

Vers une politique agricole respectueuse du bien-être animal

Les vues d'Eurogroup for Animals sur le bilan de santé de la Politique Agricole Commune

Septembre 2007

Introduction

Ce document examine la situation actuelle concernant le bien-être des animaux d'élevage telle qu'elle découle des politiques agricoles de l'Union européenne et situe le bien-être des animaux dans les vies des citoyens de l'UE. Il étudie ensuite le rôle que la Politique Agricole Commune de l'UE peut jouer pour améliorer le bien-être des animaux d'élevage à la fois par le biais des aides directes aux agriculteurs et par les programmes nationaux de développement rural, et présente des recommandations concrètes à la Commission européenne en vue du bilan de santé de la PAC qui sera effectué en 2008.

Situation de l'agriculture et de l'élevage

A l'origine, le but de la Politique Agricole Commune était de garantir la sécurité alimentaire en stimulant la production, entraînant généralement une intensification extrême, avec des conséquences négatives pour l'environnement et le bien-être des animaux. Les productions animales et plus particulièrement la production de porcs et de volailles, ont été très affectées par cette intensification. Les animaux sont hébergés à des densités élevées, ce qui les empêche d'exprimer leurs comportements naturels.

La PAC a été réformée plusieurs fois. Lors de la réforme de l'Agenda 2000, approuvée en 1999, la nécessité d'intégrer davantage de considérations environnementales dans la PAC a été reconnue et acceptée. Il a été décidé de réduire les soutiens aux prix et de les compenser par des aides directes, et un nouveau règlement sur le développement rural a été introduit pour encourager les agriculteurs à diversifier leurs sources de revenu et à améliorer leur environnement. La réforme de la PAC de 2003 a annoncé un changement de direction : de la quantité vers la qualité. Plusieurs changements ont été introduits afin que la politique agricole s'oriente plus vers le marché et que les demandes de la société soient mieux prises en compte, telles que la protection de l'environnement et le bien-être des animaux.

85% de toutes les aides directes de la PAC en 2005 ont été versées à 18.5% des bénéficiaires. Chaque année la plus grande partie des subsides de la PAC sont versés à un pourcentage de plus en plus faible des bénéficiaires.

Cependant les réformes de la PAC n'ont pas produit de changements significatifs, car la plus grande partie des subsides sont toujours versés sous forme d'aide directe aux entreprises agricoles les plus importantes en taille et les plus intensives (voir encadré¹), et peu d'attention est accordée à leur impact sur l'environnement et le bien-être animal. Seule une petite partie des subsides est allouée au développement rural et les mesures de développement rural ne contribuent même pas toutes à la protection de l'environnement ou à l'amélioration du bien-être des animaux.

Depuis un certain temps les citoyens européens demandent que l'argent des contribuables soit utilisé pour fournir des services à la société. L'UE doit aussi réformer son système de subsides agricoles afin qu'ils causent moins de distorsion de compétition, suite à la pression de ses partenaires commerciaux lors des négociations en cours à l'Organisation Mondiale du Commerce.

La PAC et le bien-être des animaux

Selon le Protocole sur la protection et le bien-être des animaux annexé au Traité de la CE, qui est entré en vigueur en 1999, la Communauté et les États membres doivent tenir compte du bien-être des animaux

¹ Source: Commission européenne, DG Agriculture et Développement Rural, Rapport pour exercice comptable 2005; en 2004, 85% des subsides ont été versés à 23.5% des exploitations

lorsqu'ils formulent et appliquent la politique agricole de l'UE, entre autres. Le bien-être des animaux est en effet reconnu comme une préoccupation légitime de l'UE dans la réforme de 2003 de la PAC, de même que d'autres préoccupations telles que l'environnement, la qualité et la sécurité des aliments, et la santé animale. Ce lien est mis en évidence dans la stratégie de développement durable renouvelée adoptée en juin 2006, dans l'objectif clé santé publique, dont un objectif opérationnel est de « *Continuer de promouvoir des normes de qualité élevées en matière de santé et de bien-être des animaux, dans l'UE et dans le monde* ».

