

Contexte et enjeux en matière de bien-être des bovins

MIRABITO L. (1)

(1) Institut de l'Élevage 149, Rue de Bercy 75012 PARIS

RESUME

La description des politiques européennes et internationales en matière de bien-être montre une évolution récente dans la prise en compte du bien-être en élevage plus orientée vers des objectifs de résultats pour l'animal. Les approches se veulent désormais plus quantitatives et posent la question des indicateurs à utiliser, de la gestion des données et de la valorisation des résultats. Cette évolution va se poursuivre et nécessitera sans doute une implication collective accrue des éleveurs en concertation avec les autres acteurs de la société.

Background and challenges in terms of animal welfare for dairy and beef cattle

MIRABITO L. (1)

(1) Institut de l'Élevage 149, Rue de Bercy 75012 PARIS

SUMMARY

The description of European and international policy on welfare shows a recent evolution in its consideration in breeding that is directed towards animal results. The approaches are more quantitative and questions concerning which indicators to be used and how to manage data and valorize results are raised. This evolution will continue and will therefore require an increased collective implication of farmers working together with other actors of society.

INTRODUCTION

Depuis une trentaine d'années, le bien-être animal est devenu progressivement une des composantes majeures de la perception par le grand public des systèmes d'élevage au même titre que leur impact sur l'environnement ou les risques en matière de sécurité des aliments.

Après une phase d'émergence dans les années 80 de cette problématique dans le débat public, sous l'impulsion des institutions européennes, différentes réglementations ont conduit à une remise en cause des systèmes de production les plus restrictifs sur le plan comportemental.

Mais les questions posées ultérieurement par les systèmes d'élevage en semi-liberté (bâtiment, parcours ou pâturage, ...) ont stimulé les développements scientifiques et conduit à l'émergence d'une approche qui laisse plus de libertés sur les moyens que les éleveurs peuvent mettre en œuvre tout en ciblant des objectifs de résultats pour l'animal.

Cette évolution se reflète aujourd'hui dans les différentes options envisagées pour les politiques publiques (européennes ou internationales) en matière de bien-être animal. En s'appuyant sur un état des lieux des options envisagées et des discussions en cours, cet article a pour objectif d'esquisser quelques enjeux auxquels les filières bovines pourraient être confrontées dans les prochaines années.

1. LE CONTEXTE POLITIQUE ET REGLEMENTAIRE

Les Institutions européennes ont joué un rôle moteur dans la mise en œuvre de règles minimales de protection animale en élevage. Historiquement, le Conseil de l'Europe, après l'adoption de la Convention sur la protection des animaux en élevage en 1976 a été l'institution internationale où ont été élaborées les premières recommandations spécifiques comme celles concernant les bovins adoptées en 1988. Mais à partir des années 90, l'Union Européenne a, à son tour, adopté un ensemble de textes comme, par exemple, en 1991 une Directive concernant les veaux de boucherie.

La politique de l'Union Européenne s'est progressivement construite autour de la reconnaissance de l'animal comme être sensible (Traité d'Amsterdam en 1997) renforcé par le Traité de Lisbonne (2009) qui rappelle que les politiques agricoles, de marché intérieur etc. doivent tenir compte du bien-être des animaux.

Depuis 2006, l'action de la Commission est, de plus, structurée par des plans d'action qui listent les priorités en la matière. Le premier plan (2006) avait ainsi élevé au rang des priorités la question du bien-être des vaches laitières en élevage et celle du bien-être des animaux à l'abattoir. L'avis de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) sur le bien-être des vaches laitières (2009) et le Règlement (CE) N° 1099/2009 (2009) ont constitué un des résultats de cette stratégie.

La nouvelle stratégie de la Commission, adoptée en 2012, s'articule autour d'un projet de loi cadre (tableau 1) et de mesures de renforcement et d'harmonisation de l'application des textes existants (amélioration de l'application, information des consommateurs, PAC et coopération internationale). Dans ce contexte, on peut souligner, entre autres axes de réflexion dans le projet de « loi cadre » l'importance accordée à l'utilisation des indicateurs de résultats comme moyen de simplification réglementaire et de garantie pour le consommateur. L'idée d'une responsabilisation des acteurs et le fait de considérer que le respect du bien-être animal est une composante parmi d'autres de l'évaluation de la performance d'un système de production semblent constituer les principes sous-jacent de cette réflexion.

