élargissement de l'UE et de la spécialisation ainsi que de la diversification sans cesse accrues de la production et en même temps, d'autre part, des mutations structurelles du commerce de détail et des partenariats existants autour du développement des produits et des étiquettes.

1.3 Pour ce qui est des méthodes de production et d'élevage susceptibles de répondre davantage aux exigences de bien-être des animaux, il importe de promouvoir ces méthodes aussi bien directement par le moyen de l'enseignement et de la diffusion de nouveaux résultats de la recherche que par des signalisations de marché qui, intrinsèquement, constitueront en même temps un point de départ de première importance pour la définition de toute une série de priorités concernant l'enseignement, les investissements, etc. De cette manière, un système d'étiquetage peut contribuer à créer la synergie nécessaire «d'un bout à l'autre de la chaîne» et contribuer également à une exploitation plus rationnelle des ressources. Les producteurs d'animaux domestiques ont besoin de stabilité, étant donné qu'actuellement, ils peuvent devoir subir les changements plus ou moins bien fondés des chaînes existantes, changements qui ont des inci-

dences sur les prévisions et la stratégie d'investissement de ces producteurs.

1.4 Aussi convient-il de mettre en place un système d'étiquetage en matière de bien-être des animaux qui soit plus exigeant que les obligations minimales, ce système devant être une possibilité facultative offerte aux opérateurs concernés de la production, du commerce et de l'industrie, en visant à faire en sorte que les dispositifs d'étiquetage privés puissent se référer à des normes qui reposent sur un fondement scientifique et pratique et soient capables de s'adapter en fonction de l'acquisition de nouvelles données scientifiques. Les modalités concrètes peuvent consister à offrir une forme de logo associé à un étiquetage par couleurs ou à un système de points venant compléter les étiquetages commerciaux et constituant une base objective de promotion commerciale combinée à une forme de contrôle privé et indépendant. Ce système pourrait en principe être utilisé pour toutes les espèces d'animaux domestiques et pour tous les produits d'origine animale. Il pourrait de même, conformément aux règles de l'OMC, être utilisé dans des conditions identiques pour les produits importés.

1.5 Il convient toutefois de continuer à utiliser la réglementation institutionnelle classique pour la fixation de normes minimales dans l'UE ainsi que, comme on l'a fait jusqu'à présent, pour l'étiquetage relatif aux formes de production des œufs et des produits biologiques. Cette forme de réglementation est cependant une méthode lourde au plan politique et administratif et, de ce fait, elle se prête moins à un rôle d'incitation à développer des méthodes de production et d'élevage qui soient plus susceptibles de répondre aux exigences de bien-être des animaux. En même temps, les producteurs, l'industrie et le commerce de détail ressentiraient ce choix comme celui d'un système rigide et bureaucratique, sans que cela soit compensé par des avantages plus appréciables pour les consommateurs.

1.6 Le dispositif proposé présente des similitudes de fond avec des dispositifs généraux d'étiquetage écologique, et notamment, dans l'UE, avec l'écolabel commun. Ainsi, les écolabels se fondent sur l'application de principes communs de production et sur l'utilisation de produits fort différents, ce qui permet de créer davantage de synergie et d'assurer une large connaissance du label. Cependant, les intervenants du secteur alimentaire sont intrinsèquement portés à donner la priorité à leurs propres labels de qualité, en tant qu'instruments de concurrence, ce qui fait que le «modèle écologique» n'est pas directement utilisable pour l'étiquetage en matière de bien-être des animaux, de même qu'il faut fonder l'étiquetage en matière de bien-être des animaux sur une recherche expressément orientée en ce sens et sur l'importance relative les uns par rapport aux autres d'indicateurs de bien-être.

1.7 Dans l'UE, la contribution à la recherche concernant la protection des animaux revêt ainsi une importance décisive pour ce qui est de faire en sorte qu'à l'avenir, il soit possible d'intégrer le bien-être des animaux dans la chaîne qui va de la culture du produit aux activités ultérieures de production et de commercialisation, et ce en s'appuyant sur un fondement scientifique et objectif. Il importe cependant de préciser dans les meilleurs délais les éléments d'un dispositif d'étiquetage, en vue de faire en sorte que les résultats de la recherche et les indicateurs normalisés (objectifs, mesurables et reproductibles) se traduisent en stratégies concrètes et en utilisation dans le cadre du système d'étiquetage, à mesure que ces résultats deviennent apparents, et qu'ainsi, les intervenants se familiarisent avec le dispositif.

1.8 En tout état de cause, il est nécessaire de mener une action d'information de grande envergure auprès des consommateurs et du commerce de détail, etc., action portant aussi, notamment, sur les normes communautaires minimales obligatoires. En même temps, l'on peut envisager de mettre en place une page Internet et une base de données bénéficiant du soutien de l'UE, dans un but de plus grande transparence et de plus grande ouverture, dans les cas où l'application des orientations communes suppose que l'on donne plus précisément de la publicité au contenu. De même, il conviendrait d'envisager de renforcer l'interdiction et le contrôle des affirmations inexactes et mensongères, afin de faire en sorte que les entreprises honorent davantage les promesses contenues dans leurs propres affirmations.

