



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.1.2012  
SEC(2012) 56 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT**

*accompagnant le document:*

**Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité  
économique et social**

**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}  
{SEC(2012) 55 final}

# DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

## RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

*accompagnant le document:*

**Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social**

**sur la stratégie de l'Union européenne pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2012-2015**

### 1. CONTEXTE

#### 1.1. Définition, objectifs et portée

L'Organisation mondiale de la santé animale définit en ces termes la notion de bien-être des animaux:

«[...] Le bien-être d'un animal [...] est considéré comme satisfaisant si les critères suivants sont réunis : bon état de santé, confort suffisant, bon état nutritionnel, sécurité, possibilité d'expression du comportement naturel, absence de souffrances telles que douleur, peur ou détresse.»

Les objectifs, les principes et le champ d'application de la politique de l'Union européenne (UE) en matière de bien-être des animaux découlent de l'article 13 du traité sur le fonctionnement de l'UE. Cet article ne fournit pas de base juridique à la protection des animaux, mais il crée l'obligation, pour les États membres et l'Union, de veiller à ce que les exigences en matière de bien-être des animaux soient prises en considération dans le cadre de certaines politiques européennes.

#### 1.2. Secteurs concernés

Le secteur agricole exploite environ deux milliards d'oiseaux et 334 millions de mammifères chaque année. Douze millions d'animaux seraient utilisés chaque année à des fins expérimentales. L'UE compte environ 120 millions de chiens et de chats principalement domestiques.

Le secteur de l'élevage dans l'UE se chiffre à 149 milliards d'euros. En outre, l'utilisation d'animaux à des fins expérimentales représente, selon les estimations, une valeur totale de 930 millions d'euros par an.

Le nombre de personnes manipulant des animaux dans le cadre d'une activité économique peut être estimé à quelque 4 millions, soit principalement les exploitants agricoles.

### **1.3. La politique de l'UE en matière de bien-être animal**

L'Union européenne s'est dotée d'instruments législatifs et non législatifs à l'appui de sa politique en matière de bien-être animal. Le corps de la législation de l'UE en matière de bien-être animal s'applique aux animaux producteurs de denrées alimentaires (veaux, porcins, volailles, leur transport et leur abattage) et aux animaux utilisés à des fins expérimentales. Au rang des instruments non législatifs, l'UE subventionne le bien-être des animaux par l'intermédiaire du Fonds de développement rural de la politique agricole commune, ainsi que des travaux de recherche, des activités internationales, des actions de communication et des formations.

En 2006, la Commission a adopté un plan d'action communautaire pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2006-2010<sup>1</sup>. Ce plan d'action était le premier document regroupant en un seul texte les différents aspects de la politique de l'Union européenne en matière de bien-être animal.

### **1.4. Références et consultations**

En décembre 2009, la Commission a commandé une évaluation externe de la politique de l'UE en matière de bien-être des animaux. Les parties intéressées ont été largement consultées au cours de ce processus d'évaluation et de l'analyse d'impact. On compte parmi elles les secteurs économiques utilisant des animaux, les organisations de protection des animaux et les scientifiques spécialistes du bien-être animal.

## **2. DEFINITION DU PROBLEME**

### **2.1. Les problèmes relatifs au bien-être des animaux et leurs causes**

L'UE transige couramment sur le bien-être de certaines catégories d'animaux: par exemple, on coupe la queue et on castré les porcelets sans anesthésie. Le Conseil a également épinglé les problèmes de bien-être animal liés à l'élevage et au commerce des chiens et des chats. Chaque problème en matière de bien-être animal a ses causes spécifiques. Il existe toutefois un certain nombre de facteurs communs:

1. Le contrôle de l'application de la législation de l'Union par les États membres fait souvent défaut dans un certain nombre de domaines. Certains États membres ne prennent pas de mesures suffisantes pour informer les acteurs concernés, former les inspecteurs officiels, effectuer des contrôles et appliquer des sanctions. Dès lors, d'importants volets de la réglementation européenne ne sont pas pleinement appliqués et n'ont pas les effets attendus sur le bien-être des animaux.

En outre, l'application de normes plus élevées de bien-être animal entraîne parfois des coûts supplémentaires pour les producteurs. Dans de nombreux cas, les exploitants qui respectent, devancent ou dépassent les règles de l'UE en

---

<sup>1</sup> COM(2006) 13 final.

matière de bien-être animal ne se voient récompensés d'aucun avantage économique.