Dans le processus d'élaboration de la réglementation européenne, il faut noter le rôle majeur que peut jouer l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA - Vannier et Berthe, 2012). Elle apporte à la Commission un soutien scientifique et technique en utilisant notamment l'analyse des risques. Il existe donc un lien direct entre les avis de l'Autorité et certaines réglementations (par exemple, sur le transport ou l'abattage). Mais l'EFSA joue aussi un rôle dans les développements méthodologiques notamment la formalisation de l'évaluation des risques appliquées au bien-être animal. Parmi les avancées récentes, on notera la proposition d'introduire la notion d'analyse des facteurs en lieu et place de l'analyse des dangers, trop restrictive à la notion de détérioration du bien-être. De même, différents travaux sont réalisés dans le but de parvenir à une approche quantitative du risque. En effet, de façon simpliste, ce type d'analyse repose sur un modèle probabiliste incluant la probabilité pour un animal d'être exposé à un facteur, la probabilité que ce facteur ait une conséquence sur le bien-être et l'importance de cette conséquence ainsi que sa durée. Dans les analyses conduites par l'EFSA jusqu'à présent, cette modélisation a reposé pour l'essentiel sur une approche

qualitative ou semi-quantitative. Un des enjeux aujourd'hui serait d'arriver à développer des approches plus quantitatives en s'appuyant sur des données collectées en élevage (EFSA, 2012)

Dans le futur, l'EFSA constituera vraisemblablement le socle sur lequel la Commission s'appuiera pour identifier les mesures réalisées sur l'animal qui apparaitraient les plus pertinentes pour le contrôle et la gestion du bien-être des animaux. Par exemple, un avis a été récemment publié sur ce type de mesures en ce qui concerne le bien-être des vaches laitières (EFSA, 2012).

Parallèlement aux institutions européennes, à partir du début des années 2000, une véritable mondialisation de la question du bien-être animal a eu lieu au niveau des pouvoirs publics avec notamment la reconnaissance du bien-être animal comme domaine d'action prioritaire dans le plan stratégique 2001-2005 de l'Organisation Mondiale de la Santé Animale (OIE). Cette première étape a été suivie de la mise en place d'un groupe de travail en 2002 chargé de préparer des lignes directrices qui sont ensuite adoptées par les 178 Pays et Territoires membres de l'OIE pour être intégrées dans le code sanitaire pour les animaux terrestres. Au delà de l'adoption de ces textes, l'OIE apporte aussi son soutien aux services vétérinaires des états chargés de mettre en œuvre les textes. Même si ces lignes directrices sont, compte tenu de la nécessité de les appliquer dans des situations très diverses, plus générales que les réglementations européennes, elles sont de toute façon structurantes pour les textes européens et peuvent être assez normatives comme dans le cas de l'abattage des animaux d'élevage.

Les premiers chapitres adoptés par l'OIE concernaient le transport et l'abattage des animaux avec une approche plutôt centrée sur les moyens à mettre en œuvre. Mais à l'image des autres Institutions, l'approche de l'organisation a évolué ces dernières années notamment lorsque la question de l'élevage a été soulevée. La méthodologie proposée aujourd'hui est d'appréhender les recommandations en matière de pratiques d'élevage sur la base d'objectifs de résultats déterminés à partir de mesures sur l'animal. Dans ce but, le groupe de travail de l'OIE a proposé une grille d'analyse des facteurs d'élevage en fonction des objectifs ciblés pour l'animal. Cette grille repose sur dix principes (Article 7.1.4 du Code terrestre) qui sont résumés à la figure 1. A titre d'exemple, l'environnement physique de l'animal doit permettre de réduire les risques de blessure (principe 2) et de favoriser le repos ou les mouvements (principe 3). Ainsi, chaque facteur d'élevage est considéré dans une perspective d'impact caractérisé sur l'animal et les règles de gestion ou de bonnes pratiques devraient être décrites. Deux recommandations de l'OIE ont été adoptées sur la base de ces principes, l'une concernant les bovins viande et l'autre les poulets de chair. Dans ces textes, les principes généraux se déclinent sous la forme d'une description des pratiques recommandées associée aux indicateurs de résultats (mesure sur l'animal) utilisables pour mesurer leur efficacité. Une recommandation concernant les vaches laitières est aujourd'hui en cours d'élaboration.

En conclusion, qu'ils s'agissent des acteurs scientifiques ou politiques, il semble désormais acquis que les stratégies développées en matière de bien-être animal doivent reposer sur des objectifs de résultats pour l'animal. Que ce soit dans le projet de « Loi cadre » de l'UE ou dans les orientations de l'OIE, cette tendance est manifeste car elle apparaît comme la réponse la plus pertinente, d'une part, au caractère multifactoriel de la plupart des atteintes potentielles au bien-être animal et, d'autre part, à la prise en compte de la diversité des conditions d'élevage.