2. Contexte

2.1 Le présent avis a pour objet, conformément à la demande de la Présidence allemande, de décrire des systèmes possibles d'étiquetage en matière de bien-être des animaux, ainsi que la manière de concevoir ces systèmes, dans le but de promouvoir le développement de méthodes de production et d'élevage qui répondent davantage aux exigences de bien-être des animaux. Ce travail est à envisager dans le contexte de l'intérêt croissant que suscite le bien-être des animaux dans l'Union européenne, où le bien-être des animaux, à l'instar d'autres considérations éthiques, s'intègre de plus en plus dans le «modèle social européen». Les études réalisées à partir des enquêtes Eurobaromètre font apparaître que les consommateurs souhaitent à juste titre que les denrées alimentaires d'origine animale soient produites selon des procédés qui tiennent compte de toutes les normes en vigueur dans l'Union européenne, notamment celles relatives au bien-être des animaux, et qu'il existe des possibilités objectives et fiables de choisir des denrées alimentaires produites dans des conditions de respect particulier du bien-être des animaux⁽¹⁾. À cela s'ajoute, sous plusieurs aspects, une corrélation entre d'une part, le bien-être des animaux et d'autre part, leur santé ainsi que le développement de pathologies pouvant se transmettre à l'homme.

(1) Selon une enquête intitulée «Attitudes of consumers towards the welfare of farmed animals» («Ce que pensent les consommateurs du bien-être des animaux d'élevage»), Eurobaromètre Spécial de juin 2005, 43 % des consommateurs de l'UE ont conscience de la problématique du bien-être des animaux lorsqu'ils achètent de la viande, et 74 % des personnes interrogées pensent qu'elles pourront, par leur manière d'acheter, exercer une influence sur le bien-être des animaux. En même temps, une série d'études scientifiques montre toutefois que les facteurs psychologiques et émotionnels qui influencent les consommateurs lorsqu'ils sont en présence d'un appel à des valeurs éthiques et morales ainsi que de la présentation et de l'étiquetage organisés par le commerce de détail sont d'une extrême complication. Il existe notamment une différence entre les convictions affirmées et les actes, et le fait de se situer de manière politiquement correcte par rapport à un étiquetage intégrant des préoccupations éthiques ne se traduit pas nécessairement par des achats de produits obtenus dans des conditions de respect particulier d'exigences éthiques; les décisions d'achat sont davantage déterminées par le prix, par la disponibilité, par une condition saine du produit, et par le goût. Cependant, les gens réagissent de façon très prononcée lorsque les médias font état d'affaires de conditions insatisfaisantes infligées aux animaux d'élevage ou de laboratoire.

2.2 Comme le montrent la plupart des enquêtes, les consommateurs considèrent le bien-être des animaux comme un paramètre important de la qualité des produits, cette conception pouvant bien évidemment être moins marquée dans certains États membres que dans d'autres. Le bien-être ou la qualité de vie d'un animal peut se définir comme la somme des expériences positives ou négatives à laquelle l'animal aura été exposé au cours de sa vie. La douleur, la maladie, les attitudes conflictuelles, les troubles du comportement ou le stress permanent sont à considérer comme des expériences négatives pour l'animal, tandis que le calme, le sommeil, la nourriture, les soins à ses petits et les soins corporels représentent des expériences positives. Il n'existe toutefois aucune définition reconnue du bien-être des animaux.

2.3 L'UE a, notamment sur la base de recommandations du Conseil de l'Europe, adopté une série de normes minimales en matière de bien-être des animaux, sous forme de réglementation institutionnelle classique. Nombre de ces normes minimales doivent, conformément à des décisions antérieures, faire l'objet de révisions dans les prochaines années. Des règles particulières ont, de surcroît, été mises en œuvre en ce qui concerne l'étiquetage volontaire des produits biologiques et en vue d'un étiquetage obligatoire indiquant les méthodes de production lors de la commercialisation des œufs, ainsi que certaines règles accessoires se rapportant à la commercialisation d'une part, des volailles destinées à la production de viande et d'autre part, de la viande de bœuf.

2.4 L'industrie alimentaire et le commerce de détail se caractérisent par une concentration et une concurrence accrues et utilisent dans une mesure de plus en plus importante des labels de qualité qui indiquent une attention particulière à différents aspects de qualité, et notamment aussi, à des degrés divers, au bien-être des animaux. Parallèlement à ce phénomène, des organisations de producteurs et des coopératives ont mis en place une série de labels de qualité à base régionale, qui intègrent souvent le bien-être des animaux ainsi que des préoccupations biologiques. Certaines de ces productions font éventuellement usage du système communautaire relatif aux désignations géographiques protégées et aux spécialités⁽²⁾.

2.5 Il existe à cet égard des différences significatives d'un pays à l'autre. L'on peut citer comme exemple le fait que le marché britannique est dominé par des labels de qualité du commerce de détail, tandis qu'en France et en Italie, par exemple, il existe un nombre non négligeable de labels de qualité à base régionale. La production hollandaise est traditionnellement dominée par des labels de qualité du secteur de la transformation, tandis que le commerce de détail et les organisations de producteurs développent un nombre croissant de labels. En Suède, ce sont les labels des producteurs qui dominent, et ces labels, ressemblant en cela à la conception traditionnelle que l'on retrouve dans plusieurs autres pays, présument naturellement qu'il y a lieu de reconnaître aux produits nationaux une qualité supérieure, notamment sous la forme de la qualité du bien-être des animaux.