2. Il manque une information appropriée des consommateurs sur les questions de bien-être animal.

Il existe un marché limité pour les produits présentant des caractéristiques spécifiques en matière de bien-être animal. Une enquête à l'échelle européenne montre que 64 % de la population accorde de l'importance à la question du bien-être animal. Néanmoins, des études montrent aussi que le bien-être des animaux n'est qu'un facteur parmi d'autres dans le choix des consommateurs.

3. Les acteurs concernés n'ont pas une connaissance suffisante des questions de bien-être animal. Cette méconnaissance a pesé sur la conception des méthodes de production modernes. Par ailleurs, la faible connaissance des pratiques de substitution parmi les exploitants et le personnel des administrations publiques entraîne souvent une résistance à des réformes qui pourraient instaurer des systèmes de production plus respectueux des animaux.

4. L'absence de réglementation spécifique et de lignes directrices au niveau de l'UE ne permet pas d'assurer un bien-être adéquat à certaines catégories d'animaux (certaines espèces d'élevage, ou les chiens et les chats).

## 2.2. Scénario de base

Les États membres sont suivis par les experts de la Commission. Ces derniers ne disposent pas de mandat pour inspecter et sanctionner directement les entreprises, mais déterminent si les autorités compétentes le font. Des inspections sont donc effectuées concernant la réglementation spécifique de l'UE applicable aux animaux d'élevage. La Commission peut engager une procédure judiciaire contre un État membre en cas d'infraction.

Les contrôles de l'application nécessitent d'importantes ressources humaines et ont un impact limité sur les autorités compétentes. La politique actuelle de l'UE permet donc de s'attaquer aux problèmes d'application critiques, mais sa portée reste limitée.

D'un point de vue économique, la politique de l'UE prévoit certains instruments pour dédommager les producteurs qui s'exposent à des coûts de production plus élevés. Les périodes transitoires ne se sont pas avérées très probantes. Du point de vue des consommateurs, il n'existe aucun instrument de l'UE, sauf dans le secteur des œufs, qui leur permette d'exprimer un choix en faveur de produits plus respectueux du bien-être animal.

L'UE a pris des initiatives pour remédier à la méconnaissance des questions de bien-être animal parmi les parties intéressées. L'Union a progressivement introduit dans sa législation des exigences de compétences pour les personnes manipulant des animaux. Toutefois, ces exigences ne couvrent pas tous les animaux concernés. L'Union finance des projets de recherche sur le bien-être des animaux pour 15 millions d'euros par an en moyenne. Il est cependant nécessaire d'intensifier les

efforts quant à la diffusion des résultats de la recherche et à leur conversion en outils pratiques.

La politique européenne actuelle n'aborde pas certaines questions de bien-être animal. L'UE pourrait continuer d'adopter des dispositions législatives spécifiques au cas par cas, mais une telle approche par secteur est peu susceptible de couvrir les causes communes du problème.

### **2.3. Test de subsidiarité**

Certains États membres insistent sur la possibilité de maintenir leur propre politique en matière de bien-être des animaux. L'Union a progressivement adopté plusieurs dispositions législatives sur le bien-être des animaux afin d'éviter les distorsions du marché intérieur liées aux différences dans les législations nationales.

La justification de cette intervention s'appuie sur le fait que le niveau des exigences en matière de bien-être animal a une incidence sur la compétitivité des activités économiques impliquant des animaux. L'harmonisation des exigences à l'échelle de l'Union apporte ainsi une valeur ajoutée en établissant un ensemble de règles communes applicables aux entreprises concernées.

## **3. OBJECTIFS**

La nouvelle stratégie pour le bien-être des animaux poursuit les objectifs suivants:

- objectif 1: renforcer les contrôles portant sur l'application de la législation de l'UE;
- objectif 2: assurer une concurrence ouverte et loyale entre les exploitants de l'UE;
- objectif 3: sensibiliser les exploitants de l'UE à la question du bien-être des animaux et améliorer leur connaissance du sujet;
- objectif 4: uniformiser la protection du bien-être animal entre toutes les espèces.

