

Les échanges internationaux et le bien-être animal*

Daniel Burgoyne

Le Canada est signataire de plusieurs accords commerciaux internationaux, notamment l'accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) avec les États-Unis et le Mexique, ainsi que l'accord de l'*Uruguay Round* de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), autrefois connue sous le nom de GATT (General agreement on tariffs and trade). Je parlerai de l'OMC et, plus précisément, de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SP) et de l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) qui ont une grande influence sur le commerce agricole. Je n'aborderai pas l'accord sur l'agriculture qui traite surtout des subventions.

L'accord général de 1947 à nos jours

Lors de la signature, par 23 pays, de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, ou GATT, en 1947, un ensemble de règles menant à près de 45 000 concessions tarifaires a été adopté. Les plus grands progrès sur la voie de

D. Burgoyne : Direction des Affaires internationales, Agence canadienne d'inspection des aliments, 59, promenade Camelot, Nepean ON K1A 0Y9 Canada.

Tirés à part : D. Burgoyne

la libéralisation du commerce international ont été réalisés à la faveur d'une série de négociations commerciales multilatérales placées sous l'égide du GATT, dont la dernière et la plus vaste fut l'*Uruguay Round*. Malgré son caractère provisoire au départ, l'accord général est resté, de 1948 à la création de l'OMC, le seul instrument multilatéral régissant le commerce international.

La plupart des premières séries de négociations commerciales menées sous l'égide du GATT visaient à poursuivre le processus de réduction des droits de douane. Toutefois, les négociations Kennedy, au milieu des années 60, ont abouti notamment à un nouvel accord anti-*dumping*. Le *Tokyo Round*, pendant les années 70, est allé beaucoup plus loin dans l'élargissement et l'amélioration du système. Il a toutefois connu un succès mitigé dans certains domaines : il n'a pas permis de résoudre les problèmes fondamentaux existant dans le commerce des produits agricoles, ni de conclure un nouvel accord sur les sauvegardes (mesures d'urgence concernant l'importation).

L'idée de l'*Uruguay Round* a germé en novembre 1982 lors d'une réunion ministérielle des membres du GATT tenue à Genève. Bien que les ministres aient eu l'intention de lancer de nouvelles négociations de grande envergure, la réunion a achoppé sur la question de l'agriculture et, aux yeux de tous, est apparue comme un échec. Néanmoins, pendant quatre années d'efforts, on s'est attaché à explorer et à élucider les questions en jeu et à dégager peu à peu un

consensus. De cette façon, les ministres réunis à nouveau en septembre 1986, à Punta del Este (Uruguay), ont décidé de lancer l'*Uruguay Round* qui devait, à l'origine, s'étaler sur quatre années.

Lors de la réunion ministérielle tenue à Bruxelles en décembre 1990, le désaccord relatif à la nature des engagements à prendre pour réformer le commerce des produits agricoles a conduit à la poursuite des négociations. Les textiles, les services, l'accès aux marchés, les subventions, le mécanisme de règlement des différends, les règles anti-*dumping* et la proposition de créer une nouvelle institution sont venus s'ajouter au commerce des produits agricoles comme principales sources de conflit ; les divergences entre les États-Unis et l'Europe sont devenues l'élément essentiel dont dépendait le succès tant espéré des négociations. Il a fallu attendre le 15 décembre 1993 pour que chaque problème soit finalement réglé et pour que les négociations sur l'accès aux marchés des biens et des services soient achevées. Le 15 avril 1994, l'accord a été signé à Marrakech (Maroc) par les ministres représentant la plupart des 125 gouvernements participants.

Le commerce agricole et agroalimentaire entre membres doit donc, depuis le 1^{er} janvier 1995 qui est la date de l'entrée en vigueur de l'OMC, respecter tous les accords conclus à ce jour. Voyons quels sont ceux qui pourraient être utilisés pour assurer le bien-être animal.

* Cet article ne présente pas le point de vue de l'Agence canadienne d'inspection des aliments ni celui du gouvernement du Canada.

Principes généraux

L'article XX de l'accord général permet à un pays membre de prendre les mesures jugées nécessaires pour protéger, entre autres :

- les valeurs morales du public ;
- la vie et la santé des humains, des animaux et des végétaux.