(2) Règlement (CE) n° 509/2006 du Conseil du 20 mars 2006 relatif aux spécialités traditionnelles garanties des produits agricoles et des denrées alimentaires, ainsi que le Règlement (CE) n° 510/2006 du Conseil du 20 mars 2006 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires, JOCE L 93 du 31.3.2006.

2.6 À partir de l'expérience acquise à l'occasion du fonctionnement des dispositifs volontaires d'étiquetage, l'intention de la Commission est de favoriser, en ce qui concerne le bien-être des animaux, l'utilisation d'indicateurs particuliers, objectifs et mesurables dans le droit communautaire actuel et futur, en tant que base d'une législation sur la validation des systèmes de production qui appliquent des normes de bien-être des animaux plus élevées que les normes minimales prévues par les dispositions en vigueur⁽³⁾. Cela suppose, selon la Commission, une classification des normes en usage en matière de bien-être des animaux, dans le but de favoriser le développement de méthodes de production et d'élevage qui répondent davantage aux exigences de bien-être des animaux et qui facilitent l'application de ces normes dans l'UE ainsi qu'au niveau international; de même, la Commission a l'intention d'examiner les possibilités d'un étiquetage communautaire conçu sur cette base.

3. Observations générales

3.1 Il est naturel que le CESE, en tant qu'il représente la société civile, participe aux travaux de conception, et aussi qu'il prenne sa part de responsabilité dans la mise en place des dispositifs d'étiquetage concernés, sous forme d'un système commun à l'échelon européen, système qui soit susceptible d'influer dans le sens d'un développement durable au sein du marché intérieur et dans les échanges commerciaux avec le reste du monde. Le bien-être des animaux fait partie de l'héritage culturel européen et des valeurs éthiques de l'UE, s'inscrivant dans la même philosophie que la responsabilité sociale des entreprises, la protection de l'environnement et les préoccupations pour les aspects biologiques; tout cela est, dans une certaine mesure, intégré dans le droit communautaire. Il y a là notamment une certaine coïncidence avec les méthodes biologiques qui, en tant que système durable de production agricole, se fondent sur le respect de l'environnement et du bien-être des animaux.

3.2 Le CESE se déclare donc favorable aux intentions de la Commission pour ce qui est de favoriser le bien-être des animaux dans l'UE sur des bases objectives et durables⁽⁴⁾, et il juge souhaitable de mettre en place un système commun en matière d'étiquetage pour promouvoir des méthodes de production et d'élevage qui répondent davantage aux exigences de bien-être des animaux. En l'occurrence, l'objectif poursuivi est avant tout de contribuer à faire en sorte que les forces du marché puissent fonctionner sur une base d'objectivité et qu'elles «poussent dans la bonne direction». En même temps, il importe de promouvoir, par le moyen de l'enseignement et de la diffusion des nouveaux résultats de la recherche, des méthodes de production et d'élevage qui répondent davantage aux exigences de bien-être des animaux. De par la nature même de cette problématique, ce sont les signaux provenant du marché qui, dans le même temps, constitueront le point de départ de la fixation d'une série de priorités dans les domaines de la recherche, de la formation des agriculteurs, des conseillers et des vétérinaires, ainsi que pour ce qui concerne les investissements futurs dans

⁽³⁾ Cf. communication de la Commission concernant un plan d'action communautaire pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2006-2010 (COM(2006) 13 du 23.1.2006), où sont annoncées des initiatives concernant l'OMC, un rapport pour 2009 sur l'étiquetage obligatoire pour la viande de poulet et les produits à base de viande de poulet, un rapport pour 2009 sur l'application ultérieure d'indicateurs mesurables ainsi que l'établissement éventuel d'une norme de qualité européenne pour les produits issus de systèmes de production appliquant des normes rigoureuses en matière de bien-être animal, et la création d'un système technique et financier spécifique visant à promouvoir l'application de normes plus strictes en Europe et à l'étranger.

⁽⁴⁾ Cf. les avis CESE 1356/2006 du 26.10.2006 sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant un plan d'action communautaire pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2006-2010», ainsi que CESE 1246/2005, JOCE C 28 du 3.2.2006, sur la «Proposition de directive du Conseil fixant des règles minimales de protection des poulets destinés à la production de viande» (COM(2005) 221).

l'appareil de production. Ainsi, le système d'étiquetage peut contribuer à créer des synergies et constituer un élément de l'exploitation rationnelle des ressources, tout particulièrement, pour les agriculteurs, dans une perspective de prévision et de stratégie d'investissement.

3.3 Il s'agit, en tout état de cause, d'un processus de longue haleine qui doit nécessairement se dérouler en phase avec le développement d'indicateurs de bien-être solides, objectifs, mesurables, reproductibles et reposant sur une base scientifique ainsi que sur une validation des différents systèmes de production. Il importe cependant de définir à un stade précoce des cadres et des principes pour la conception d'un système commun d'étiquetage en matière de bien-être des animaux, de telle sorte qu'il soit possible de préparer les travaux et d'intégrer des indicateurs normalisés de bien-être dans le système, à mesure que ces indicateurs se mettent au point. C'est pourquoi il faut susciter le plus tôt possible parmi les intervenants une compréhension et une acceptation des orientations et de la conception du système commun, système pouvant être utilisé pour tous les produits animaux sur une base aussi satisfaisante que possible du point de vue du volontariat et de la souplesse.

