

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur la stratégie de l'Union européenne pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2012-2015»

COM(2012) 6 final

(2012/C 229/20)

Rapporteur: **José María ESPUNY MOYANO**

Le 19 janvier 2012, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur la stratégie de l'Union européenne pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2012-2015»

COM(2012) 6 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 mai 2012.

Lors de sa 481^e session plénière des 23 et 24 mai 2012 (séance du 23 mai 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 146 voix pour, 3 voix contre et 9 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le CESE approuve globalement la stratégie sur le bien-être animal présentée par la Commission. Il soutient les consommateurs dans leur aspiration légitime à la salubrité alimentaire et est de plus favorable à une stratégie européenne de production axée sur la qualité.

1.2 Le CESE estime que des problèmes se posent quant à la mise en œuvre des règles existantes, en raison du manque de soutien apporté à leur application et de la perte de compétitivité des productions de l'UE.

1.2.1 Il n'existe pas d'instruments pour compenser la perte de compétitivité des productions d'élevage de l'UE. En effet, les surcoûts induits par la politique de l'UE en matière de bien-être animal (EUPAW) ne sont pas absorbés par le marché. Il faut s'attendre à une perte de parts de marché encore accrue tant sur le marché intérieur que sur les marchés à l'exportation. Aucune réflexion n'a été menée en termes de marché du travail et de conditions de travail.

1.2.2 Le CESE insiste à nouveau sur la nécessité que les produits importés soient soumis aux mêmes règles de production que celles qui sont imposées aux productions de l'UE, en appliquant une approche réciproque dans les accords commerciaux.

1.3 Assurer une formation continue au bien-être animal pour les opérateurs, travailleurs et autorités est un pan essentiel de la stratégie. Le CESE attire également l'attention sur l'importance de consacrer une partie des fonds de coopération à la formation au bien-être dans la production animale pour les autorités, employeurs et travailleurs des pays tiers.

1.4 La mise en œuvre des règles européennes exige d'adapter les ressources financières afin que les producteurs puissent

entreprendre les investissements nécessaires et compenser les surcoûts encourus. En complément, la PAC doit fournir l'appui nécessaire à cette stratégie, en lui accordant l'importance qu'elle mérite.

1.5 Il faut concevoir une stratégie de communication axée sur les préoccupations de la société et qui tienne compte des études et des progrès scientifiques en la matière ainsi que des divers points de vue des producteurs, des travailleurs et des consommateurs. Cette communication ne peut se réduire au seul étiquetage obligatoire. Il faut mettre en place des programmes d'information du consommateur qui soient cohérents et l'aident à prendre des décisions mûrement réfléchies sur la base du plus d'éléments possible. Les fonds de promotion des produits agroalimentaires ont un rôle clé à jouer pour que les secteurs productifs participent activement à cette tâche.

1.6 Le CESE estime que le réseau européen de centres de référence doit être ouvert à la participation de tous les acteurs sociaux et consommateurs et a un rôle crucial à jouer dans le développement de la stratégie de bien-être animal:

- a) en coordonnant les différents centres de recherche de l'UE;
- b) en facilitant la mise en œuvre des normes (développement d'indicateurs concrets, formation d'opérateurs, travailleurs et autorités);
- c) en contribuant à évaluer les effets de la réglementation sur la compétitivité des entreprises et du point de vue socioéconomique;
- d) en appuyant les actions d'information et de communication.

1.7 Le renforcement des maillons les plus faibles de la chaîne alimentaire permettra de répartir le plus justement possible les surcoûts générés par l'application des normes de bien-être animal, en maintenant ainsi le tissu productif et le développement des zones rurales.

1.8 Le louable effort de simplification opéré par la Commission s'accorde mal avec son intention d'étendre le champ d'application de la réglementation à davantage d'espèces et d'approfondir les règles existantes.

2. Résumé de la communication

2.1 La communication de la Commission vise à établir les axes que doit suivre l'EUPAW, dans le prolongement du plan d'action 2006-2010.