Dans le cas de mesures qui se fondent sur le second point, les accords sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et sur les obstacles techniques au commerce (qui sont présentés plus loin) sont utilisés spécifiquement à cet effet. Nous ne savons pas très bien comment une mesure s'appuyant sur le premier point assurerait le bien-être animal, car il n'y a pas de précédent à ce sujet. À ce jour, aucun pays membre ne l'a utilisé avec succès pour restreindre les importations afin d'assurer le bien-être animal. Reste à savoir comment un éventuel groupe spécial ou l'organe d'appel interpréteront cette partie de l'article XX à l'avenir pour établir la jurisprudence.

Mesures sanitaires et phytosanitaires

L'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires impose des disciplines visant l'élaboration, l'adoption et l'application de mesures qui protègent la santé et la vie des humains, des animaux et des végétaux contre les risques liés aux parasites, aux maladies des animaux et des végétaux, aux additifs alimentaires et aux contaminants. Ces mesures sont conçues pour prévenir leur recours en tant que restrictions déguisées au commerce, tout en sauvegardant le droit de chaque pays de prendre de telles mesures pour se protéger.

L'accord confirme le droit qu'a un pays membre de l'OMC d'établir le niveau de protection sanitaire et phytosanitaire qu'il juge approprié et prévoit que chaque membre peut atteindre ce niveau de protection par le biais de mesures sanitaires et phytosanitaires qui :

- reposent sur des preuves et des principes scientifiques ;
- s'appliquent uniquement dans la mesure requise pour atteindre le niveau de protection voulu par le pays membre concerné ;

- n'entraînent aucune discrimination ou restriction déguisée au commerce ;
- respectent les obligations énoncées dans l'accord.

Par ailleurs, l'accord établit un cadre qui permettra de réduire le recours injustifié aux mesures sanitaires et phytosanitaires pour faire obstacle au commerce en imposant des disciplines visant à établir un équilibre entre les obligations de l'accord et la sauvegarde du droit légitime de chaque pays de choisir le niveau de protection approprié.

Au cours de l'*Uruguay Round*, l'Union Européenne voulait introduire d'autres dispositions dans l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires. Afin d'analyser la légitimité d'une mesure sanitaire et phytosanitaire, elle voulait que soient considérées la possibilité pour un gouvernement de faire un choix au nom de la majorité des consommateurs, la présence dans le pays d'origine de normes environnementales spécifiques à un produit se référant à la façon de produire, ainsi que le niveau d'assurance du bien-être des animaux depuis leur naissance dans le pays d'origine. Les dispositions sur l'environnement et le bien-être animal préconisées par l'Union Européenne n'ont pas été retenues entre autres parce qu'elles auraient empiété sur la souveraineté des pays membres. Une mesure obligatoire qui dicterait comment un animal doit être élevé dans le pays d'origine avant son importation introduirait un « droit de regard » sur les lois d'un pays tiers. De ce fait, la question du bien-être animal dans un tel pays n'est pas traitée par les accords sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires ou sur les obstacles techniques au commerce et un pays n'a pas le droit d'y recourir. Un cas illustrant ce point s'est présenté dernièrement.

En octobre 1998, la Suisse a notifié officiellement aux membres de l'OMC qu'elle envisageait d'adopter une mesure obligatoire l'identification par étiquetage des œufs et de leurs produits dérivés importés provenant d'élevages en batterie interdits en Suisse. De nombreux pays, dont le Canada, ont demandé à la Suisse d'expliquer les raisons qui motivaient cette mesure. Pouvait-elle justifier ce que cette mesure visait à protéger ? Pouvait-elle identifier le risque que l'élevage des poules en batterie ailleurs dans le monde présentait pour les animaux et les humains en Suisse ? En décembre 1998,

le gouvernement suisse retirait de l'Ordonnance finale toute mention d'étiquetage obligatoire pour les importations d'œufs et de leurs produits dérivés provenant d'élevages en batterie.

Toutefois, un pays pourrait légiférer dans le cadre de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires pour empêcher que des animaux stressés, blessés, déshydratés ou malades au moment où ils arrivent à la frontière pénètrent sur son territoire. La difficulté de créer une réglementation qui soit acceptable au niveau international vient principalement du fait que les membres ne peuvent parvenir à une définition commune de choses difficilement tangibles comme le stress et des méthodes d'évaluation pouvant servir à en faire une analyse objective au moment de l'inspection à la frontière.