3.4 En même temps, il faut reconnaître que le processus se trouve compliqué non seulement par le manque de connaissances disponibles à propos des aspects de bien-être et de leur classement par ordre de priorité les uns par rapport aux autres, mais aussi par la diversité des préférences des consommateurs et des conditions de production, par le fait que la formation d'opinion subit l'influence des disparités de traditions et de niveaux d'information, par la concurrence existant dans le secteur alimentaire, par la complexité des formes existantes de réglementation législative, par la difficulté de comparer le contenu des labels de qualité privés, ainsi que par une insuffisance de fiabilité en ce qui concerne les fonctions de contrôle privées et publiques, notamment pour ce qui a trait aux importations dans l'UE.

3.5 Un étiquetage clair et porteur d'information constitue, en tout état de cause, un élément essentiel de la promotion de méthodes de production et d'élevage qui répondent davantage aux exigences de bien-être des animaux. L'expérience acquise en matière de produits biologiques et de systèmes alternatifs de production des œufs a ainsi montré que les règles d'étiquetage sont de nature à offrir la possibilité d'influer sur les systèmes de production dans le sens d'un bien-être accru des animaux.

3.6 Les règles d'étiquetage relèvent de la compétence communautaire. Elles font constamment l'objet de discussions et de désaccords entre des intérêts opposés, et la Commission a l'intention de présenter une proposition de modification de la directive sur l'étiquetage à la fin de l'année 2007⁽⁵⁾. Un étiquetage approprié et au contenu aisément perceptible résulte le plus souvent d'un compromis aux termes duquel il n'est pas possible de satisfaire tous les souhaits et toutes les demandes. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les produits alimentaires, à propos desquels l'on entend fréquemment déclarer que

⁽⁵⁾ Welfare Quality® est un projet de recherche financé par l'UE, auquel participent 39 établissements et universités possédant une expertise particulière en matière de bien-être des animaux. Ce projet vise à permettre de mettre au point des normes de bien-être des animaux et des stratégies concrètes reposant sur un fondement scientifique, avec pour finalité l'intégration du bien-être des animaux dans la chaîne qui va de la culture du produit et des activités ultérieures de production et de commercialisation jusqu'à la vente, cette dernière s'accompagnant d'une information du consommateur.

les exigences en matière d'étiquetage sont d'une portée trop large. Les autorités compétentes dans le domaine des produits alimentaires sont également sceptiques vis-à-vis d'un supplément d'étiquetage qui comporte le risque de voir les informations fondamentales concernant les propriétés de la denrée considérée se trouver estompées par d'autres informations. De surcroît, les consommateurs sont dans l'incertitude quant à la question de savoir dans quelle mesure il est avantageux de disposer d'un plus grand nombre d'informations sur les denrées alimentaires, et notamment, en particulier, quand il s'agit d'informations relatives à l'éthique. Pour ces raisons, il convient de faire reposer l'étiquetage en matière de bien-être des animaux sur un logo de petite taille associé à un marquage de couleur, à des étoiles ou à des points, qui puissent venir en complément de l'étiquetage existant.

4. Importations dans l'UE

4.1 La création dans l'UE, par la voie législative, de nouvelles obligations et de nouvelles restrictions comporte le risque de voir les importations en provenance des pays où les normes sont moins élevées battre en brèche la production et les ventes de l'UE, ce qui se traduirait notamment par des pertes de parts de marché au niveau mondial. Cependant, le fait de privilégier davantage le bien-être des animaux dans le marché intérieur, qui se compose de 30 pays européens peuplés de 500 millions d'habitants ⁽⁶⁾, provoquera un effet d'émulation dans des pays tiers et l'effet s'en fera sentir sur leurs exportations à destination de l'UE. L'«International Finance Corporation», qui dépend de la Banque mondiale, a ainsi appelé l'attention sur l'intérêt croissant qui se manifeste à l'échelle mondiale pour le bien-être des animaux et sur la nécessité de procéder à des adaptations en fonction de cette tendance, aussi bien dans le secteur de la production primaire que dans celui de la transformation industrielle ⁽⁷⁾.

4.2 Il va de soi que les animaux qui sont élevés, abattus et découpés dans l'Union européenne, ainsi que les produits transformés ou non transformés qui en découlent, satisfont aux critères minimaux de l'UE et que par conséquent, tout étiquetage serait superflu à cet égard. En revanche, une revendication légitime que l'on entend fréquemment exprimer est celle selon laquelle il conviendrait d'étiqueter les produits importés pour indiquer leur provenance, ou bien de les étiqueter de telle sorte que l'on puisse déterminer, directement ou indirectement, dans quelle mesure le produit concerné satisfait aux exigences communautaires minimales. Comme cela a été dit dans des avis antérieurs du CESE, il faut qu'à long terme, le bien-être des animaux soit nécessairement reconnu comme une considération totalement légitime dans le commerce des produits agricoles, de telle sorte que l'on puisse exiger, lors de l'importation, le respect des exigences minimales. Dans ce contexte, il convient d'examiner plus précisément d'une part, dans quelle mesure serait légale une obligation d'étiquetage indiquant le pays de provenance des produits importés et d'autre part (dans l'hypothèse où l'on serait dans l'incertitude concernant le respect de normes correspondant aux exigences communautaires minimales), jusqu'à quel point serait légale une obligation de faire figurer la mention «méthode de production inconnue» ou une formule de même nature.

