

Les normes de l'OIE sur le bien-être animal dans le contexte de la politique commerciale multilatérale

Docteure Sarah Kahn, OIE (s.kahn@oie.int) et Docteure Mariela Varas (m.varas@oie.int)

Service du commerce international de l'OIE, 12 rue de Prony, 75017 France

Résumé

En application du mandat reçu de ses Pays Membres, l'OIE a joué le rôle de chef de file mondial pour l'élaboration de normes internationales en matière de bien-être animal, et des avancées remarquables ont été enregistrées en ce domaine. Lorsqu'il a abordé le thème du bien-être animal, l'OIE, s'appuyant sur ses procédures de normalisation existantes, a d'abord mis en place un groupe de travail permanent sur le bien-être animal (70^e Session générale de l'OIE, 2002). Cette approche a permis au secteur privé et aux ONG appuyant le bien-être animal de travailler ensemble entourés par des représentants de la communauté scientifique, du monde universitaire et des Services vétérinaires officiels. Sur la base des recommandations présentées par ce Groupe de travail à la Commission élue des normes sanitaires pour les animaux terrestres de l'OIE, et avec l'appui consensuel des Pays Membres de l'OIE, les premières normes sur le bien-être animal ont été adoptées pour inclusion dans le *Code sanitaire pour les animaux terrestres (le Code terrestre)* en 2004. Les principes directeurs stipule que la santé est une composante fondamentale du bien-être animal. En accord avec cette observation, le *Code terrestre* contient également de nombreuses informations qui revêtent aussi une importance générale pour le bien-être animal, y compris, entre autres, des recommandations sur la qualité des Services vétérinaires et sur la prévention et le contrôle des maladies.

Le 22^e édition du *Code terrestre* (2013) contient des principes généraux et des recommandations spécifiques sur le bien-être animal, couvrant des questions-clés relatives aux conditions d'élevage des animaux, aux chiens errants et aux animaux utilisés pour la recherche et l'enseignement. La 16^e édition (2013) du *Code sanitaire pour les animaux aquatiques (Code aquatique)* contient des principes généraux et des recommandations spécifiques sur le bien-être des poissons d'élevage. Toutes les normes de l'OIE sont régulièrement mises à jour pour prendre en compte les informations scientifiques les plus récentes.

Dans le cadre du présent document, la politique commerciale multilatérale inclut l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) ainsi que les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et plus particulièrement l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) et l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord TBT). Ces accords établissent des règles qui doivent être respectées par les membres de l'OMC lorsqu'ils imposent des mesures sur le commerce international d'animaux et de produits d'origine animale.

Le présent document fait référence à l'importance et aux implications des normes de l'OIE pour le bien-être animal dans le contexte de la politique commerciale multilatérale et bilatérale.

Introduction

En 2001, les Pays Membres ont donné mandat à l'OIE, en tant qu'organisation internationale de référence pour la santé animale, de jouer un rôle phare dans la publication de normes et de lignes directrices internationales sur les pratiques favorables au bien-être animal, en réaffirmant que la santé animale était une composante-clé du bien-être animal. Le bien-être animal a été mentionné pour la première fois comme un domaine d'action prioritaire dans le Plan stratégique de l'OIE pour la période 2001 - 2005.

L'OIE, créé en 1924, a abordé ce nouveau défi avec plus de soixante-dix ans d'expérience dans la rédaction des normes de santé animale, en conformité avec son règlement organique. Cette approche a été fructueuse comme le montrent l'établissement de principes généraux sur le bien-être animal et l'adoption en moins d'une dizaine d'années de onze normes concernant les animaux terrestres et les poissons d'élevage.

Dans le contexte de la politique commerciale multilatérale, l'étendue et la nature de la prise en compte du bien-être animal restent difficiles à définir. Nombreux sont ceux qui considèrent que la mise en place de mesures sur le bien-être animal ne serait pas compatible avec les principes de libéralisation commerciale de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cela peut être un facteur influençant le développement de normes et de spécifications privées sur le bien-être animal dans le cadre des échanges de produits issus des animaux, ce qui est une évolution que constatent avec préoccupation de nombreux Pays Membres de l'OIE.

Compte tenu de l'incertitude qui entoure la compatibilité des mesures officielles ou privées sur le bien-être animal avec les principes du GATT et de l'OMC, de l'accroissement constant des exigences du secteur privé en faveur du bien-être animal, sous la pression des consommateurs, et de la nécessité d'améliorer le bien-être animal dans le monde, l'élaboration de normes en la matière par l'OIE et le soutien apporté à ses Pays Membres dans l'application de ces dispositions, revêtent une importance critique. L'OIE utilise des approches novatrices et pleines de ressources, comme le décrit le présent document. Il est important que les gouvernements, les organisations régionales et internationales, ainsi que les bailleurs de fonds, apportent à l'OIE un soutien sans réserve dans ce domaine d'activité.