## **4. OPTIONS**

Chaque solution envisagée se concentre sur un ou plusieurs objectifs spécifiques:

- Option 1: renforcer le respect de la législation par les États membres (action de l'UE de type non réglementaire)

L'option 1 s'articulera autour des initiatives suivantes:

- augmentation du nombre de missions d'audit dans les États membres et les pays tiers;
- renforcement de la coopération intergouvernementale en vue de promouvoir une meilleure application de la législation;

- organisation d’ateliers avec les acteurs concernés sur des questions spécifiques liées au bien-être des animaux;
- définition de lignes directrices au niveau de l’UE pour les espèces couvertes par la convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages;
- renforcement de la participation à la formation intitulée «Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres».

Dans ce scénario, le cadre législatif de l’UE restera inchangé. Les règles existantes pourront être mises à jour ou de nouvelles règles adoptées au cas par cas.

- Option 2: établir une norme de référence pour les régimes volontaires (autorégulation du secteur)

L’option 2 s’articulera autour des initiatives suivantes:

- constitution d’un cadre juridique pour étalonner les régimes de certification s’appuyant sur des allégations de bien-être animal;
- campagnes de communication visant à informer les consommateurs;
- mise au premier plan, sur la scène internationale, des actions de l’UE en rapport avec le bien-être des animaux.

La Commission proposera un cadre juridique pour ouvrir le marché aux régimes de certification volontaires s’appuyant sur des allégations de bien-être animal. Ce cadre permettra aux régimes de certification d’être enregistrés à l’échelon de l’UE, et l’enregistrement aboutira à la création préliminaire d’une norme de référence de l’UE.

Dans ce scénario, un nouvel acte législatif sera proposé, mais le reste du cadre législatif de l’UE restera inchangé. Les règles existantes pourront être mises à jour ou de nouvelles règles adoptées au cas par cas.

- Option 3: instituer un réseau européen de centres de référence (législation spécifique de l’UE)

Dans ce scénario, la Commission proposera d’établir un réseau de centres de référence sur la base d’un modèle existant dans le domaine de la santé animale. Ce réseau consolidera les ressources scientifiques nationales existantes en matière de bien-être des animaux. Il ne reproduira pas l’activité de l’Autorité européenne de sécurité des aliments ni celle du Centre commun de recherche de l’UE.

Chaque centre jouera les rôles suivants:

- coordonner la recherche à l’échelle de l’Union et effectuer des travaux de recherche sur des thèmes pertinents pour l’UE;

- fournir une expertise scientifique et technique aux autorités compétentes concernant la législation de l’Union européenne;
  - diffuser les résultats de la recherche et les innovations auprès des acteurs concernés dans l’UE et de la communauté scientifique internationale;
  - coordonner à l’échelle de l’UE le recensement et l’évaluation des activités de formation professionnelle en rapport avec le bien-être des animaux.
- Option 4: rationaliser les exigences en matière de compétences et recourir à des indicateurs du bien-être animal (législation cadre générale)

Cette solution consistera en une proposition de législation européenne générale concernant le bien-être des animaux. Le but sera de simplifier de la manière suivante les exigences déjà prévues dans certains actes de la législation de l’UE:

- intégrer dans un texte commun unique et plus précis les exigences en matière de compétences;
- introduire la possibilité d’utiliser des indicateurs du bien-être animal comme solution de substitution au respect de la législation.

Cette option impliquera de remplacer la directive 98/58 (directive générique pour tous les animaux d’élevage) par la nouvelle législation.

L’option 4 ne couvrira que les catégories d’animaux actuellement visées par des dispositions spécifiques de la réglementation européenne.

- Option 4+: examiner la possibilité d’étendre le champ d’application de l’option 4

L’option 4+ se penchera sur l’intérêt d’étendre le champ d’application de l’option 4 à d’autres animaux pour lesquels des problèmes de bien-être ont été mis en évidence.

## **5. ANALYSE D’IMPACT**

Aucune des options envisagées n’aura d’incidence négative sur les droits fondamentaux et, plus spécifiquement, sur la liberté de religion telle qu’elle est garantie dans la législation pertinente relative à la protection des animaux au moment de leur abattage ou de leur mise à mort.

### **5.1. Effets de l’option 1**

L’incidence de l’option 1 en ce qu’elle permettra d’améliorer l’application de la législation devrait être assez positive (++), mais limitée dans certains secteurs qui posent problème.

L'incidence de l'option 1 en ce qu'elle assurera une concurrence ouverte et loyale entre les producteurs de l'UE devrait être positive (+), mais limitée puisque cette solution ne contribuera pas à aider les consommateurs à distinguer les produits respectueux du bien-être des animaux.