⁽⁶⁾ Parmi lesquels la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein qui, de par leur appartenance à l'Espace économique européen (EEE), se trouvent intégrés dans le marché intérieur de l'UE.

⁽⁷⁾ «*Creating Business Opportunity through Improved Animal Welfare*» (Créer des possibilités commerciales par l'amélioration du bien-être des animaux), International Finance Corporation (IFC), groupe de la Banque mondiale, avril 2006. L'IFC compte 178 pays membres, et cette invitation s'applique tout particulièrement aux investissements dans les pays en développement, avec pour objectif d'exporter vers les pays développés. Plusieurs pays ont en outre une tradition de code de conduite en matière de bien-être des animaux, sans véritable législation. C'est le cas, par exemple, de la Suisse, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de l'Argentine et du Brésil.

4.3 Afin de prendre en compte l'ensemble des produits agricoles européens qui répondent aux normes européennes obligatoires sur le bien-être des animaux et de les différencier des produits non européens qui ne sont pas soumis aux mêmes règles, l'on pourrait mettre en place une indication du lieu où la matière première agricole qui compose le produit a été cultivée ou élevée selon la plus appropriée des formes suivantes:

- «Agriculture UE», si la matière première agricole qui compose le produit a été cultivée ou élevée dans l'UE;
- «Agriculture non UE», si la matière première agricole qui compose le produit a été cultivée ou élevée dans un pays tiers;
- «Agriculture UE/non UE», si une part de la matière première agricole qui compose le produit a été cultivée ou élevée dans l'UE et une autre part dans un pays tiers.

La mention «UE» ou «non UE» peut éventuellement être remplacée ou complétée par la mention d'un pays dans le cas où toutes les matières premières agricoles qui composent le produit ont été cultivées ou élevées dans ce pays.

4.4 Indépendamment du fait que la compatibilité avec les réglementations de l'OMC devrait être le point de départ et la condition première de toute réglementation, l'UE pourrait, en cas d'insuffisance de compréhension internationale sur ce sujet, et comme cela a été dit dans des avis antérieurs du CESE, se considérer dans l'obligation de mettre en œuvre des mesures unilatérales pour susciter l'attention requise concernant la nécessité d'une adaptation de la situation juridique. En tout état de cause, il faut que les importateurs et les chaînes de distribution, à court terme et à long terme, assument la responsabilité de veiller au respect d'exigences correspondantes par le moyen de d'une certification et de garanties comparables lors d'importations en provenance de pays tiers.

5. Réglementation institutionnelle classique

5.1 Une série de normes minimales ont été mises en place dans l'UE en matière de bien-être des animaux, et des décisions antérieures chargent la Commission de présenter des propositions de révision et d'adaptations au cours des prochaines années ⁽⁸⁾. Les normes minimales ont été inscrites dans des instruments normatifs détaillés, souvent après de laborieuses négociations politiques. À l'avenir, il conviendra de fonder encore davantage les normes minimales sur les résultats de la recherche et sur une analyse objective des situations, et l'on peut présumer que cela sera de nature à alléger le processus politique. Ainsi, les réglementations devraient reposer sur les connaissances qui sont accessibles en tout temps et il conviendrait d'établir ces réglementations à un niveau qui soit objectivement défendable et qui rende compte des possibilités pratiques dans des conditions opérationnelles de production primaire ainsi que de transport, d'anesthésie et d'abattage. À l'avenir aussi, il faudra nécessairement continuer de définir les normes minimales de cette manière, par le recours à une réglementation normative de type classique émanant de la puissance publique.

⁽⁸⁾ «Communication de la Commission concernant un plan d'action communautaire pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2006-2010» COM(2006) 13.

5.2 Les règles d'étiquetage volontaire concernant respectivement les produits biologiques et l'indication obligatoire, par étiquetage, des méthodes de production lors de la commercialisation des œufs ont de même été énoncées de façon détaillée dans des actes normatifs communautaires. Autrement dit, si l'on utilise des désignations plus précises dans l'étiquetage, il faut que les règles communautaires soient respectées. Il faut assurer des conditions raisonnables de concurrence ainsi qu'une information correcte pour les consommateurs. Ces formes d'étiquetage associées à des obligations détaillées ont été introduites à un moment où l'étiquetage répondait à un souhait bien affirmé des consommateurs ou bien présentait une importance pour le fonctionnement du marché, car elles réglementent l'utilisation de dénominations commerciales que le consommateur associe à tel ou tel mode de production, en instaurant le minimum de prescriptions légales qui est nécessaire pour éviter la fraude ou la confusion sur le marché. Là encore, l'expérience montre qu'il est difficile de définir les critères et que cela prend du temps. Cela implique en outre un travail d'une ampleur considérable pour les opérateurs et pour les autorités nationales de contrôle, travail qui est lié aux inscriptions, à la comptabilité et aux visites de contrôle. Pour autant, il n'en est pas moins souhaitable de maintenir la forme actuelle de réglementation dans les domaines concernés.