1. Activités de normalisation internationale de l'OIE en matière de bien-être animal

1.1 Procédures d'élaboration des normes de l'OIE

Les normes de l'OIE reposent sur les travaux des groupes ad hoc d'experts qui sont réunis pour préparer des projets de textes reposant sur des fondements scientifiques, destinés à être adoptés pour inclusion dans le *Code terrestre*. Les projets de textes sont revus par la Commission des normes sanitaires de l'OIE pour les animaux terrestres qui tient compte des avis des autres commissions élues et des groupes de travail s'il y a lieu. Les Pays Membres de l'OIE sont invités à commenter les projets de nouvelles normes en suivant au minimum un cycle de 2 ans (sachant que les questions urgentes peuvent être traitées plus rapidement). En utilisant les mêmes procédures, toutes les normes sont régulièrement remises à jour pour prendre en compte les informations scientifiques les plus récentes. Les normes concernant les animaux aquatiques, publiées dans le *Code aquatique*, relèvent de la responsabilité de la Commission des normes sanitaires de l'OIE pour les animaux aquatiques, en suivant des procédures similaires aux précédentes. Le présent document couvre les normes de bien-être animal portant sur les animaux terrestres et les animaux aquatiques.

1.2 Rôle du Groupe de travail permanent de l'OIE sur le bien-être animal

Le Groupe de travail permanent de l'OIE sur le bien-être animal a été mis en place en 2002.

Depuis le début de son initiative mondiale sur le bien-être animal, l'OIE a reconnu le rôle important joué par les filières d'élevage et les organisations non-gouvernementales en ce domaine. Dans les organisations professionnelles d'éleveurs, il est clair que le propriétaire ou le détenteur d'animaux d'élevage joue un rôle essentiel dans le bien-être animal, quel que soit le cadre réglementaire qui s'applique. Concernant les ONG, il est reconnu que dans de nombreux pays, notamment dans les pays en développement, les programmes et projets lancés à l'initiative des ONG apportent une contribution majeure à l'amélioration du bien-être animal.

Afin de donner voix au chapitre au secteur industriel comme aux ONG, le Groupe de travail sur le bien-être animal a inclus des représentants des filières internationales de production animale (Fédération internationale de laiterie, Office international de la viande, Commission internationale des oeufs) ainsi que des représentants d'ONG internationales (Société mondiale de protection des animaux ou WSPA, une ONG mondiale œuvrant pour le bien-être animal, avec plus de 1 000 organisations membres dans plus de 150 pays¹).

Le premier texte, préparé par le Groupe de travail, intitulé « Principes directeurs pour le bien-être animal » a été adopté pour inclusion dans le *Code terrestre* en 2004.

1.3 Normes de bien-être animal de l'OIE : situation actuelle

L'OIE continue de progresser régulièrement dans l'adoption des normes sur le bien-être animal. Toutes les normes sont régulièrement mises à jour pour prendre en compte les avancées scientifiques les plus récentes. Les deux encadrés qui suivent récapitulent les normes publiées dans le *Code terrestre* et le *Code aquatique* (en juin 2013). Ces normes sont publiées sur le site Internet de l'OIE ^{2,3}.

Encadré 1

Le *Code sanitaire* de l'OIE *pour les animaux terrestres* contient des chapitres sur les sujets suivants :

Transport des animaux par voie terrestre

Transport des animaux par voie maritime

Transport des animaux par voie aérienne

Abattage des animaux pour la consommation humaine

Mise à mort d'animaux à des fins de contrôle sanitaire

Contrôle des populations de chiens errants

Utilisation d'animaux pour la recherche et l'enseignement

Bien-être animal dans les systèmes de production des bovins à viande

Bien-être animal dans les systèmes de production des bovins à viande

Bien-être animal et systèmes de production de poulets de chair

Encadré 2

Le *Code sanitaire* de l'OIE *pour les animaux aquatiques* contient des chapitres sur les sujets suivants :

Bien-être des poissons d'élevage pendant le transport

Aspects du bien-être animal liés à l'étourdissement et à l'abattage des poissons d'élevage destinés à la consommation humaine

Mise à mort des poissons d'élevage à des fins de contrôle sanitaire

Les priorités des programmes de l'OIE pour 2012 - 2013 incluent le développement de normes relatives aux systèmes de production animale (poulets de chair, bovins laitiers) et les animaux de trait.

Outre les normes publiées, officiellement adoptées selon des procédures démocratiques et transparentes, l'OIE formule également des lignes directrices et des recommandations. Les deux sujets ci-après sont particulièrement importants pour son programme de travail relatif au bien-être animal.