L'UE a aussi adopté en 2006 un plan d'action sur la protection et le bien-être des animaux qui répond aux principes établis par le Protocole sur la protection et le bien-être des animaux. Un des objectifs principaux du plan d'action est de « *Continuer à promouvoir des normes élevées de bien-être animal aux niveaux communautaire et international* ».

Les citoyens ont exprimés leurs préoccupations pour le bien-être des animaux dans les enquêtes eurobaromètre de 2005 et 2007, avec 77% des personnes interrogées déclarant qu'il faut en faire plus pour améliorer le bien-être des animaux dans leur pays. Une enquête eurobaromètre a révélé en mars 2007 que 84% des personnes sondées pensent qu'il est justifié de réduire les aides aux agriculteurs qui ne respectent pas les normes minimales légales de bien-être animal.

Eurogroup pense que la PAC doit contribuer à l'amélioration du bien-être des animaux beaucoup plus drastiquement qu'actuellement. La PAC doit empêcher l'industrialisation accrue de la production animale, et cela ne peut être obtenu à long terme que par des changements drastique de la PAC actuelle entraînant la suppression du premier pilier, et la création d'une politique de développement rural renforcée. Dans un proche avenir, des améliorations doivent être encouragés par le biais du premier pilier autant que par le développement rural.

La compétitivité est un des objectifs de la Commission et plus particulièrement de la PAC. Eurogroup pense qu'être un agriculteur compétitif ne signifie pas nécessairement produire plus à moindre coût. La qualité et le respect du bien-être des animaux peuvent et doivent être utilisés pour améliorer la compétitivité des agriculteurs européens. Afin d'atteindre cet objectif, les agriculteurs européens doivent recevoir des primes pour se convertir à des systèmes qui respectent mieux le bien-être des animaux et l'environnement, produisent une meilleure qualité, et les rendent plus compétitifs en répondant aux demandes des citoyens.

Les demandes d'Eurogroup

Eurogroup for Animals demande à la Commission européenne et aux États membres de prendre en compte les demandes suivantes lorsqu'ils discuteront de l'avenir de la politique agricole de l'UE au cours du bilan de santé et des futures réformes de la PAC:

Paiements directs

- **Un mécanisme d'évaluation doit être mis en place afin de garantir que les aides du premier pilier ne soient pas dommageables pour le bien-être des animaux d'élevage, mais contribuent au contraire à son amélioration.** Cela permettrait de respecter l'objectif de la réforme de la PAC en 2003 d'améliorer le bien-être animal, ainsi que les exigences du protocole sur la protection des animaux annexé au Traité d'Amsterdam, et les conclusions du Conseil sur le plan d'action communautaire sur la protection et le bien-être des animaux.
- **Les subsides payés aux éleveurs de bétail devraient être liés à la terre et conditionnés au respect de densités de stockage adaptées à la capacité de charge des prairies.** Actuellement les éleveurs reçoivent des subsides principalement sur base des aides des années précédentes² ou, dans le cas de primes animales couplées, sur base du nombre de têtes de bétail. Historiquement un petit nombre d'exploitations intensives ont reçu la plus grande partie des subsides de l'UE. Ce système d'aides historiques perpétue l'inégalité entre les exploitations en ce qui concerne les aides qu'elles reçoivent. Eurogroup pense aussi que si les subsides sont liés à la terre à condition qu'elle soit cultivée d'une façon durable, cela permettra de promouvoir un élevage extensif bien géré.

² Neuf parmi 17 États membres de l'UE allouent les subsides sur une base purement historique. Au R-U l'Ecosse et le Pays de Galle utilisent une base historique et l'Irlande du Nord et l'Angleterre un système hybride (paiement à l'unité de surface et subside additionnel sur base historique). Six États membres utilisent également un système hybride. Seuls 2 des nouveaux états membres ont choisi d'appliquer la réforme de la PAC complètement en utilisant un paiement à l'hectare.