Obstacles techniques au commerce

Les obstacles techniques au commerce, ou mesures normatives, se divisent en trois grandes catégories : les règlements techniques obligatoires, les normes volontaires et les procédures d'évaluation de la conformité. Une procédure d'évaluation de la conformité détermine si un produit respecte les exigences d'une norme ou d'un règlement particulier.

Le point de départ des processus de réglementation ou de normalisation est d'abord la détermination du niveau désiré de protection de la santé et de la vie des personnes, des animaux et des végétaux, ensuite la protection de l'environnement et, enfin, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur. Les obligations de l'accord sur les obstacles techniques au commerce visent les normes prises pour atteindre le niveau de protection désiré et non le niveau de protection lui-même. L'article premier stipule que tous les produits, incluant les produits agricoles, sont assujettis à cet accord, mais il ne couvre pas les mesures sanitaires et phytosanitaires mentionnées précédemment. Dans le domaine de l'agroalimentaire, une mesure normative qui viserait à protéger la santé des humains concernerait surtout ce qui touche à l'étiquetage et aux matériaux d'emballage.

Deux types de mesures peuvent être utilisés par un pays membre pour atteindre

le niveau de protection désiré tant que celles-ci ne créent pas d'obstacle non nécessaire au commerce : les règlements techniques et les normes volontaires.

Un règlement technique est un document qui définit les caractéristiques de produits ou les procédés et méthodes de production reliées à ces produits. Il doit respecter au minimum les dispositions suivantes :

– pour le traitement national, le règlement ne doit pas faire de discrimination entre les produits selon leur origine nationale. Les produits importés ne doivent pas être sujets à des conditions plus sévères que les produits nationaux ou que des produits similaires originaires de tout autre pays ;

– en matière de proportionnalité, le règlement doit avoir un effet de restriction au commerce proportionnel au risque qu'il cherche à contrer sans avoir pour objet ou pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international. Pour évaluer ce risque, les éléments pertinents à prendre en considération sont, entre autres, les données scientifiques et techniques disponibles, les techniques de transformation connexes ou les utilisations finales prévues pour les produits.

Une norme volontaire est un document approuvé par un organisme reconnu qui fournit des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques pour des produits ou des procédés et méthodes de production connexes, dont le respect n'est pas obligatoire. Cette norme doit respecter le code de pratique de l'accord qui impose des principes similaires à ceux décrits plus haut pour les règlements techniques. Par exemple, un pays membre a le droit de ne laisser pénétrer sur son territoire que les biens produits selon une certaine méthode de son choix, s'il peut distinguer objectivement la méthode de production utilisée à partir des caractéristiques propres du bien en question. En d'autres termes, il faut qu'il puisse déterminer, en analysant le bien, s'il a été produit par la méthode de son choix ou non. C'est pourquoi il est actuellement impossible de restreindre les importations aux seuls produits provenant d'élevages respectant les principes du bien-être animal. C'est le cas de la viande qui peut difficilement être discriminée en se fondant seulement sur des analyses en laboratoire. C'est pourquoi un règlement technique sur l'importation de viande et de sous-produits qui vise à faire respecter le bien-être animal sera à coup sûr

contesté, à moins que son application ne soit volontaire.

Si un pays tentait d'imposer ses choix en termes de procédés et de méthodes de production vis-à-vis des produits importés, il risquerait de faire face à une grande opposition au niveau international. Certains pays défendraient avec véhémence leur droit de décider eux-mêmes des normes à adopter en matière de procédés et de méthodes de production. Ces mêmes pays pourraient dire qu'on tente de leur imposer des valeurs qui ne sont pas les leurs. En fait, dans les milieux du commerce international, on débat de l'extraterritorialité au sujet non seulement du bien-être animal mais également de l'environnement, des organismes génétiquement modifiés et d'autres aspects encore. En revanche, comme il est écrit ci-dessus, un règlement qui viserait à prévenir les blessures, le stress et la déshydratation des animaux lors du transport pourrait très bien respecter les obligations de l'accord sur les obstacles techniques au commerce si ces concepts étaient clairement et objectivement définis.