Par le passé, des ateliers ont été organisés pour les parties concernées sur des problèmes d'application spécifiques. Leurs résultats ont été positifs. L'incidence de l'option 1 en ce qu'elle permettra d'améliorer la connaissance des acteurs concernés devrait donc être légèrement positive (+).

L'incidence de l'option 1 en ce qu'elle permettra d'améliorer l'uniformité de la protection du bien-être animal entre toutes les espèces devrait être neutre (0).

L'incidence sur le budget de l'UE devrait être légèrement négative (-), ou neutre (0) si les ressources nécessaires sont réaffectées à partir d'autres activités.

L'option 1 est approuvée à l'unanimité par toutes les parties concernées.

## **5.2. Effets de l'option 2**

La valeur économique accrue qu'entraînerait l'option 2 pourrait encourager les exploitants à appliquer des normes plus strictes en matière de bien-être animal. L'incidence de l'option 2 en ce qu'elle permettra d'améliorer l'application de la législation devrait donc être légèrement positive (+).

L'établissement d'une norme de référence à l'échelle de l'Union européenne pour les régimes enregistrés auprès de l'UE augmentera les possibilités pour les producteurs européens d'obtenir de meilleurs prix pour les produits qui respectent des normes plus strictes en matière de bien-être animal. Par conséquent, l'incidence de l'option 2 en ce qu'elle assurera une concurrence ouverte et loyale entre les exploitants de l'UE devrait être très positive (+++).

Avec l'option 2, les exploitants sont susceptibles de devenir plus responsables en ce qui concerne le bien-être des animaux. Dès lors, l'incidence de l'option 2 en ce qu'elle permettra d'améliorer la connaissance des exploitants devrait être légèrement positive (+).

L'option 2 renferme le potentiel pour traiter certains problèmes de bien-être animal qui ne sont pas couverts par la réglementation de l'UE, mais elle est peu susceptible d'apporter une solution aux pratiques les plus dommageables. L'incidence de l'option 2 en ce qu'elle permettra d'améliorer l'uniformité de la protection entre toutes les espèces animales devrait, en somme, être légèrement positive (+).

L'option 2 pourrait aussi rendre moins nette la distinction entre l'application de la législation et l'application des normes du secteur privé. La transparence pour les consommateurs est toutefois indispensable, et si un système devait être mis sur pied, cet aspect devrait être étudié avec soin.

L'option 2 nécessitera sans doute des ressources financières additionnelles, principalement pour promouvoir la nouvelle norme de référence auprès des consommateurs et pour accroître les activités internationales. L'incidence de l'option 2 sur le budget de l'UE devrait donc être légèrement négative (-).



L'option 2 a été accueillie favorablement par la plupart des parties concernées.

### 5.3. Effets de l'option 3

L'option 3 contribuera à assurer une meilleure application de la législation en fournissant une assistance technique aux autorités compétentes ainsi qu'aux exploitants. Toutefois, il est peu probable qu'elle atteigne les producteurs qui en auraient le plus besoin. L'incidence de l'option 3 en ce qu'elle permettra d'assurer une meilleure application de la législation devrait, par conséquent, être légèrement positive (+).

En augmentant l'investissement dans la recherche appliquée, on peut s'attendre à ce que l'option 3 exerce des effets positifs sur la compétitivité des producteurs de l'UE. Elle peut également les aider à mettre sur pied de régimes de certification. Dès lors, l'incidence de l'option 3 en ce qu'elle assurera une concurrence ouverte et loyale devrait être légèrement à relativement positive (+ à ++) en fonction du niveau de financement disponible.

L'augmentation des fonds en faveur de projets de recherche européens contribuera à renforcer la prise de conscience chez les acteurs concernés par le bien-être des animaux. En conséquence, l'incidence de l'option 3 sur la connaissance des exploitants devrait être assez positive (++).

L'option 3 devrait également être neutre (0) à légèrement positive (+) en ce qui concerne l'uniformisation de la protection entre les différentes espèces animales.

Quant à l'incidence de l'option 3 sur le budget de l'UE, on peut s'attendre à ce qu'elle soit légèrement négative (-).

L'option 3 bénéficie du soutien général de toutes les parties concernées, et notamment du Parlement européen.