- **Un plafond doit être fixé pour le montant des aides directes qu'une exploitation peut recevoir.** Ceci permettrait de libérer des fonds pour aider les exploitations plus petites à faire des investissements en faveur du bien-être des animaux et à devenir plus compétitives sur le marché de l'UE.
- **La conditionnalité doit être appliquée à toutes les normes de bien-être animal existantes et les nouvelles normes qui seront adoptées à l'avenir doivent être automatiquement ajoutées à la liste des exigences réglementaires en matière de gestion.** Eurogroup pense que la Commission a fait un pas en avant en rendant la conditionnalité obligatoire, mais que les normes de bien-être animal actuellement incluses dans la conditionnalité doivent aussi comprendre toutes les normes légales telles que celles relatives aux poules pondeuses et aux poulets de chair. Une procédure doit aussi être établie pour que, dès que de nouvelles normes sont adoptées, elles soient automatiquement ajoutées à la liste des normes couvertes par la conditionnalité. De plus, pour les espèces animales pour lesquelles il n'existe pas encore de normes légales de l'UE³, les normes comprises dans les recommandations adoptées par le comité permanent de la Convention européenne pour la protection des animaux d'élevage devraient être ajoutées à cette liste.
- **Les éleveurs doivent recevoir des compensations pour les investissements visant à respecter des normes plus strictes de bien-être animal.** Les citoyens de l'UE sont convaincus que le bien-être des animaux d'élevage doit être davantage amélioré. Il est dans ce cas justifié de couvrir les coûts d'adaptation à de nouvelles normes de bien-être animal au moyen de l'argent des contribuables. Cette aide permettrait aux agriculteurs de réaliser des ajustements structurels qui amélioreraient leur compétitivité.
- **Toutes les restitutions à l'exportation d'animaux vivants vers les pays tiers doivent être abolies.** Bien que pour les animaux destinés à l'abattage elles sont supprimées depuis décembre 2005, des restitutions sont toujours payées pour les génisses de race pure ou les jeunes vaches destinées à la reproduction exportées vers les pays tiers, souvent avec des conséquences négatives pour leur bien-être dues au transport de longue durée⁴. L'UE a promis d'arrêter de verser des subsides à l'exportation en 2013. Eurogroup pense que pour les animaux vivants tous les subsides à l'exportation doivent être abolis immédiatement.

Développement rural

Eurogroup pense que les subsides du développement rural devraient être principalement utilisés pour promouvoir la protection de l'environnement et l'amélioration du bien-être animal. Cela permettrait de respecter l'objectif de la stratégie renouvelée de développement durable "*Améliorer la gestion et éviter la surexploitation des ressources naturelles*"⁵. Les règles à suivre pour demander un financement devraient être simplifiées, et les programmes devraient couvrir moins de mesures et les procédures être plus simples. Le budget devrait être clairement divisé en rubriques spécifiques pour les différentes catégories de mesures correspondant à différents objectifs.

- **Davantage de fonds doivent être alloués au développement rural en général et aux mesures de bien-être animal en particulier.** Eurogroup pense que des taux plus élevés et obligatoires de modulation doivent être adoptés pour augmenter le budget du développement rural. Le taux actuel de 5% doit être progressivement accru pour atteindre 20%.

De plus, la Commission devrait mettre en place un mécanisme garantissant que les fonds qui proviennent de l'application de la conditionnalité avec les normes légales de bien-être animal soient alloués aux mesures de bien-être animal incluses dans le développement rural dans le pays d'origine. Actuellement la plus grande partie (75%) des subsides qui sont retenus aux agriculteurs qui ne respectent pas les exigences légales retournent à l'UE. Nous pensons que ces fonds devraient rester dans l'État membre auquel ils ont été alloués. De plus ces subsides confisqués pour la non-application des normes de bien-être animal devraient être alloués aux mesures de bien-être animal dans le développement rural.

³ Poisson d'élevage, bovins, canards et oies, caprins et ovins, dindes.

⁴ Au total 94 248 génisses ont été exportées vers des pays tiers en 2006

⁵ Une des actions de cet objectif de la SDS stipule: "Dans le domaine de l'agriculture et de la pêche, les États membres et la Commission déploieront des efforts supplémentaires dans le cadre des nouveaux programmes de développement rural, de la réforme de la politique commune de la pêche, des nouveaux cadres législatifs concernant l'agriculture biologique et le bien-être des animaux ainsi que du plan d'action dans le domaine de la biomasse"

La proportion de fonds venant du budget de l'UE devrait aussi être augmentée, en donnant à l'État membre la possibilité d'utiliser un taux de co-financement plus élevé que les 50 ou 55% actuellement autorisés.