2.2 Le document précise que l'UE a déployé d'importants efforts visant le soutien du bien-être animal. L'on constate que l'application de l'EUPAW n'est pas uniforme dans tous les États membres, et que les règles contraignantes n'ont pas été mises en œuvre dans les délais prévus. Cependant, il faut se demander si l'approche reposant sur un système unique peut donner les meilleurs résultats en matière de bien-être animal.

2.3 Selon les conclusions de l'évaluation de la politique de l'Union en matière de bien-être animal, les normes de bien-être ont fait peser des coûts supplémentaires sur les secteurs de l'élevage et des essais en laboratoire.

2.4 L'on constate également que les décisions d'achat des consommateurs sont fondamentalement déterminées par des critères de prix, le bien-être animal n'étant qu'un facteur parmi d'autres dans le choix des produits.

2.5 Il est estimé dans le document que la législation nécessite une simplification, et qu'il est nécessaire d'aborder des matières telles que la compétence des personnes qui manipulent les animaux appartenant à certaines espèces ou relevant de certains systèmes de production et la formation des inspecteurs et des techniciens des États membres. Il est également relevé que les règles en matière de bien-être couvrent certaines espèces et pas d'autres.

2.6 Eu égard à toutes ces considérations, des actions stratégiques sont présentées, réparties en deux volets:

- simplifier la législation et faciliter son application;
- renforcer les mesures déjà prises par la Commission.

3. Observations générales

3.1 Le Comité accueille favorablement le document de stratégie présenté et l'intention de la Commission d'améliorer les aspects pouvant contribuer à la réalisation des objectifs de l'UE dans ce domaine.

3.2 Le CESE soutient les consommateurs dans leur aspiration légitime à la salubrité alimentaire et est de plus favorable à une stratégie européenne de production axée sur la qualité. Il invite toutefois la Commission à reconnaître que l'augmentation des coûts imposée aux producteurs par la stratégie sur le bien-être animal n'est que rarement compensée par l'augmentation du prix de vente. De plus, le secteur européen de l'élevage se trouve être désavantagé par l'absence de réciprocité dans les accords commerciaux avec les pays tiers.

3.3 Le CESE déplore que la communication de la Commission ne fasse pas explicitement référence aux conditions de travail des employés qui, finalement, sont ceux qui réalisent les manipulations sur les animaux. Il convient par ailleurs d'insister de manière rigoureuse sur la formation continue et l'acquisition des nouvelles compétences nécessaires pour tenir compte des changements découlant de la proposition.

3.4 Le CESE se déclare favorable aux objectifs de simplification de la législation de l'UE sur le bien-être animal et d'amélioration de la compétitivité de l'agriculture de l'UE. Cependant, la stratégie n'aborde pas comme il convient certains des points saillants figurant dans le rapport sur l'évaluation de la politique de l'UE en matière de bien-être animal, lesquels devraient constituer des priorités pour la période 2012-2015.

3.5 La Commission reconnaît certaines carences enregistrées au niveau des résultats du plan d'action et de l'EUPAW, en pointant les «principaux déterminants communs qui ont nui au niveau de bien-être des animaux dans l'Union»; cependant, elle ne propose pas de diagnostic approfondi quant à leur raison et, partant, n'apporte pas de solutions adéquates aux problèmes relevés.

3.5.1 Il est constaté, dans le document en question, que les États membres n'appliquent pas complètement les dispositions, malgré la longueur des périodes transitoires et les aides accordées. Il n'y est toutefois pas procédé à une analyse critique de la réalité socio-économique et productive dans les différents pays de l'UE. L'on y fait uniquement état d'une «dimension culturelle de la reconnaissance du bien-être animal» en tant que facteur expliquant les différences entre États membres. La Commission omet de faire mention dans le texte de la variété des systèmes d'élevage, de la demande citoyenne, des avantages commerciaux induits par l'application des normes minimales de bien-être animal ou des aides à l'adaptation, qui ne sont pas homogènes dans les différents territoires de l'UE.