### 5.4. Effets de l'option 4

Les exigences en matière de compétences pour les personnes manipulant des animaux devraient contribuer à assurer une meilleure application de la réglementation. Le recours à des indicateurs du bien-être animal pour parvenir à la conformité laissera la possibilité d'être souple dans la mise en œuvre de certaines dispositions et, partant, en facilitera l'application. En raison du vaste champ d'application de la mesure, les effets de l'option 4 sur l'application de la législation devraient dès lors être assez positifs (++).

L'option 4 entraînera des coûts de formation pour les exploitants. Néanmoins, elle aura aussi des retombées positives durables sur leur compétitivité. Elle prévoit en outre de recourir à des indicateurs du bien-être animal, ce qui pourrait réduire d'autres coûts de mise en conformité.

L'incidence de l'option 4 en ce qu'elle assurera une concurrence ouverte et loyale devrait par conséquent être légèrement négative (-) à neutre (0), en fonction des bénéfices éventuels qu'apporteront la formation complémentaire et l'introduction d'indicateurs du bien-être animal et de leur capacité à compenser les coûts de la formation.

Les exigences en matière de compétences développeront la connaissance des exploitants. La mesure étant contraignante, elle aura un effet beaucoup plus marqué que l'option 3. L'incidence de l'option 4 devrait donc être très positive (++++) en ce qu'elle améliorera la connaissance des exploitants en matière de bien-être animal.

L'option 4 n'aura pas d'incidence sur l'uniformisation de la protection entre les différentes espèces animales (0).

Les parties concernées estiment, à l'unanimité, que l'éducation des travailleurs produit des effets extrêmement bénéfiques et durables sur le bien-être des animaux.

Les parties concernées sont toutefois divisées quant à l'utilisation d'indicateurs du bien-être animal. Les producteurs craignent une charge administrative excessive, tandis que les organisations de protection des animaux doutent que le recours à de tels indicateurs puisse remplacer de manière efficace des mesures prescriptives.

### **5.5. L'option 4 +**

L'incidence sur les objectifs 1, 2 et 3 n'est pas considérée comme pertinente, alors que l'incidence sur l'objectif 4 devrait être légèrement à relativement positive (+/++) en fonction des éventuelles actions de suivi que les études impliqueront.

## **6. COMPARAISON DES OPTIONS**

Globalement, les options sont complémentaires. L'option 4 constitue un outil puissant pour atteindre des objectifs importants, car elle crée des obligations pour tous les exploitants concernés. Néanmoins, elle implique des coûts de mise en conformité, qui peuvent peser sur la compétitivité. Par ailleurs, elle ne s'attaque pas aux causes économiques. Les options 2 et 3 combinées traiteraient beaucoup plus efficacement cet aspect et se renforceraient mutuellement.

Dans l'ensemble, l'option 3 semble l'option présentant le meilleur rapport coût/efficacité; elle propose en effet un bon compromis entre des coûts modérés et toute en série d'incidences sur les causes principales du problème.

## **7. OPTION PRIVILEGIEE**

Aucune option n'est en mesure d'apporter à elle seule une solution efficace et intéressante d'un point de vue économique à tous les problèmes rencontrés. L'option privilégiée sera donc une combinaison des mesures suivantes:

1. Examiner la possibilité d'un cadre législatif simplifié au niveau de l'UE, qui inclura:
  - un cadre visant à améliorer la transparence et la pertinence des informations fournies aux consommateurs concernant le bien-être des animaux,
  - la mise en place d'un réseau de centres de référence,

- l'intégration dans un texte unique des exigences en matière de compétences (avec une période de transition, afin de réduire les coûts de mise en conformité),
  - la possibilité de recourir à des indicateurs du bien-être animal fondés sur les résultats obtenus.
2. Élaborer des outils pour mieux faire respecter la réglementation de l'UE par les États membres.
  3. Soutenir la coopération internationale.
  4. Communiquer des informations appropriées aux consommateurs et au public.
  5. Enquêter sur le bien-être des animaux non couverts par la réglementation spécifique de l'UE.

## **8. SUIVI ET EVALUATION**

Un certain nombre d'éléments sont déjà en place qui pourraient servir d'outils de suivi pour l'avenir. Le rapport énumère plusieurs indicateurs possibles. Il semble approprié de planifier une autre évaluation à la fin de la période de déploiement de la stratégie (2016).