De même, compte tenu du caractère multidimensionnel de la notion de bien-être, il apparaît évident que les mesures à réaliser sont multiples. Les derniers travaux de l'EFSA soulignent aussi la nécessité de mieux appréhender la spécificité des mesures et sans doute de hiérarchiser les plans d'action en fonction des objectifs visés. Ainsi se

développe en filigrane du projet de « Loi cadre », la notion d'une « tool box » d'indicateurs dans laquelle puiser en fonction d'objectifs ciblés. Enfin, il semble évident qu'on ne puisse pas dissocier ces mesures réalisées sur l'animal d'une maîtrise parallèle des pratiques d'élevage ou de l'environnement de l'animal, voire des caractéristiques de l'animal lui-même. Les 10 principes de l'OIE tenent de proposer une grille d'analyse qu'il convient ensuite de décliner par espèce en règles de gestion.

2. LES ENJEUX FUTURS POUR LES FILIERES BOVINES

Dans ce contexte politique et scientifique, et, étant entendu que certaines évolutions (projet de Loi cadre européen) sont encore des hypothèses de travail, on peut cependant identifier différentes questions auxquelles les filières bovines peuvent se trouver confrontées.

En fait, quelle que soit la stratégie adoptée *in fine* pour répondre aux attentes de la société, comme la modification de caractéristiques du système de production ou la mise en place de systèmes de gestion du bien-être, il paraît vraisemblable que l'impact de ces différentes options devra être évalué au travers de mesures réalisées sur l'animal. Dans ce but, la réflexion devra inclure les mesures déjà effectuées et disponibles dans les bases de données existantes et les perspectives de développement de nouveaux indicateurs liées à l'automatisation des élevages et au développement de nouvelles technologies d'enregistrement/détection. Les acteurs économiques doivent donc être partie prenante de ces discussions et intégrer dans leurs différents développements (sélection, capteur, contrôle de performance) les indicateurs de bien-être animal ou des mesures corrélées à celles proposées dans une future « tool box ». Cet enjeu est d'autant plus important que la cohérence des politiques publiques ou des stratégies privées passe nécessairement par le suivi d'indicateurs objectifs.

L'utilisation des indicateurs de bien-être animal est une condition nécessaire mais non suffisante. En effet, ils ne constituent que des outils pertinents dans une stratégie de gestion et de maîtrise du bien-être animal. On peut imaginer à ce niveau 3 grandes options possibles qui dépendront des objectifs des acteurs :

- une valorisation d'un modèle d'élevage alternatif ou plus « naturel » dont la cible principale est le consommateur final
- une stratégie « d'assurance bien-être » qui se conçoit plus facilement dans une démarche filière et de relation clients-fournisseurs
- une démarche ciblée par rapport à une problématique donnée qui vise à solutionner un problème particulier rencontré dans le processus de production. Ces options, illustrées au travers de différents exemples par Mounaix et al., (2013), nécessitent cependant des choix méthodologiques sous-jacents.

Par exemple, dans le cadre de démarches de type « labellisation » ou « assurance qualité bien-être », la méthode Welfare Quality® (qui appréhende le bien-être globalement au travers d'une soixantaine de mesures) ou des systèmes plutôt basés sur des points de contrôle ciblés (par exemple, troubles locomoteurs, mammites, troubles respiratoires) et dérivés en général de l'HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point) peuvent être pertinents. Le choix final peut aussi dépendre de l'analyse des risques conduite par l'EFSA. Pour l'élevage laitier, l'avis de l'Autorité en 2009 et les rapports qui ont suivi constituent donc autant de points de référence. Dans tous les cas cependant, la formalisation des règles de gestion ou des meilleures pratiques disponibles reste une étape indispensable dans une démarche de progrès.

Quelle que soit l'option choisie et la stratégie mise en œuvre, des enjeux apparaissent lorsqu'il s'agit de définir les niveaux des mesures à partir desquels une situation sera jugée

critique. Ces niveaux impliquent bien évidemment des considérations biologiques mais ils ne peuvent pas non plus être définis sans la prise en compte d'une dimension éthique et d'une réalité technico-économique. Le jugement construit à partir de la méthodologie Welfare Quality® ou la définition de seuil dans le cadre des évaluations réalisées en abattoir ont intégré partiellement ces considérations et il est clair que les filières de production doivent aussi être partie prenantes de cette réflexion. Mais celle-ci ne peut se concevoir sans l'existence d'indicateurs de suivi et sans une concertation avec toutes les parties prenantes, notamment les organisations non gouvernementales, qui peuvent jouer un rôle de médiateurs entre les attentes de la société et les progrès que peuvent réaliser les filières.