3.5.2 La politique de bien-être animal de l'UE doit être bien davantage axée tant sur le marché que sur la sécurité des consommateurs. Il est essentiel que les producteurs reçoivent des compensations pour leurs surcoûts de production et que les consommateurs soient conscients des améliorations et des efforts consentis par les producteurs, ainsi que de la plus haute valeur ajoutée qu'ont les aliments produits selon le modèle européen. Il est tout aussi primordial de pouvoir compter sur un équilibre de la chaîne alimentaire, qui aujourd'hui fait défaut.

3.5.3 L'intention déclarée dans la communication de la Commission, de simplifier les règles de bien-être animal, est contradictoire par rapport à la mention qui est faite de la nécessité d'élargir leur champ d'application à d'autres espèces et de détailler davantage les règles existantes. La stratégie ne tient pas compte de la recommandation figurant dans le document d'évaluation de l'EUPAW selon laquelle il conviendrait d'étudier des voies non législatives pour compléter la législation existante, comme des accords entre différents acteurs du secteur ou entre les maillons de la chaîne de valeur, les acteurs sociaux, les organisations de consommateurs et les administrations, ce qui serait susceptible de mener au résultat voulu sans devoir alourdir encore la charge réglementaire.

4. Observations particulières.

4.1 Le budget consacré par l'UE au bien-être animal (70 millions d'euros par an) contraste nettement avec le montant

des investissements nécessaires pour sa mise en œuvre et, plus encore, avec le coût législatif pour le secteur de l'élevage (2800 millions d'euros selon l'évaluation de l'EUPAW). La stratégie ne propose aucune mesure concrète et réaliste pour résoudre le problème des accroissements de coûts et d'absence d'aides à la mise en œuvre.

4.2 Pour améliorer la compétitivité des producteurs, il faut optimiser les synergies entre l'EUPAW et la politique agricole commune. Dans la PAC d'après 2013, l'UE doit adopter une position équilibrée en matière de bien-être animal. Il faut garantir que les éleveurs et les opérateurs puissent accéder à des mesures d'aide, en prévoyant un budget suffisant pour appliquer l'EUPAW. Il conviendra de tenir compte des conséquences économiques en termes de surcoûts pour les producteurs et de prévoir un soutien suffisant à leurs revenus au moyen de la politique des prix et des marchés et/ou d'aides directes.

4.3 Le CESE convient qu'il est nécessaire de simplifier la réglementation. S'il y est procédé comme il se doit, cette simplification contribuera sans aucun doute à favoriser la mise en œuvre de l'EUPAW. Pour cette raison, dans le cadre des futures actions menées au titre de l'EUPAW, il est nécessaire d'étudier les effets des mesures suggérées, de même que, le cas échéant, le risque de perte de tissu productif que chacune d'entre elles implique et les compensations nécessaires si elles sont mises en œuvre, et aussi de tenir compte de la valeur que l'UE accorde à la santé et à la sécurité des consommateurs.

4.4 Établir des indicateurs scientifiquement validés et fondés sur les résultats et non sur des facteurs de production permettra de parvenir à la simplification et la souplesse nécessaires pour améliorer la compétitivité des éleveurs de l'UE, à condition de tenir compte de leurs implications socioéconomiques, sur la base de la situation générale des exploitations et non de faits ponctuels. Les indicateurs doivent être mis au point en collaboration avec les opérateurs et être simples, pratiques et faciles à appliquer sans engendrer de coûts supplémentaires pour les exploitations. Ils doivent pouvoir s'appliquer aux différentes espèces et systèmes de production et être facilement interprétables et reproductibles (c'est-à-dire ne pas être subjectifs ni dépendre de la perception humaine du bien-être animal).

4.5 Les travaux du projet *Welfare Quality* sont intéressants comme référence, mais il faut améliorer et simplifier les indicateurs actuels en matière de bien-être animal pour qu'ils puissent être appliqués dans les exploitations. L'interprétation et l'application des critères doit être harmonisée dans les différents États membres pour garantir la validité et la viabilité de leur application dans tous les cas.

4.6 Un défi que doit aborder cette stratégie est celui d'améliorer la coordination, la traçabilité, la transparence et la communication en matière de bien-être animal dans l'UE, en permettant aux administrations, aux agents socioéconomiques et aux consommateurs de participer à cette politique, ce qui induira de meilleures connaissances, une information adéquate et une application correcte des règles. Les centres de référence peuvent et doivent jouer un rôle essentiel pour atteindre cet

objectif. En plus de celles qui sont citées dans le document (aide aux autorités, formation et diffusion), leurs activités doivent consister à coordonner, superviser et partager les informations. Il y a lieu de tirer parti des structures existantes pour ne pas générer de charges supplémentaires.

4.7 Les centres de référence pourraient également prodiguer des conseils et évaluer l'application concrète des règles en matière de bien-être. La recherche scientifique doit venir s'ajouter à la recherche appliquée afin de formuler des recommandations. Sur la base des travaux déjà réalisés par le panel scientifique de la DG SANCO et le groupe scientifique sur la santé animale et le bien-être des animaux de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AHAW), ce réseau doit coordonner les essais de nouvelles techniques et évaluer l'impact des normes de bien-être animal. Les opérateurs du secteur contribuent dans une grande mesure à la recherche appliquée. Ils doivent être associés activement à la définition des priorités des projets de réglementation et de recherche dotés de financements de l'UE dans le domaine du bien-être animal.

4.8 Le document d'évaluation de l'EUPAW recommande de développer un plan d'engagement avec les parties intéressées pour chaque aspect de la politique de l'UE sur le bien-être animal et, en accord avec les groupes intéressés, d'évaluer la nécessité de développer de nouvelles formes d'engagement au fil du temps. Il est nécessaire que les autorités compétentes et les opérateurs concernés établissent des feuilles de route qui permettent l'application progressive des règles dans les délais obligatoires et facilitent la coordination préalable et la résolution de problèmes. Il y a également lieu d'inclure dans ce cadre les mesures d'inspection et de contrôle a posteriori, ainsi que la formation et l'information des opérateurs et des personnes chargées dans les États membres de l'application adéquate des règles.

4.9 Il est essentiel de soutenir la coopération internationale pour améliorer la compétitivité de la production de l'UE. Il convient à cette fin de définir des actions concrètes dans le cadre de la stratégie 2011–2015 afin de garantir qu'il soit tenu compte du bien-être animal dans les accords commerciaux bilatéraux négociés par l'UE et au niveau de l'OMC. En tout état de cause, il faut tenir compte des éléments suivants:

4.9.1 Il est indiqué dans l'évaluation qu'il convient d'établir des mécanismes visant à aider les secteurs de l'UE les plus vulnérables aux importations ou à la perte probable de parts de marché, en particulier le secteur des œufs et des ovoproduits. La stratégie ne propose pas de solutions à la perte de compétitivité face aux importations en provenance de pays tiers qui ne respectent pas les mêmes normes de production que l'UE.

4.9.2 L'UE doit consacrer une partie des fonds de coopération à la formation des autorités, employeurs et travailleurs des pays tiers sur le bien-être dans la production animale.

4.10 Il y a lieu d'élaborer une stratégie de communication qui couvre les points énoncés dans l'évaluation de l'EUPAW. Elle comprendra un plan de formation, d'information et de communication sérieux et objectif, qui devra commencer dès l'âge

scolaire, pour que les consommateurs, d'aujourd'hui et de demain, soient au courant des normes élevées de bien-être animal imposées par l'EUPAW, à commencer par la législation en vigueur. Cela leur permettra de choisir leurs achats sur la base d'informations exactes concernant le bien-être animal.

4.10.1 Il est essentiel que ces travaux reposent sur la collaboration de sources rigoureuses et reconnues (comme le réseau de centres de référence). C'est là le meilleur moyen de faire connaître et apprécier au consommateur les avantages de l'EUPAW, mais aussi de les informer des coûts de production induits par le modèle européen.

4.10.2 L'information livrée au consommateur sur le bien-être animal ne doit pas se limiter à l'étiquetage ou à la publicité sur les produits, mais faire aussi l'objet de campagnes d'information menées par des organisations sectorielles ou institutions pour communiquer sur les efforts consentis et leur impact sur les coûts de production. Les mécanismes et fonds de promotion des produits agroalimentaires sur le marché intérieur sont des instruments appropriés pour délivrer des informations sur l'EUPAW.

4.11 Outre les mesures mentionnées dans la proposition de la Commission, il convient également de prendre en compte d'autres mesures tout aussi importantes figurant dans l'évaluation de l'EUPAW. Il y est textuellement fait état de «la nécessité de garantir une augmentation adéquate du financement de l'EUPAW durant la prochaine période du plan d'action, pour répondre aux besoins croissants de cette politique et satisfaire les besoins relevés dans le cadre de l'évaluation. Parmi ces besoins figurent l'aide à la mise en application et au respect effectif de la nouvelle législation.»

4.11.1 L'effet négatif que produit la politique de bien-être animal sur la compétitivité est l'un des principaux obstacles à l'application des règles ainsi qu'au maintien de la croissance et de l'emploi dans les zones rurales, en particulier en raison de la difficulté pour les producteurs de répercuter des coûts de production accrus (et de la valeur ajoutée) sur les maillons suivants de la chaîne alimentaire. La stratégie ne prévoit pas de solution pour répondre aux dysfonctionnements de la chaîne alimentaire, non plus qu'aux effets négatifs pour la compétitivité des règles sur les canaux de distribution ou les marchés qui ne relèvent pas du commerce de détail (restauration, industrie, exportations).

4.11.2 En ce qui concerne les fonds de développement rural, les questions clés sont les suivantes:

— accroître les financements consacrés au bien-être animal dans les programmes de développement rural (en ce qui concerne tant les investissements que l'augmentation des coûts d'exploitation);

— faciliter l'appui à la mise en œuvre des règles obligatoires de bien-être grâce à des aides octroyées par l'UE dans le cadre de la PAC, qui soient obligatoires pour les États membres.

4.11.3 Il convient également de veiller à la cohérence entre la politique de bien-être animal et les politiques environnementale, de santé animale et de développement durable, sans oublier la compétitivité, qui sont étroitement liées, ainsi que les avantages pour les consommateurs, les travailleurs et les employeurs. Il convient que ces considérations figurent dans le document de stratégie.

4.12 Compte tenu de la volonté de simplification qui inspire la stratégie 2012-2015, ainsi que de l'intention d'élaborer des normes qui énoncent les bases réglementaires en matière de bien-être des animaux appartenant à différentes espèces et relevant de différents systèmes de production, il ne convient pas à l'heure actuelle de développer de nouveaux volets législatifs ni d'approfondir ceux qui existent déjà, tant que la voie à suivre n'a pas été arrêtée et qu'il n'a pas été établi s'il convient de tenir compte dans ce cadre des animaux aquatiques ou d'autres espèces.

4.13 Concernant la question délicate de l'abattage rituel, le CESE profite de l'occasion pour rappeler la position déjà exprimée dans son avis ⁽¹⁾, où il affirmait que faire une exception pour l'abattage rituel n'est pas en cohérence avec l'objectif général [d'améliorer la protection des animaux]. Les technologies novatrices, tel que le système de contrôle de l'étourdissement, permet à tous ceux qui veulent réaliser l'abattage avec un étourdissement électrique préalable respectant les règles halal de contrôler avec précision la charge électrique reçue par l'animal. Cela garantit que l'animal est tout à la fois suffisamment étourdi et encore vivant avant la mise à mort. Ce dispositif enregistre tous les étourdissements effectués ainsi que le voltage auquel a été soumis chaque animal. Il est susceptible d'apporter une véritable contribution au bien-être animal. De plus, l'introduction d'un étiquetage indiquant la méthode d'abattage encouragerait l'utilisation de ce système de contrôle de l'étourdissement. Il importe que la Commission soutienne activement la recherche sur des systèmes aptes à persuader les groupes religieux de recourir à l'étourdissement.

Bruxelles, le 23 mai 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ JO C 218 du 11.09.2009, p. 65.