5.3 Selon la proposition de prescriptions minimales pour les poulets destinés à la production de viande, la Commission présentera, au plus tard deux ans après leur adoption, un rapport sur «l'introduction éventuelle, au niveau communautaire, d'un régime spécifique, obligatoire et harmonisé d'étiquetage de la viande de poulet et des produits et préparations à base de viande de poulet, fondé sur le respect de normes de bien-être animal»⁽⁹⁾. Cela donnera lieu, le cas échéant, à un dispositif parallèle aux règles communautaires existantes qui s'appliquent aux systèmes de production des œufs, dispositif comportant des règles d'étiquetage qui fera référence à différentes formes de production.

5.4 Cependant, le modèle classique de réglementation ne se justifie que dans les cas où il est possible de faire la distinction entre des formes de production clairement définies, qui sont bien perceptibles par les consommateurs. Il en va de même du règlement sur les produits biologiques, qui porte au premier chef sur l'environnement, et non expressément sur le bien-être des animaux. Le modèle pourrait éventuellement s'utiliser aussi pour l'élevage de poulets destinés à la production de viande, si les consommateurs sont en mesure de comprendre et de se rappeler le contexte de l'étiquetage, mais ce modèle deviendra opaque si on l'étend à d'autres produits d'origine animale.

5.5 La réglementation classique est en outre trop rigide et trop compliquée au regard de la diversité des conditions de production qui existent dans une Union européenne élargie et au regard de l'évolution future du marché. Ce type de réglementation risque de freiner ou de bloquer toute évolution à cause de la complexité des procédures de révision et à cause de la difficulté qu'il y aurait à tenir compte de différences naturelles dans les modalités de production. Ce modèle est exigeant au plan politique et administratif et il n'est pas suffisamment intéressant pour les intervenants du marché; il réduit également l'incitation à mettre en œuvre des labels de qualité privés faisant référence, par exemple, à une production régionale. L'expérience montre, de surcroît, que du point de vue administratif, le contrôle

s'alourdit lorsque l'on passe de l'étiquetage volontaire à l'étiquetage réglementé ou obligatoire.

5.6 C'est pourquoi il n'est souhaitable ni d'étendre davantage à l'échelon communautaire le modèle classique de réglementation institutionnelle, ni d'utiliser des labels publics. Il en va de même à l'échelon national, dans les cas où, par hypothèse, les règles nationales d'étiquetage vont se trouver en conflit avec le marché intérieur. De même, un étiquetage indiquant que la norme communautaire minimale est respectée n'a de sens que si, comme c'est le cas pour les systèmes de production des œufs, cet étiquetage s'inscrit dans le dispositif d'étiquetage qui indique des niveaux différenciés.

6. «Le modèle écologique»

6.1 Un système volontaire généralisé d'étiquetage, comparable au dispositif d'attribution de l'écolabel communautaire⁽¹⁰⁾ et aux dispositifs nationaux correspondants, se prête moins à la poursuite de l'objectif consistant à favoriser la mise au point de méthodes de production et d'élevage qui soient davantage de nature à répondre aux exigences de bien-être des animaux. L'industrie alimentaire et le commerce de détail préféreront sans aucun doute continuer plutôt à développer leurs propres labels de qualité. Bien que le «modèle écologique» présente plusieurs similitudes avec le modèle volontaire proposé pour les produits d'origine animale, il ne conviendrait pas pour servir de base à la mise en place de critères objectifs en matière de bien-être des animaux, de même qu'un modèle comparable au dispositif communautaire d'écolabel serait d'une trop grande lourdeur administrative pour les besoins d'un étiquetage concernant le bien-être des animaux.

6.2 Les écolabels dont il s'agit fonctionnent en principe avec l'aide d'un secrétariat qui assiste les parties concernées dans la tâche consistant à définir des critères écologiques d'un niveau supérieur à ce que prescrivent les dispositions légales, de même que ce secrétariat diffuse de l'information sur l'étiquetage auprès des consommateurs et des acheteurs en gros. L'avantage, en l'occurrence, est qu'en principe, il est possible d'appliquer cet étiquetage à tous les produits et ainsi d'amener son utilisation à se développer grâce à la synergie et à une large notoriété du dispositif. Les informations sont garanties par un tiers indépendant, ce qui constitue une preuve objective et contrôlée du fait que le produit en question résulte de méthodes de production et d'exploitation plus écologiques, appliquées pendant toute la durée du cycle de vie.

6.3 En ce qui concerne les produits d'origine animale, il faut nécessairement que la définition individuelle de critères applicables à l'élevage des espèces animales et aux conditions de production soit menée à bien par des experts, à partir de résultats de la recherche et d'une évaluation précise des systèmes de production. L'on a donc besoin d'évaluations précises et spécifiques, effectuées par des spécialistes. Mais il convient, de même, que l'indication claire et fiable du «modèle écologique» destinée aux consommateurs, l'utilisation volontaire et l'étiquetage commun fondé sur le marché, étiquetage garantissant la conformité à des critères éthiques particuliers qui se situent à un niveau plus élevé que les obligations légales minimales, soient employés pour favoriser le développement de méthodes de production et d'élevage qui soient de nature à répondre davantage aux exigences de bien-être des animaux.

⁽⁹⁾ COM(2005) 221 du 30.5.2005 concernant des règles minimales de protection des poulets destinés à la production de viande COM(2005) 221.

⁽¹⁰⁾ Règlement (CE) n° 1980/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système communautaire révisé d'attribution du label écologique, JOCE L 237 du 21.9.2000, p. 1.