- Document de travail de l'OIE sur les dispositions de la loi islamique liées au bien-être animal :

Dans le but de renforcer la sensibilisation du grand public et de soutenir le rôle des Services vétérinaires dans l'amélioration du bien-être animal dans le monde, l'OIE a rédigé un document de travail⁴ sur les exigences de la loi islamique portant sur la manipulation des animaux dans des conditions décentes, y compris lors du transport et de l'abattage. Par ce texte, l'OIE encourage les Services vétérinaires nationaux à s'engager dans un dialogue avec les autorités religieuses dans le but d'améliorer le bien-être animal dans le monde.

- Politique de l'OIE sur le bien-être des animaux de laboratoire :

L'OIE approuve l'utilisation d'animaux de laboratoire pour l'enseignement et la recherche dans des conditions adaptées prenant en compte la santé et le bien-être animal et dans le respect de la règle des trois R⁵ internationalement acceptée, décrite dans le *Code terrestre*. L'utilisation d'animaux de laboratoire contribue d'une manière significative à la recherche médicale et vétérinaire. L'établissement d'un cadre réglementaire national pour le bien-être des animaux de laboratoire est important pour assurer la santé et le bien-être de ces animaux et préserver la santé et la sécurité des personnes qui en sont chargées ou les utilisent.

L'OIE a publié un document de réflexion⁶ sur le transport aérien des animaux de laboratoire, notamment les chiens, les chats et les primates non humains. Il s'agit d'un sujet controversé. De nombreuses compagnies aériennes refusent de transporter des animaux de laboratoire de crainte de représailles de la part de groupes extrémistes de défense des droits des animaux. Le transport aérien de ces animaux est cependant nécessaire pour soutenir les programmes de recherche scientifique clés pour la médecine humaine et vétérinaire.

L'OIE a établi des normes sur le transport aérien des animaux et des recommandations spécifiques pour le transport des animaux de laboratoire. L'OIE demande expressément à ses Membres de respecter les réglementations de l'Association internationale du transport aérien (IATA), organisme avec lequel elle a passé un accord officiel. Le respect des recommandations de l'OIE et de l'IATA permet d'assurer des mesures adaptées de protection de la santé et du bien-être des animaux ainsi que de la sécurité du public.

1.4 Implication des Pays Membres de l'OIE

Il y a 10 ans, le bien-être animal était pour l'OIE un nouveau sujet sur lequel les Pays Membres avaient des points de vue et une expérience extrêmement diversifiés selon leur situation économique, juridique, culturelle, religieuse et sociale. En 2002, l'OIE a reconnu la nécessité d'accroître la sensibilisation et de mieux faire comprendre les avantages que pourraient présenter des normes internationales pour les Pays Membres. À cette fin, la première conférence mondiale de l'OIE sur le bien-être animal a été organisée à Paris en 2004. Cette conférence a réuni des représentants des Services vétérinaires des Pays Membres de l'OIE, des éleveurs et d'autres acteurs de la filière viande, des praticiens vétérinaires et des ONG internationales travaillant sur le bien-être animal. La conférence a aidé l'OIE à atteindre ses objectifs. Une meilleure acceptation de la part des Pays Membres a conduit à l'adoption en 2005 de normes couvrant les aspects clés du transport, de l'abattage et de la mise à mort à des fins de contrôle sanitaire et, par la suite, de normes sur les méthodes de contrôle des populations de chiens errants et sur l'utilisation d'animaux pour la recherche et l'enseignement.

Si l'établissement de normes représente un défi certain, leur mise en œuvre est un défi encore plus grand, notamment dans les pays confrontés à de graves problèmes de santé animale et de sécurité alimentaire. Le mandat de l'OIE n'inclut aucun contrôle sur l'application des normes relatives à la santé ou au bien-être des animaux. L'Organisation continue cependant d'encourager les Membres à appliquer les normes qui ont été adoptées. C'est également le cas pour les normes sanitaires mais plus difficile encore pour les normes de bien-être animal en raison de la diversité des conceptions culturelles et religieuses sur des aspects essentiels tels que le comportement, la perception et les obligations éthiques de la société envers les animaux.

Dans le but de faire le point sur l'application des normes et d'identifier les outils nécessaires pour renforcer les capacités des Membres à mettre en œuvre ces dispositions, une seconde conférence mondiale de l'OIE sur le bien-être animal, intitulée « Mise en œuvre des normes de l'OIE », s'est tenue au Caire (Égypte) en 2008. Les participants ont approuvé le rôle fondamental des Services vétérinaires nationaux (secteur privé et secteur public) et de la profession vétérinaire dans l'amélioration du bien-être animal. Cette réalité est reflétée par la procédure de l'OIE qui vise à améliorer aux niveaux national, régional et mondial la qualité des Services vétérinaires (Processus ou Outil PVS de l'OIE). Depuis 2010, cet Outil inclut des compétences critiques spécifiques en matière de bien-être animal.

Avec la 3^e conférence mondiale sur le bien-être animal, qui s'est tenue à Kuala Lumpur (Malaisie) du 6 au 8 novembre 2012, l'OIE a continué de mettre l'accent sur la mise en œuvre des normes sous le contrôle des Services vétérinaires. La conférence dédiée à l'application des normes de l'OIE en fonction des attentes régionales reconnaît la valeur des mécanismes de coordination et de collaboration au niveau régional. Avec l'implication active de ses Représentations régionales, l'OIE continue de soutenir le développement de stratégies régionales en matière de bien-être animal.

2. Bien-être animal et politique commerciale multilatérale

2.1 Introduction

Dans le cadre du présent document, la politique commerciale multilatérale inclut l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947 (GATT) ainsi que les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et plus particulièrement l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) et l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord TBT). Ces accords fixent des règles qui doivent être respectées par les membres de l'OMC lorsqu'ils imposent des mesures sur le commerce international d'animaux et de produits d'origine animale.

La signature de l'Accord de Marrakech qui a créé l'OMC en 1994 a renforcé le cadre légal qui régissait antérieurement la politique commerciale multilatérale, à savoir le GATT. Aux termes des deux accords, les membres de l'OMC doivent autoriser l'accès aux marchés de manière non discriminatoire et éviter les mesures commerciales injustifiées.

L'Accord SPS de l'OMC a introduit des spécifications plus détaillées et spécifiques concernant les mesures de protection de la vie et de la santé de l'homme, des animaux et la préservation des plantes.

Pour répondre aux conflits éventuels entre les objectifs de libéralisation commerciale de l'OMC et d'autres valeurs et intérêts sociétaux, les accords de l'OMC prévoient différentes exceptions qui, dans certaines conditions spécifiques, peuvent permettre aux membres de l'OMC de justifier le recours à des mesures contrevenant aux principes de l'OMC. Les principales règles et exceptions sont définies dans des annexes qui contiennent 19 accords applicables de l'OMC.

La compatibilité entre les mesures de bien-être animal et les règles de l'OMC a fait l'objet de discussions nombreuses au cours de la précédente décennie. Durant ces dernières années, le développement de normes et spécifications privées en matière de bien-être animal, avec leurs répercussions sur le commerce international des produits d'origine animale, a continué de susciter des débats autour de leur compatibilité avec les principes de l'OMC.

2.2 Prise en compte du bien-être animal par le GATT

Le GATT (1947)⁷ établit le principe de la « nation la plus favorisée » (article I) et celui du « traitement national » (article III). Ces articles prévoient l'égalité des opportunités pour les pays membres de l'OMC et interdisent les traitements discriminatoires portant sur des produits similaires, que la discrimination intervienne entre différents pays exportateurs ou entre produits importés et produits nationaux. Concernant les mesures sur le bien-être animal, l'une des questions-clés est de savoir si les produits (viande ou œufs par exemple) diffèrent substantiellement selon le système de production animale utilisé. Si les produits issus de systèmes de production à « faible niveau de bien-être animal » étaient considérés comme similaires à ceux qui sont issus de systèmes à « haut niveau de bien-être animal », l'application de mesures frappant les premiers (étiquetage obligatoire par exemple) serait discriminatoire, et ces mesures ne seraient pas compatibles avec les règles du GATT.

L'article XX du GATT prévoit des exceptions générales aux dispositions des autres articles sur plusieurs bases, dont les questions d'éthique sociétale et la protection de la vie ou de la santé de l'homme, des animaux ou des plantes. Cet article peut être considéré comme un précurseur de l'Accord SPS qui établit des règles par rapport aux mesures sanitaires et phytosanitaires et au commerce international.

La protection de la vie ou de la santé des animaux paraît offrir les bases les mieux adaptées pour considérer que les mesures de bien-être animal font partie des exceptions prévues à l'article XX du GATT. Cependant, si la qualification d'exception ne peut être clairement établie sur ces bases, il semble que l'adoption de mesures en relation avec les systèmes de bien-être animal par un pays importateur ne serait pas compatible avec les règles du GATT.

Il est évident qu'en ce domaine, rien n'est « tout noir ou tout blanc » comme le suggère ce bref résumé. Il convient de prendre en compte les décisions des organes de règlement des différends mis en place au sein de l'OMC pour parvenir à une interprétation complète du GATT. Prenons pour exemple la détermination de la similitude entre produits. L'organe d'appel de l'OMC (CE-amiante, 2001) a estimé que la détermination de la similitude était fondamentalement une détermination de la nature et de l'étendue d'une relation concurrentielle entre produits. La manière dont les marchandises sont produites peut avoir un impact sur les préférences des consommateurs et ainsi sur la relation concurrentielle entre ces marchandises⁸.

Ce type d'interprétation pourrait, dans un arbitrage futur, conduire à conclure que, dans le contexte du GATT, les produits issus de systèmes de production à « faible niveau de bien-être animal » ne sont de fait pas similaires aux mêmes produits issus de systèmes à « haut niveau de bien-être animal », de sorte que la mise en place d'une certification obligatoire relative au bien-être animal serait (par exemple) compatible avec le GATT.

2.3 Prise en compte du bien-être animal par l'Accord SPS

L'Accord SPS concerne l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, à savoir toute mesure visant à :

- protéger la vie des personnes et des animaux des risques découlant des additifs, contaminants, toxines ou organismes pathogènes dans les produits alimentaires ;
- protéger la santé des personnes des maladies véhiculées par des végétaux ou des animaux (aussi appelées « zoonoses »);
- protéger la vie des animaux ou préserver les végétaux des parasites, maladies ou organismes pathogènes; ou
- empêcher ou limiter, dans un pays, d'autres dommages découlant de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites

Sont incluses dans ce concept les mesures sanitaires et phytosanitaires prises pour protéger l'état de santé des poissons et de la faune sauvage ainsi que des forêts et de la flore sauvage.

La définition d'une mesure SPS dans le cadre de la protection de la santé animale est par ailleurs limitée à la protection des animaux sur le territoire du pays importateur.

L'Accord SPS reconnaît l'OIE, la Convention internationale pour la protection des plantes et la Commission du Codex Alimentarius (les trois organisations « sœurs ») comme les organisations internationales de référence pour l'élaboration de normes portant respectivement sur la santé animale et les zoonoses, sur la santé des végétaux et sur la sécurité sanitaire des aliments.

L'Accord SPS stipule que les mesures SPS ne doivent être appliquées que si elles sont nécessaires pour protéger la vie de l'homme, des animaux ou des plantes et clarifie les facteurs à prendre en compte pour l'évaluation du risque. Les Membres de l'OMC peuvent respecter leurs obligations dans le cadre de cet accord en fondant leurs mesures SPS sur les normes édictées par les trois organisations sœurs ou en conduisant des analyses de risque scientifiques, sur un sujet sur lequel ces trois organisations ont également publié des orientations.

La santé animale est clairement un déterminant majeur du bien-être animal. Cependant, la proposition selon laquelle une amélioration du bien-être animal conduirait à une meilleure santé est fondée sur des éléments équivoques. Un haut niveau de bien-être animal peut contribuer à une bonne santé ; l'évitement du stress en est un bon exemple. Cependant, les systèmes extensifs qui peuvent être considérés comme compatibles avec un meilleur niveau de bien-être animal pourraient en fait conduire à des problèmes de santé plus nombreux, car ils impliquent une exposition potentiellement plus importante à des agents pathogènes, des contaminants et d'autres risques (conditions ambiantes extrêmes et prédateurs) que les systèmes intensifs, dotés d'une biosécurité efficace.

Selon le site Internet de l'OMC⁹, les mesures de bien-être animal ne sont pas couvertes par l'Accord SPS.

2.4 Prise en compte du bien-être animal par l'Accord TBT

L'Accord TBT¹⁰ vise à éviter les barrières commerciales émanant des réglementations, des normes, des contrôles et des procédures de certification, tout en donnant aux Membres le droit de recourir à des mesures pour atteindre des objectifs légitimes comme la préservation de la santé et de la sécurité de l'homme ou la protection de l'environnement. Cet accord est considéré comme novateur, car il inclut les méthodes de transformation et de production liées aux caractéristiques du produit.

Contrairement à l'Accord SPS (voir ci-après), aucune organisation de normalisation n'est explicitement reconnue dans le cadre de l'Accord TBT.

Comme le GATT, l'Accord TBT exige un régime identique pour des produits similaires, quelles que soient les méthodes de transformation et de production (pratiques d'élevage par exemple) appliquées dans le pays d'origine. Il stipule également que les produits importés ne doivent pas être soumis à un régime moins favorable que des marchandises similaires produites dans le pays. Dans ce contexte, un traitement moins favorable pourrait inclure par exemple des exigences d'étiquetage spécifique des produits d'origine animale importés afin d'indiquer la politique et les normes du pays exportateur en matière de bien-être animal.

Nombreux sont ceux qui considèrent que les restrictions sur les produits d'origine animale fondées sur des différences de politiques en matière de bien-être animal ne sont pas compatibles avec les principes du GATT ou de l'Accord TBT. Toutefois, en l'absence d'un organe chargé de se prononcer sur des questions essentielles, comme par exemple définir la similarité de produits d'origine animale en rapport avec les pratiques d'élevage ou analyser l'importance des mesures de bien-être animal pour les consommateurs, la compatibilité ou l'incompatibilité avec le GATT ou l'Accord TBT de mesures de bien-être animal restera probablement incertaine.

Des différends sont en cours entre le Canada et les Communautés européennes (DS 400) ainsi qu'entre la Norvège et les Communautés européennes (DS401) concernant les règles de l'Union européenne sur l'importation et la commercialisation des produits issus du phoque pour des raisons de bien-être animal¹¹. Le Canada et la Norvège allèguent que la réglementation 737/2010 de l'Union européenne qui fixe des principes détaillés pour l'application de la réglementation CE 1007/2009, seule ou en combinaison avec cette dernière, est incompatible avec de multiples articles de l'Accord TBT (articles I:1, III:4 et XI:1 du GATT, 1994 et article 4.2 de l'accord sur l'agriculture). Le Groupe qui se prononcera sur ces questions a été mis en place le 4 octobre 2012¹¹. La décision de ce Groupe concernant ce cas, et les développements subséquents, devraient fournir une clarification très attendue sur la compatibilité des mesures de bien-être animal avec les principes du GATT et de l'Accord TBT.

3. Normes et spécifications du secteur privé

Les normes et spécifications privées se sont progressivement développées, traduisant les préoccupations et l'intérêt des consommateurs, notamment dans les pays développés.

La réticence des pays à introduire des mesures spécifiques du fait d'une incertitude sur leur compatibilité avec les règles de l'OMC explique probablement que le bien-être animal ait attiré l'attention des multinationales agroalimentaires, avec des spécifications sur les pratiques d'élevage et le transport qui s'appliquent de plus en plus au commerce mondial des produits d'origine animale. Dans certains cas, ces spécifications sont présentées sous forme de réglementations et règles détaillées, assez similaires aux décisions et directives de l'UE – cf. par exemple la norme de GlobalG.A.P. pour le transport des animaux d'élevage¹².

Si l'adhésion à ces spécifications est volontaire, dans la mesure où les exportateurs peuvent choisir de les respecter ou non, la puissance commerciale des multinationales agroalimentaires est une incitation convaincante à leur mise en oeuvre. La conformité a cependant un coût, pour couvrir non seulement la mise en place des mesures mais aussi l'achat de services de certification auprès de l'une des nombreuses agences de contrôle agréées. Les petits éleveurs ont généralement une moindre capacité à appliquer des spécifications détaillées par rapport aux grandes sociétés, et les pays en développement sont désavantagés pour des questions d'organisation (secteur public et secteur privé) et d'infrastructure nationale.

Les Pays Membres de l'OIE ont exprimé des inquiétudes concernant les conflits potentiels entre normes privées et normes de l'OIE. En 2008, après discussion d'un thème technique concernant les implications des normes du secteur privé relatives à la santé et au bien-être des animaux dans le cadre des échanges commerciaux, l'Assemblée mondiale de l'OIE a adopté une résolution (XXXII, 2008) demandant au Directeur général de coopérer avec les organisations internationales publiques et privées concernées pour assurer entre autres l'harmonisation des normes privées par rapport à celles de l'OIE¹³.

En 2009, l'OIE a réuni un Groupe ad hoc d'experts sur la question des normes privées et a diffusé un questionnaire sur ce point. Au total, 68 pays et 8 organisations internationales ou régionales y ont répondu. Cette enquête a révélé que des efforts accrus étaient demandés aux Membres pour la mise en œuvre des normes de l'OIE sur le bien-être animal. Les trois quarts des répondants ont par ailleurs considéré que les normes et certifications privées pouvaient être une aide utile à la mise en œuvre des normes officielles. De l'avis de la quasi totalité des répondants, bien que le bien-être animal ne soit pas couvert par l'Accord SPS, l'OIE doit continuer à édicter des normes en la matière. Les trois quarts des répondants ont considéré que les normes de l'OIE sur le bien-être animal auraient une plus grande légitimité si l'Accord SPS couvrait ce domaine.

En 2012, l'Organisation internationale de normalisation (ISO), qui a passé un accord de coopération officiel avec l'OIE, a commencé à travailler sur l'élaboration de spécifications techniques portant sur le bien-être animal et respectant les normes de l'OIE.

4. Défis et engagements futurs de l'OIE

Il est probable que l'attention et les préoccupations relatives au bien-être des animaux servant à la production alimentaire se développent dans le monde, en partie sous l'influence des évolutions constatées dans l'Union européenne où ce thème fait de plus en plus l'objet de dispositions légales et de normes depuis la signature de la Convention européenne sur la protection des animaux (78/923/CEE). La Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998, qui concerne les animaux élevés en systèmes intensifs, prévoit l'établissement de normes minimales communes pour la protection des animaux d'élevage ; elle se réfère également à la nécessité d'éliminer les distorsions de concurrence émanant des différentes dispositions en matière de bien-être animal appliquées dans l'Union européenne et dans certains pays hors de l'Union¹⁵. En 2012, le bien-être animal est largement couvert par la législation européenne et les aides à l'agriculture exigent une conformité stricte à ces règles.

Les représentants de l'Union européenne ont reconnu la difficulté qu'il y avait à défendre les questions de bien-être animal dans le cadre de l'OMC et ont prôné la prise en compte de ces aspects par des accords bilatéraux et multilatéraux¹⁶.

Il est probable que les membres de l'OMC hésitent à inclure le bien-être animal dans les négociations entrant dans ce cadre, en partie parce qu'ils craignent d'ouvrir la porte à d'autres préoccupations sociétales telles que les questions d'environnement ou les normes du travail. Ce type de question risque de se prêter plus difficilement à l'élaboration de normes scientifiques que la santé animale et la sécurité sanitaire des aliments. La création d'un cadre formel autorisant, pour les échanges internationaux, des restrictions dénuées de fondements scientifiques clairs, motivées par des questions sociétales d'un pays ou d'une région spécifique, pourrait être considérée comme contraire aux conditions (plus) équitables établies par l'Accord SPS.

Il est probable que les pays et les organisations régionales se montreront prudentes au moment d'imposer aux échanges internationaux des exigences en matière de bien-être animal, en raison du manque de clarté sur la compatibilité entre ces mesures et les accords du GATT et de l'OMC.

Dans ce contexte, le bien-être animal continuera probablement d'être pris en compte par les spécifications du secteur privé et, dans certaines circonstances, par des accords bilatéraux. Dans les deux cas, les normes, règles et réglementations officielles des pays développés tendent à être utilisées comme repères et il y a peu de chances pour que les situations des pays en développement soient prises en compte. D'autres approches sont nécessaires pour éviter la discrimination à l'encontre des pays en développement. Le recours à des mesures alternatives assurant des résultats équivalents en matière de bien-être animal doit être encouragé.

Dans tous les cas les normes de l'OIE constituent de précieuses bases de discussion lors de toute négociation publique ou privée.

L'OIE, leader mondial reconnu pour la santé animale, pour sa démarche scientifique et pour sa procédure démocratique et globale d'élaboration des normes, s'impose tout naturellement comme l'organisation internationale qui continuera de conduire le développement de normes mondiales sur le bien-être animal. Il est de l'intérêt des pays ainsi que des organisations régionales et internationales de soutenir les travaux de l'OIE en la matière. L'Union européenne continue de soutenir fermement les activités de normalisation et de renforcement des capacités de l'OIE en faveur de la santé et du bien-être des animaux.

L'OIE a adopté de nombreuses normes sur le bien-être animal et poursuit ses travaux de normalisation dans le but de couvrir les principaux systèmes de production animale. Les priorités des normes futures porteront sur les systèmes de production des bovins laitiers, des porcs, des veaux et des œufs.

Un objectif important de l'OIE est d'obtenir une meilleure implication des pays en développement concernant les normes de bien-être animal et les activités associées. L'une des étapes est d'identifier les sujets qui concernent plus spécifiquement les pays en développement, à savoir par exemple l'élaboration proposée de normes de bien-être animal pour les animaux de trait. Une autre étape est la formation et le renforcement des capacités, en mettant l'accent sur les Services vétérinaires des pays en développement. L'OIE met en place des séminaires et ateliers destinés aux points focaux nationaux chargés du bien-être animal, désignés sous l'autorité du Délégué national de l'OIE dans ses 178 Pays Membres. Une troisième étape très importante concerne les actions centrées sur les régions. Avec la contribution active de ses Représentations régionales et l'implication de ses Pays Membres, l'OIE soutient les stratégies régionales en matière de bien-être animal. Après l'établissement d'un modèle fructueux pour la région Asie, Extrême-Orient et Océanie, les stratégies régionales sont l'objet d'un développement actif en Amérique, en Europe et au Moyen Orient.

L'OIE souligne le rôle majeur des vétérinaires, qui sont les mieux placés en matière de bien-être animal, ainsi que l'importance des Services vétérinaires (secteur public et secteur privé) pour la préparation et la mise en œuvre de la législation et des programmes adaptés. Reconnaissant la nécessité d'améliorer la compétence et la bonne gouvernance de la profession vétérinaire, l'OIE a pris des initiatives mondiales importantes visant à améliorer la qualité de l'enseignement vétérinaire et à renforcer le rôle des Ordres Nationaux vétérinaires.

Pour ses activités de formation et de renforcement des capacités, l'OIE collabore étroitement avec des gouvernements et des bailleurs de fonds dans le cadre de sa procédure PVS visant à renforcer la qualité des Services vétérinaires.

5. Conclusions

Il est probable que l'intérêt des consommateurs pour le bien-être des animaux servant à la production alimentaire continuera de croître, notamment dans les pays où la sécurité sanitaire des aliments et la sécurité alimentaire sont assurées. Les pays et les organisations régionales resteront toutefois prudents avant d'imposer des mesures officielles de bien-être animal alors que la compatibilité de ces mesures avec les accords du GATT et de l'OMC reste mal élucidée. Il est probable que les membres de l'OMC hésitent à inclure le bien-être animal dans les négociations sur l'OMC, car cette approche risque d'ouvrir la porte à des enjeux non scientifiques d'intérêt sociétal qui conduiraient à des restrictions sur le commerce international. Il est probable que le bien-être animal continuera d'être pris en compte par les spécifications du secteur privé et dans certains cas par des accords bilatéraux avec, comme repères actuels, les normes, règles et réglementations des pays développés, mais de plus en plus les normes de l'OIE notamment lorsque tous les aspects du bien-être animal seront totalement couverts par ces normes, ceci étant relativement proche.

Compte tenu de la situation et de la nécessité d'améliorer le bien-être animal dans le monde, les activités de l'OIE visant à édicter des normes sur le bien-être animal et à soutenir les Pays Membres dans leurs efforts de mise en œuvre, revêtent une importance critique. Les gouvernements, les organisations internationales ainsi que les bailleurs de fonds sont incités à apporter à l'OIE un soutien sans réserve dans ce domaine d'activité important.

Remerciements

Nous adressons nos remerciements au Secrétariat de l'Accord SPS de l'OMC pour les commentaires formulés sur la version préliminaire de ce texte.

Références

1. Société mondiale de protection des animaux (WSPA). Site Internet consulté le 1^{er} octobre 2012 : <http://www.wspa.org.au/whoarewe/Default.aspx>
2. Organisation mondiale de la santé animale (OIE). Site Internet consulté le 9 octobre 2012 : http://www.oie.int/fr/normes-internationales/code-terrestre/acces-en-ligne/?htmfile=titre_1.7.htm
3. Organisation mondiale de la santé animale (OIE). Site Internet consulté le 9 octobre 2012 : http://www.oie.int/fr/normes-internationales/code-aquatique/acces-en-ligne/?htmfile=titre_1.7.htm
4. Organisation mondiale de la santé animale (OIE). Site Internet consulté le 7 octobre 2012 : http://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Animal_Welfare/docs/pdf/Autres/Religious_Slaughter/F_Religious_slaughter.pdf
5. Centre national pour les 3 R applicables aux animaux utilisés pour la recherche. Site Internet consulté le 12 octobre 2012 : <http://www.nc3rs.org.uk/page.asp?id=7>
6. Organisation mondiale de la santé animale (OIE). Site Internet consulté le 7 octobre 2012 : http://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Animal_Welfare/docs/pdf/Others/IATA/ENG_IATA_paper_2009.pdf
7. Organisation mondiale du commerce (OMC). Site Internet consulté le 1^{er} octobre 2012 : http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/gatt47_02_f.htm
8. Organisation mondiale du commerce (OMC). Site Internet consulté le 1^{er} octobre 2012 : http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds135sum_e.pdf
9. Organisation mondiale du commerce (OMC). Site Internet consulté le 15 septembre 2012 : http://www.wto.org/french/tratop_f/sps_f/spsund_f.htm
10. Organisation mondiale du commerce (OMC). Site Internet consulté le 1^{er} septembre 2012 : http://www.wto.org/french/tratop_f/tbt_f/tbt_f.htm
11. Organisation mondiale du commerce (OMC). Site Internet consulté le 14 octobre 2012 : http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds400_f.htm
12. GlobalGAP. Site Internet consulté le 1^{er} septembre 2012 : http://www.globalgap.org/cms/upload/The_Standard/Transport/111004_gg_cpcc_transport_eng_final_version_1_Oct11.pdf
13. Organisation mondiale de la santé animale (OIE). Site Internet consulté le 1^{er} octobre 2012 : <http://www.oie.int/fr/normes-internationales/implication-des-normes-privees/>
14. Organisation mondiale de la santé animale (OIE). Site Internet consulté le 12 septembre 2012 : http://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Internationa_Standard_Setting/docs/pdf/fr_note_20de_20synth_C3_A8se.pdf
15. Commission européenne. Site Internet consulté le 1^{er} septembre 2012 : http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/references_fr.htm
16. Accueil par l'Union européenne de la Conférence mondiale sur le commerce et le bien-être des animaux d'élevage (2009). Service extérieur du Ministère de l'Agriculture des États-Unis d'Amérique (USDA). Site Internet consulté le 12 septembre 2012 <http://www.fas.usda.gov/gainfiles/200902/146327292.pdf>