Existe-t-il d'autres moyens ?

Il faut garder en tête qu'un pays non membre de l'OMC n'est pas assujéti aux obligations de ces accords. Toutefois, un pays membre peut prendre certaines dispositions concernant le bien-être animal tout en respectant ses obligations envers les autres membres. D'abord, tout pays peut adopter librement des normes ou des règlements visant à assurer le bien-être animal au niveau domestique sans exiger que les importations y soient aussi assujétis. Il est fort possible que de telles normes augmentent le coût de production. Pour régler ce problème, certains préconisent l'obligation d'imposer des tarifs à l'importation. Cette mesure poserait quelques problèmes d'un point de vue social : les produits coûteraient plus cher, ce qui modifierait les signaux que les producteurs reçoivent du marché. Un système de subvention directe devrait plutôt être privilégié pour régler le problème de l'inéquité entre le coût des produits nationaux et importés. En revanche, tous les consommateurs et les contribuables, quelle que soit leur opi-

nion au sujet du bien-être animal, devraient alors payer plus d'impôt et de taxes à la consommation.

Il est aussi possible, ensuite, d'adopter un système volontaire d'étiquetage permettant d'identifier les produits respectant certains critères de production à condition que cette étiquette ne soit pas une condition obligatoire à l'importation. Ce système volontaire pourrait convenir dans le cas du bien-être animal. D'ailleurs, le jugement de l'OMC sur l'affaire de la pêche au thon ayant des effets sur les dauphins a statué que l'étiquetage positif était une mesure légitime pour restreindre l'usage du label « *dolphin friendly* » aux seuls produits respectant ces normes. Le label biologique est un autre exemple de ce type de système qui semble très bien fonctionner aux niveaux national et international. Il existe des organismes qui certifient les méthodes de production respectant un cahier des charges commun à plusieurs pays et les producteurs biologiques s'autoréglementent dans la majorité des cas. Avec ce système, le consommateur déclare, en choisissant un produit labellisé, qu'il approuve cette méthode de production et qu'il est prêt à en payer le prix.

Enfin, les pays qui le désirent peuvent s'entendre entre eux pour établir un système de reconnaissance mutuelle des pratiques qui assurent le bien-être animal, à condition de ne pas restreindre les produits en provenance des pays non signataires de cette entente. Cela a l'avantage de faciliter le commerce entre les pays désireux d'adopter des normes sur les procédés et méthodes de production communs sans porter préjudice aux autres pays.

Un round pour le nouveau millénaire

Les ministres du commerce de 128 pays se sont entendus, en décembre 1996, pour lancer un nouveau *round* de négociations multilatérales pour l'accord sur l'agriculture. En ce qui a trait aux accords sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et sur les obstacles techniques au commerce, les deux comités respectifs qui veillent au fonctionnement de ces accords devaient obligatoirement revoir les ententes trois ans après leur adoption, soit en 1998.

En mars 1999 le Comité sanitaire et phytosanitaire s'est réuni pour revoir l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires. Les membres se sont accordés pour dire qu'il fonctionnait de façon satisfaisante et qu'il n'y avait pas de raison pressante de le renégocier en tenant compte du fait

qu'il serait possible de le faire dans l'avenir. Quant à l'accord sur les obstacles techniques au commerce, il est fort probable que les membres s'entendent également pour ne pas le renégocier cette fois-ci.

Nonobstant les événements qui se sont déroulés en marge de la réunion de Seattle

en novembre 1999, il est attendu que l'Union Européenne tente de mettre le bien-être animal à l'ordre du jour des négociations. Elle devra parvenir à obtenir le soutien d'une majorité suffisante de pays membres afin que ce point soit discuté formellement. Il sera intéressant de suivre la stratégie qu'elle adoptera pour y parvenir ■

Summary

International trade and animal welfare

D. Burgoyne

The World Trade Organization (WTO), the successor to GATT, has an increasingly important role in the way agricultural commerce is conducted between countries and within our own borders. The last GATT agreement signed in 1994 reflects the concerns of the majority of the member countries with regard to the health protection of plants, animals and humans for agricultural and agrifood trade. Since WTO's mandate took effect on 1 January 1995, agricultural and agrifood trade between member countries must respect its rules. There are basically three places under which an animal welfare protection measure could fall: Article XX of the General Agreement, the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary (SPS) Measures and the Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT).

Article XX of the General Agreement permits a member country to, among other actions, take the measures it views necessary to protect public moral values. However, these measures must respect the Agreement on the Application of SPS Measures and the Agreement on TBT. To date, no member country has called on these exemptions to restrict imports of agricultural products. At this point in time, we do not clearly know how this clause could ensure the respect of animal welfare because there are no precedents on the subject.

During the Uruguay Round, the European Union wanted to introduce other measures into the Agreement on the Application of SPS Measures. To assess the legitimacy of an SPS measure, the EU promoted such other considerations as: the possibility of deciding which preferences the majority of consumers hold, the existence of environmental standards in the country of origin with respect to production methods, as well as the level of animal welfare in the country of origin of the animal. These latter two measures were not adopted because they would lead to sovereignty infringements between countries. A compulsory measure that would dictate how an animal should be kept, fed and transported in its country of origin before being imported would introduce an oversight over the laws of another country. Such an example presented itself recently.

In October 1998, Switzerland notified the WTO members that it was considering adopting an SPS measure that would have forced the labelling of imported eggs produced by hens kept in cages banned in its country. Canada, along with a number of other countries, asked Switzerland to explain the reasons behind that measure. Could it justify what the measure was aimed at protecting? Could it identify the risk that eggs from hens kept in battery cages elsewhere in the world would present for animals and humans in Switzerland? In December 1998, the Swiss government removed all reference to the method of production of imported eggs from its final regulation.

Notwithstanding this example, a country may adopt measures consistent with its WTO obligations to prevent stressed, injured, dehydrated or sick animals from entering its territory. The difficulty in creating international rules on animal welfare stems from the fact that members cannot agree on a common definition of intangible concepts like stress and of its methods of analysis to come up with an objective evaluation.

In the agri-food sector, TBT or normative measures, refer mostly to technical regulations and voluntary standards. For products such as meat, it would be difficult to determine whether or not it is from an animal that was raised with or without cruelty when there are only laboratory analyses to rely on. This is why a compulsory technical rule on the importation of meat and related products which aims to ensure the respect of animal welfare will be contested.

A member country can nonetheless take certain measures with respect to animal welfare while respecting its obligations towards other members. All countries can freely adopt standards and regulations aimed at domestic animal welfare. A direct subsidy scheme can, in that case, best solve the problem of inequality of production costs. However, all taxpayers end up supporting this production method. Secondly, for imported products, it is possible to adopt a voluntary system of labeling with the aim of identifying products that respect animal welfare. For example, the WTO ruling in the case of the effects of tuna fishing on dolphins said that positive labeling was a legitimate measure to limit the use of the "dolphin-friendly" label solely to products that respect this fishing standard. The organic food sector currently uses such a system with success. The advantage to the taxpayer is that the consumer who chooses to buy food produced under these norms is also financially supporting the system. Lastly, it is also possible for countries with kinder spirits to facilitate the trade of products that meet certain animal welfare standards by negotiating mutual recognition agreements-provided that they do not restrict trade from other countries.

Cahiers Agricultures 1999 ; 8 : 445-9.

Références

1. Organisation mondiale du commerce. *Les racines de l'OMC*. Genève : Secrétariat de l'OMC, 1997 : 5.
2. Organisation mondiale du commerce. *Les résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay : les textes juridiques*. Genève : Secrétariat du GATT, 1994 : 591.
3. Bjerregaard R. Discours au Symposium on Trade, Environment and Animal Welfare. Bruxelles : *Globe International* 1996 ; 26 septembre.

Résumé

L'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui succède au GATT, joue un rôle de plus en plus important dans notre façon de conduire le commerce agricole entre les pays et à l'intérieur de nos frontières. Le dernier accord du GATT reflète les préoccupations de la majorité des pays membres en matière de protection de la santé des plantes, des animaux et des humains pour le commerce agricole et agro-alimentaire. Les chapitres qui traitent des mesures sanitaires et phytosanitaires et des obstacles techniques au commerce sont passés ici en revue. Y est examiné comment le bien-être des animaux est interprété selon divers points de vue nord-américains et européens.