7. Labels de qualité privés

7.1 Les labels de qualité privés fonctionnent intégralement selon des principes de marché et à l'intérieur des cadres juridiques qui interdisent d'induire en erreur, etc., et ce sans intervention particulière d'une administration publique. Il s'agit de systèmes souples, qui sont en permanence en mesure de s'adapter à l'évolution de la situation. Il n'en reste pas moins que cet étiquetage n'est pas optimal au regard du bien-être des animaux. En raison de l'offre croissante de denrées, il est difficile pour les consommateurs de percevoir et de comparer ce qui justifie l'utilisation des différents labels. La promotion commerciale peut donner une image trompeuse des conditions de production, et les caractéristiques que l'on met en avant ne répondent pas nécessairement à l'application de critères objectifs, notamment parce qu'il n'existe pas encore de connaissances objectives suffisantes pour justifier les affirmations en question. Cela affaiblit la fiabilité et crée une distorsion de concurrence par rapport à des produits et à des conditions de production dont le sérieux est davantage avéré. Les entreprises industrielles et commerciales peuvent en outre avoir tendance à modifier les exigences en fonction de la concurrence, d'une manière qui n'est pas toujours bien fondée et qui est cause de difficultés pour les producteurs d'animaux domestiques.

7.2 C'est pour ces raisons qu'il faut établir des critères objectifs en matière de production. À ce jour, la Commission a proposé la création d'un centre ou d'un laboratoire qui aurait notamment pour mission de mettre au point des indicateurs objectifs de bien-être des animaux ⁽¹⁾; de même, la Commission prévoit que sur la base des résultats du projet de recherche «*Welfare Quality Project*», qui s'achèvera en 2009, il sera possible d'aller plus avant dans l'intégration d'indicateurs mesurables à la législation communautaire relative au bien-être des animaux. Il importe cependant de tirer parti aussi de la recherche et du développement qui ont lieu par ailleurs dans les États membres.

7.3 C'est pourquoi il faudra nécessairement, faute de mieux, poser en mesures complémentaires des labels de qualité privés les futurs efforts de promotion de la recherche de certaines méthodes de production et d'élevage qui répondent davantage aux exigences de bien-être des animaux, suivant des indicateurs scientifiquement fondés. Cela donne aux entreprises la possibilité de définir et de développer plus avant leurs propres labels et ainsi de se différencier aussi de leurs concurrents sur une base réelle et objective, de même que les consommateurs peuvent arrêter leurs choix en fonction de leurs propres convictions et préférences, en s'appuyant sur un fondement véridique. Ainsi, le système peut fonctionner selon des principes de marché sans intervention superflue d'une administration publique. Cela peut se faire au moyen d'une indication selon laquelle le produit répond à une norme de l'Union européenne, qui est soumise à une forme de contrôle indépendant.

8. Proposition d'étiquetage «bien-être des animaux»

8.1 Il importe de définir des cadres et des principes pour la conception du système commun d'étiquetage, de telle sorte qu'il soit possible de préparer les travaux et d'intégrer dans le système des indicateurs normalisés de bien-être des animaux à mesure que le projet «*Welfare Quality*», entre autres, apportera des résultats partiels suffisants. Cela permettra aux experts ainsi que, le cas échéant, au centre pour le bien-être des animaux, dont la

⁽¹⁾ Comme cela est proposé dans l'avis du CESE sur la communication de la Commission concernant le plan d'action, il conviendrait d'établir le laboratoire ou le centre en question au niveau mondial, en coopération avec les partenaires commerciaux de l'UE les plus importants, en vue de faire accepter à l'échelle internationale les méthodes mises au point.

création est proposée, d'élaborer les nécessaires critères objectifs. Dans ce cadre, il faut entreprendre d'associer différents indicateurs qui seront mesurés pendant la durée de la vie de l'animal, ce qui devra se traduire en conditions de production pratiques et réalistes, de manière à favoriser au mieux l'interaction entre recherche, développement et utilisation de nouvelles technologies ⁽¹²⁾.

8.2 Le résultat de ces travaux peut, par le moyen d'un mandat confié au centre en question, se traduire en normes applicables à toutes les espèces d'animaux domestiques et aux produits d'origine animale les plus importants, normes qui seront mises à profit pour le dispositif d'étiquetage proposé, avec notamment la définition d'obligations de mesurabilité et de contrôle a posteriori des différents indicateurs. Ainsi, l'étiquetage se rapportant au bien-être animal devra, dans la plus grande mesure possible, se fonder sur des indicateurs mesurables et reproductibles de bien-être et non pas uniquement sur les systèmes de production utilisés.