- **L'inclusion de mesures de bien-être animal dans les programmes de développement rural doit devenir obligatoire pour les États membres.** Les agriculteurs doivent avoir la possibilité dans tous les États membres de l'UE de recevoir des aides pour améliorer le bien-être des animaux. Les États membres doivent proposer un choix de mesures dont l'objectif est d'améliorer le bien-être des animaux et les promouvoir auprès des agriculteurs. Ce choix doit au moins inclure la possibilité pour les agriculteurs de recevoir des compensations lorsqu'ils appliquent des normes de bien-être animal significativement plus sévères que les normes minimales légales (mesure 215 dans les programmes de développement rural pour la période 2007-2013).
- **Les mesures de développement rural visant à améliorer le bien-être des animaux devraient être mieux promues auprès des agriculteurs.** Actuellement, les programmes de développement rural comprennent une large gamme de mesures et il n'est pas nécessairement clair quelles sont celles qui entraînent une amélioration du bien-être animal. De plus une seule mesure peut avoir plusieurs objectifs. Eurogroup pense que les États membres devraient fournir aux agriculteurs des informations claires sur les mesures qui contribuent à l'amélioration du bien-être des animaux.
- **Une partie significative du budget de développement rural doit être réservée au financement des mesures de bien-être animal.** Au moins 10% (cela représente actuellement 1 milliard d'euros/an) du budget de développement rural doit être allouée aux mesures de bien-être animal. Afin d'améliorer efficacement le bien-être animal, une ligne budgétaire doit être spécifiquement réservée au bien-être animal dans les programmes de développement rural. De même une proportion considérable des fonds transférés depuis le premier pilier doit être utilisée pour l'amélioration du bien-être animal.
- **Les produits respectueux du bien-être animal devraient être promus sur le marché.** Bien que les consommateurs disent qu'ils veulent plus de bien-être animal, ils ont des difficultés à trouver ces produits lorsqu'ils font leurs achats. Soit ces produits ne sont pas disponibles dans les supermarchés, soit ils ne sont pas faciles à identifier. Ils doivent être mieux promus en tant que produits respectant des normes de bien-être animal significativement plus sévères que les normes minimales légales. Les actions de promotion devraient aussi permettre de conscientiser les consommateurs qui ne sont pas informés sur le bien-être animal, en révélant l'existence de tels produits. De plus Eurogroup pense que la promotion de produits respectueux du bien-être animal contribuera également à l'objectif de promotion de formes durables de production et de consommation inclus dans la stratégie renouvelée de développement durable.
- **Des normes élevées de bien-être animal doivent être définies comme référence pour l'évaluation des programmes d'assurance qualité inclus dans les programmes de développement rural des États membres.** Nous sommes convaincus que la Commission européenne doit définir d'urgence de bonnes normes de bien-être similaires à celles qu'Eurogroup a proposées⁶. Nous sommes préoccupés par le fait que les programmes de développement rural présentés par les États membres peuvent offrir des subsides pour la participation à des programmes d'assurance qualité qui garantissent seulement le respect des normes minimales légales de bien-être animal. Ce type d'aide n'est pas acceptable car tous les agriculteurs doivent respecter les normes légales. Les programmes d'assurance qualité qui prétendent améliorer le bien-être animal devraient être évalués en utilisant un ensemble de normes élevées de bien-être animal comme point de comparaison.
- **Les programmes de développement rural des États membres doivent être évalués en détails afin de garantir qu'ils contribuent aux objectifs d'amélioration du bien-être animal de la PAC.** Lorsque le bien-être animal est mentionné comme objectif d'une mesure, un critère spécifique doit être inclus dans l'évaluation des programmes, afin de garantir que les subsides sont effectivement versés aux éleveurs qui contribuent à l'amélioration du bien-être des animaux.

Pour plus d'information, veuillez contacter:

Véronique Schmit, Senior Policy Officer, v.schmit@eurogroupforanimals.org

⁶ <http://www.eurogroupforanimals.org/consumers/pdf/eurogroupwelfarestandards.pdf>