Enfin, quel que soit le point de vue adopté par rapport à l'évolution du cadre réglementaire européen ou international, il apparaît aussi que les évolutions récentes ou potentielles favorisent une prise de responsabilité par les acteurs économiques. Dans ce schéma, la mise en place de système de gestion du bien-être animal collectif ou individuel apparaît par conséquent comme une conséquence logique de futures réglementations cadre. D'ores et déjà, à l'échelle internationale, l'élaboration des recommandations de IOIE a eu pour conséquence d'induire, à l'initiative de certaines entreprises agro-alimentaires internationales, une résolution de l'International Organisation for Standardisation ISO - 64/2012) qui a conduit à la mise en place d'un groupe de travail (TC 34/WG 16) dont les objectifs sont de formuler des recommandations pour le développement d'une éventuelle norme (ou norme expérimentale) sur le bien-être animal. Une des principales conséquences de cette démarche, si elle aboutit car le projet est pour l'instant soumis à une consultation, serait de conduire à un socle commun voire une homogénéisation des démarches privées de gestion du bien-être animal. Cette « normalisation » potentielle peut signer aussi une convergence entre les stratégies publiques et privées compte tenu des accords de coopération adoptés par exemple entre l'OIE et l'ISO en 2011.

Mais la spécificité du contexte européen, qui se caractérise par un haut niveau de protection des animaux, et les enjeux économiques d'une telle normalisation internationale doivent aussi amener les producteurs européens à s'interroger sur l'importance respective des standards privés et publiques. Entre autres hypothèses, on pourrait penser que les grands objectifs et principes (définition du bien-être, indicateurs de mesures, objectifs de résultats) devraient rester dans le domaine de l'action publique (qui doit s'appuyer sur les connaissances scientifiques). Les moyens d'atteindre ces objectifs relèvent, certes, de la compétence des acteurs privés mais encore faudra-t-il que soient mis en place les outils de surveillance et de garantie qui seuls permettront la transparence vis-à-vis des consommateurs. Les filières et notamment les éleveurs pourraient collectivement jouer un rôle dans la construction de ces nouveaux équilibres.

CONCLUSION

L'évolution des connaissances scientifiques a permis l'émergence d'une approche plus opérationnelle du concept de bien-être animal. Confrontés à une complexité croissante des questions posées par la réassurance des consommateurs vis à vis des systèmes d'élevage, les acteurs politiques et les professionnels élaborent de nouveaux outils. A ce stade de développement, on peut identifier différents enjeux techniques (parmi lesquels, l'élaboration d'indicateurs, l'interprétation des mesures et la mise en place de systèmes de gestion du bien-être) que les filières bovines doivent relever alors que les systèmes de production vont vraisemblablement évoluer sous l'effet d'un contexte économique changeant.

Conseil de l'Europe (1976)

<http://conventions.coe.int/treaty/fr/Treaties/Html/087.htm>

Conseil de l'Europe (1988)

http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/biological_safety_and_use_of_animals/farming/Rec%20cattle%20E.asp#TopOfPage

EFSA Journal (2009) 1143, 1-38

EFSA Journal (2012); 10(1):255

EFSA Journal (2012);10(1):2513

European Commission (2009) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:303:0001:0030:EN:PDF>

European Commission (1991) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0629:FR:NOT>

European Commission (2006) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0013:FIN:FR:HTML>

European Commission (2012)

http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/actionplan/docs/aw_strategy_19012012_fr.pdf

Mounaix et al. (2013) 3R, sous presse

OIE Code sanitaire pour les animaux terrestres

http://www.oie.int/index.php?id=169&L=1&htmfile=chapitre_1_7.9.htm

OIE 2011

http://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/About_us/docs/pdf/accords/ISO_FR.pdf

Vanier P, Berthe F. EFSA Journal (2012);10(1):e101

Tableau 1 Les principaux axes de réflexion du projet de « Loi cadre » de l'Union Européenne sur le bien-être animal

| Axes de réflexion | Contenu |
|---------------------------------|--|
| Indicateurs de bien-être animal | Réflexion autour de l'utilisation des critères du projet Welfare Quality associé à l'évaluation des risques Indicateurs de résultats pour simplifier le cadre réglementaire (exemple de la Directive sur le bien-être des poulets de chair et du Règlement sur la protection animale à l'abattoir) |
| Réseau de centres de référence | Experts techniques en soutien à la Commission et aux états membres, Contribution à la formation et à la diffusion des résultats de la recherche et des innovations techniques (Expérience pilote lancée en 2013 suite à un appel à projet de la DG sanco) |
| Accroître la transparence | Question ouverte sur des allégations « bien-être » Benchmarking des pratiques d'élevage |
| Compétences du personnel | Exigences communes sur les compétences (connaissance de l'animal, connaissance des bonnes pratiques et connaissance des obligations juridiques), Principes d'attestation des compétences |

Figure 1 : Principes généraux pour l'analyse des facteurs d'élevage associés au bien-être animal proposés par l'OIE