8.3 Le commerce et l'industrie pourront ensuite, sur base volontaire, apposer sur les produits d'origine animale un logo reconnu au niveau communautaire et garantissant le respect d'une norme qui sera plus élevée que la norme minimale de l'UE. Il faudra nécessairement appuyer les normes plus élevées sur un acte normatif, à moins qu'il ne soit juridiquement possible de renvoyer directement aux normes communes. Les normes pourraient, par exemple, si l'on choisit trois niveaux supérieurs, se situer par hypothèse respectivement à 20, 40 et 60 % au-dessus des normes minimales, pour autant que cela puisse être considéré comme approprié pour l'espèce animale et le produit concernés. L'on pourrait fonder la garantie du respect des obligations particulières et du contrôle de l'utilisation du label sur un contrôle effectué par les entreprises elles-mêmes, en collaboration avec un auditeur, un établissement ou un organisme indépendants, ou bien encore avec un organisme spécialisé dans la certification, qui opère en conformité des normes ISO européennes et internationales applicables, dans la série EN — ISO — 17000, ou enfin avec un organisme accrédité en tant qu'organisme de certification conformément à EN — ISO — 45011. En revanche, il ne sera pas question d'agrément ni d'autorisation au cas par cas pour l'utilisation du logo concerné, avec ce que cela suppose d'administration et de contrôle par des pouvoirs publics.

8.4 L'on pourrait associer le logo en question à un système de couleurs ou d'étoiles, ou à un système de points, qui viendraient s'ajouter aux labels commerciaux existants, pour autant qu'il n'y ait pas de conflit entre le dispositif commun d'étiquetage et les étiquetages commerciaux existants. Ce système pourra s'appliquer dans les mêmes conditions aux produits d'importation, et ainsi éviter de créer des problèmes par rapport aux règles de l'OMC.

9. Mesures complémentaires

9.1 L'on peut envisager de créer une page Internet et une base de données bénéficiant du soutien de l'UE: les responsables du label concerné introduiraient dans cette base de données une description du dispositif d'étiquetage proposé ainsi que de divers étiquetages et dispositifs concernant le bien-être des animaux. Les entreprises pourront, dans ce cadre, fournir des

⁽¹²⁾ Cela suppose que les indicateurs en question portent sur tous les éléments qui présentent une importance fondamentale pour l'espèce considérée, à savoir les facteurs relatifs à la reproduction, les conditions d'espace et de stabulation, les contrôles quotidiens, les aspects pathologiques et sanitaires, le sevrage, les interventions chirurgicales, ainsi que le transport vers l'abattoir, et les conditions d'anesthésie et d'abattage.

renseignements sur les produits, et ainsi faire savoir qu'elles ont un comportement responsable dans le domaine de l'éthique. Il serait possible aussi, par exemple, de rendre ces informations accessibles dans les magasins. La base de données en question pourrait également servir de source d'inspiration pour la suite de l'évolution en la matière. Cette base de données entraînera un accroissement de la transparence, et le risque de critiques ainsi que de découverte de manœuvres frauduleuses et mensongères sera de nature à garantir un certain degré d'autodiscipline et de contrôle interne.

9.2 L'on pourrait en outre envisager de renforcer les règles concernant les affirmations inexacts et mensongères en prévoyant des sanctions plus lourdes en cas d'abus, compte tenu du fait qu'il ne s'agit pas en l'occurrence d'un système d'agrément associé à un contrôle qu'exerceraient des autorités nationales. Intrinsèquement, le système permet aux entreprises de présenter légalement des affirmations qui sont correctes et ne sont pas susceptibles d'induire les consommateurs en erreur, mais en même temps, les entreprises sont, de toute évidence, seules responsables pour ce qui est de veiller aussi à ce que les affirmations concernant les produits (affirmations vérifiées ou non par un tiers indépendant) soient conformes à ces obligations.

9.3 Une autre possibilité (et c'est de loin la plus simple) consisterait à soutenir purement et simplement la mise au point de dispositifs d'étiquetage privés, par le moyen de campagnes d'information s'adressant aux consommateurs et au commerce de détail, et ce sans autres mesures d'aucune sorte. Mais comme cela ressort de ce qui précède, une telle méthode sera cependant insuffisante. Indépendamment du choix des dispositifs d'étiquetage ou d'autres mesures, il conviendra dans tous les cas de

mener des campagnes d'information de grande ampleur, lorsque les bases permettant de le faire seront établies. Cela peut se faire par le moyen de conférences destinées à des leaders d'opinion, ainsi qu'à travers la télévision ou des articles de journaux, et il conviendra que la Commission, de même que les autorités nationales respectives, endossent une part essentielle de responsabilité, conjointement avec, par exemple, des organisations d'agriculteurs, de consommateurs et des organisations de défense des animaux, etc.

9.4 De temps à autre se font entendre des demandes visant à la mise en place d'un étiquetage national obligatoire relatif à la provenance, dans un contexte de préférence générale pour les produits nationaux. Bien que la profession invoque le risque de distorsion de concurrence, un principe fondamental veut cependant, jusqu'à ce jour, qu'il soit possible de fixer au niveau national, en matière de bien-être des animaux, des règles plus restrictives que celles que prévoient les obligations communautaires minimales. Si, dans le cadre de l'application du principe de subsidiarité, l'on laissait à chaque État membre le soin de définir ses propres systèmes d'étiquetage en matière de bien-être des animaux, en fonction des conditions de production et des intérêts des consommateurs, cela pourrait facilement dégénérer en favoritisme unilatéral envers des produits nationaux, de même que toute forme d'étiquetage national obligatoire serait, par hypothèse et dans le principe, contraire au marché intérieur et aux règles communautaires de la concurrence. Les États membres qui instaurent des obligations minimales plus strictes pour une ou plusieurs branches de production ont cependant, le cas échéant, la faculté de laisser ces branches participer au système d'étiquetage proposé.

Bruxelles, le 15 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS
