

Transport d'animaux vivants: Question éthique et sécurité maritime

Le naufrage du Queen Hind en novembre 2019 (14 600 moutons morts), ainsi que celui du Gulf Livestock en 2020 ayant causé la mort de 41 marins et de 5 800 bovins, suivi des divagations pendant plusieurs mois en mer Méditerranée de l'Elbeik (2020) et du Karim Allah (2021) ont mis en lumière de manière dramatique, le transport d'animaux vivants par la mer. A l'échelle maritime, l'animal vivant s'intègre dans une logistique transnationale complexe où le respect dû à son bien-être (pourtant règlementé sur le plan européen) fait l'objet d'entorses, voire d'événements de mer faute d'une application homogène de la réglementation européenne, de contrôles suffisants et de sanctions effectives. Ces pratiques inadaptées ne sont pas l'apanage du transport maritime mais s'insèrent dans une continuité avec le transport terrestre où les animaux peuvent avoir parcourus plusieurs milliers de kilomètres avant d'arriver au port¹. Au-delà de débouchés économiques, de pratiques culturelles, c'est tout un rapport éthique lié au respect du bien-être animal² qui est ébranlé alors qu'il correspond aujourd'hui à une attente forte de la société civile européenne³. Quels sont les tenants et les aboutissants du commerce d'animaux vivants par la mer ?

Mise en perspective

Le commerce maritime de viande utilise depuis un siècle des moyens frigorifiques. Aujourd'hui, une trentaine de millions de tonnes circulent essentiellement en conteneurs reefer. Il reste néanmoins un important trafic maritime d'animaux vivants. Les raisons sont diverses : absence de cheptel dans certains pays en raison de conditions climatiques défavorables, spécialisation mondiale des régions dans l'élevage, engraissement, intérêt logistique de l'abattage local des animaux, absence de débouché commercial (vaches de réforme, taurillons de race à lait ou génisses de race à viande...), dimension culturelle (abattage rituel), conditions sanitaires des abattoirs des pays exportateurs non certifiés aux standards du pays importateur...

¹ La législation européenne ne fixe aucune limite de durée de transport. Sont uniquement prévues des séquences, pouvant être renouvelées indéfiniment.

² Selon l'organisation mondiale de la santé animale (OIE) "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 souffrance telles que douleur, peur, détresse." En France, le Code rural et de la pêche maritime mentionne une définition similaire.

³ Selon une étude de l'Eurobaromètre de mars 2016, 57% des européens considèrent comme "très important" de protéger le bien-être des animaux d'élevage et 37%, comme "plutôt important".

Il est complexe d'avoir un panorama de ce trafic maritime. Des données d'exportation sont néanmoins disponibles. Ce sont donc les bovins, ovins et caprins qui constituent la majorité des animaux transportés⁴. Selon l'*United States Department of Agriculture (USDA)*⁵, les principaux pays exportateurs de bovins par la mer sont le Mexique (1,5 M), l'Australie (1,1 M), l'UE (1 M), le Canada (0,7 M) et le Brésil (0,3 M). Les grandes zones d'importation de bovins sont principalement le Proche-Orient, le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord ainsi que l'Asie du Sud-Est (pré-carré de l'Australie)⁶. Pour les ovins les caprins, l'UE exporte autour de 2,5 M de têtes vers les pays proches (Libye, Jordanie et Israël). L'Australie est liée au Moyen-Orient avec autour de 1,1 M de bêtes. Un marché qui est aussi fourni par l'Inde (1 M).

Animaux exportés bovins, ovins et caprins au départ de l'UE en 2018

Ports	Bovins	Ovins et caprins
Midia et Braila (Roumanie)	83 982	1 254 536
Tarragone et Carthagène (Espagne)	179 411	626 390
Sines et Setubal (Portugal)	69 710	276 390
Rasa (Croatie)	129 403	65 269
Koper (Slovénie)	77 013	17 978
Sète (France)	69 625	2 323
Irlande*	16 546	0
Total	625 690	2 242 886

* Greenore, Waterford, Cork, Foynes
Extrait du rapport DG (Santé) 2019-6835

En 2021, la flotte mondiale de navires bétailiers est estimée à environ 150 unités. Du point de vue opérationnel, les exportations se font quasi-exclusivement sur un modèle de vente au départ dit FOB (*free on board*). Le vendeur est étranger au contrat de transport mais il doit livrer les bêtes à bord du navire. Elles voyageront aux frais et risques de l'acheteur.

Sécurité maritime et environnement marin

Selon le rapport annuel 2020 du MoU de Paris, les navires bétailiers constituent la catégorie de navire qui affiche le plus grand nombre de déficiences et de détentions au regard du *port state control*. 95% des inspections menées en 2020, ont abouti à une ou plusieurs non-conformités.

⁴ De manière beaucoup plus marginale les porcs, les chevaux, les chameaux et les alpagas sont transportés par voie maritime.

⁵ Livestock and Poultry: World Markets and Trade - January 12, 2021 | World Production, Markets, and Trade Report, USDA

⁶ Market Information Meat & Livestock Australia.

Leur taux de détention était de 11 contre un taux de détention moyen de 2,5 tous navires inspectés confondus⁷. Ce sont des navires vétustes d'une quarantaine d'années en moyenne⁸, de libre immatriculation, faisant partie de la liste noire des registres du MoU de Paris⁹, leurs sociétés de classification ne sont pas membres de l'IACS (Association internationale de société de classification) ; ce sont en majorité des navires reconvertis (anciens cargos polyvalents) dont les agencements sont parfois mal adaptés à leur nouvelle fonction.

Selon un rapport de l'ONG Robin de bois, sur 78 bêtaillères maritimes agréées par l'UE, 64 (82%) appartiennent officiellement à une société écran "aux bons soins" d'une autre compagnie. Ces sociétés écrans sont principalement enregistrées dans des pays à la fiscalité attrayante : Panama, Îles Marshall, Libéria, Seychelles. Il s'agit également de sociétés à navire unique, évitant ainsi la saisie éventuelle d'un autre navire de la flotte en cas d'amende ou de litige commercial.

Les armateurs sont établis, dans des pays de l'UE, en Turquie, en Jordanie, au Liban, en Libye, aux EAU et en Australie. Exploitant en moyenne de un à trois navires. Leurs ressources financières limitées ne leur permettent parfois pas d'assurer un entretien correct des navires. On peut s'interroger sur le manque de diligence des exportateurs dans le choix des compagnies maritimes. Faire appel à des compagnies maritimes plus consciencieuses revient beaucoup plus cher que de faire appel à des compagnies qui ne mettent aucun moyen (équipement + compétence) pour améliorer leurs pratiques. Selon un rapport de Robin des bois, plus de la moitié des navires agréés par l'UE ont été signalés comme non-conformes à la convention MARPOL pour la prévention de la pollution¹⁰. Sur le plan environnemental, le problème principal est l'évacuation des carcasses d'animaux qui est autorisée par l'Annexe V de la Convention MARPOL (règle 4) sous réserve qu'elle se fasse le plus loin possible du rivage et qu'elle n'ait pas lieu en zone spéciale. Or la mer Méditerranée et la mer Noire, qui concentrent une grande partie des trafics au départ de l'Europe, sont considérées comme des "zones spéciales". Les actualités mentionnent de temps en temps la présence de cadavres de vaches échoués sur les plages d'Israël, du Danemark ou de Suède et dont les marques auriculaires (N° d'identification) ont été intentionnellement découpées.

Il y a très peu de retour d'informations des pays tiers, du transporteur, de l'exploitant du navire ou de son capitaine sur le bien-être, l'état de santé ou le taux de mortalité des

animaux une fois arrivés au port de destination¹¹. Selon l'association de protection des animaux d'élevage Welfarm entre 2013 et 2016, 24 500 carcasses de bovins et d'ovins auraient été jetées en mer Méditerranée. Au-delà d'une application à géométrie variable des règles de l'UE en matière de sécurité maritime et de protection de l'environnement, le respect moral de la sensibilité des animaux lors des phases de transport fait lui aussi débat.

Un encadrement juridique européen limité

L'UE reconnaît l'animal comme un être sensible (Art 13 du TFUE). Le cadre législatif de l'UE sur la protection des animaux pendant leur transport est régi par le Règlement (CE) n°1/2005 (entré en vigueur en 2007). Ce règlement comprend un volet bien-être animal et un volet technique dont le contrôle est effectué par les services vétérinaires des Etats membres. Concernant le bien-être animal, et ce pour tous modes de transport, l'article 3 dispose, "Nul ne transporte ou ne fait transporter des animaux dans des conditions telles qu'ils risquent d'être blessés ou de subir des souffrances inutiles".

Ce règlement énonce les grands principes suivants :

- La durée du transport doit être la plus courte possible,
- Les besoins des animaux doivent être assouvis,
- Les animaux doivent être aptes à voyager,
- Les moyens de transport ainsi que les équipements de chargement et de déchargement doivent être conçus, construits, entretenus et utilisés afin d'éviter des blessures et des souffrances aux animaux et assurer leur sécurité,
- Le personnel en charge de la manipulation des animaux doit avoir reçu une formation et ne doit pas recourir à la violence,
- Le transport ne doit pas subir de retard,
- Le respect du bien-être des animaux doit être régulièrement contrôlé, les surfaces au sol et en hauteur doivent être suffisantes pour les animaux, enfin, il doit leur être proposé de l'eau, de la nourriture et des temps de repos à intervalles réguliers.

Pour le volet technique, les navires transportant du bétail doivent recevoir un certificat d'agrément par l'Etat membre dans lequel le demandeur ou son représentant est établi. Cette demande d'agrément ne peut être faite que dans un seul Etat membre, le navire doit respecter certains points techniques¹², comme la solidité des barres des enclos, la performance du système de ventilation, l'approvisionnement en eau douce, la capacité du système de drainage, un système d'éclairage suffisant, ainsi qu'un système de lutte contre les incendies. Pour les voyages de plus de 24 heures, les navires doivent embarquer de la litière, de la nourriture et de l'eau en quantités suffisantes pour couvrir les besoins journaliers des animaux. Cet agrément est valable pour une durée maximale de 5 ans.

⁷ Port State Control Dealing with the pandemic, Annual report, 2020.

⁸ Ce qui suppose qu'ils doivent se conformer à des versions SOLAS anciennes et peu exigeantes en termes de prescriptions techniques. A la marge il existe également des navires plus récents (Vroon, PB).

⁹ En 2015, 54% des navires transportant du bétail au départ de l'UE faisaient partie de la liste noire du MoU de Paris et seulement 24% étaient dans la liste blanche.

¹⁰ "78 bêtaillères agréées par l'Union Européenne" Robin des bois, AWT, TSB, p16, juin 2021.

¹¹ L'Australie publie ses données chaque année. Pour 2017 le taux de mortalité des moutons était de 0,71% et pour les bovins de 0,1%.

¹² Voir Annexe I, Chapitre IV, section 1 du Règlement (CE) n°1/2005.

Sa validité cesse dès que le moyen de transport est modifié ou qu'il est réaménagé d'une manière qui porte atteinte au bien-être des animaux. En juin 2021, 78 navires transportant du bétail bénéficiaient d'un certificat d'agrément UE délivré par un Etat membre au titre de la protection animale.

Outre l'obtention et la validité de cet agrément, de contrôles documentaires avant le chargement (plan d'arrimage, changement d'équipage, approvisionnement en eau, en aliments, plan d'urgence en cas de retard...), les autorités doivent effectuer une inspection *in situ*. Cette inspection de pré-chargement permettra de vérifier que le navire est bien adapté à l'espèce, que les éléments contrôlés lors de l'agrément restent en bon état de fonctionnement, que les conditions d'hébergement des animaux sont adaptées, que les aliments sont transportés comme prévu...

Des rapports d'audits de la Commission européenne sur le respect du Règlement (CE) n°1/2005 menés dans chaque Etat membre viennent étayer ces propos. En 2020, la DG *Health and Food Safety* de la Commission européenne a publié un rapport sur le bien-être des animaux exportés par voie maritime et a mis en évidence les principales forces et faiblesses des systèmes mis en place par les Etats membres pour protéger le bien-être des animaux d'élevage pendant le transport de l'UE vers des pays tiers. Les pays interrogés entre 2017 et 2018, représentaient 87% des escales et 89% des animaux quittant les ports de l'UE en 2017¹³.

Ce rapport mentionne que les autorités d'au moins quatre Etats membres ont autorisé l'utilisation de navires sous-normes, non conformes aux règles de l'UE en matière de bien-être animal. La liste des navires agréés est partagée entre les Etats membres. Dans une conclusion de juin, le Conseil de l'Union européenne sur le bien-être des animaux pendant le transport maritime sur de longues distances vers des pays tiers mentionne que "La coopération multisectorielle entre les autorités compétentes et les agences de l'UE concernées, en particulier l'Agence européenne pour la sécurité maritime, est nécessaire afin de mettre au point des outils pour soutenir les inspections des navires de transport du bétail menées par les États membres. L'objectif est d'améliorer et d'harmoniser les procédures d'inspection entre administrations (vétérinaire, sécurité maritime), d'accroître la transparence des résultats des inspections ainsi que d'améliorer les normes pour les navires et la communication avec les pays tiers afin d'obtenir un retour d'informations systématique en ce qui concerne les lots de bétail en provenance de l'Union(...)".

Droit de l'UE : Un flou juridique

Le Règlement (CE) n°1/2005 n'est pas assez clair et détaillé. Il laisse une grande liberté d'interprétation aux autorités étatiques dans sa mise en œuvre et son contrôle, pouvant mener à un nivellement par le bas et une distorsion de concurrence entre ports des Etats membres. Ce droit mou, n'incite pas les opérateurs (exportateurs armateurs, autorités étatiques et portuaires) à améliorer leur pratique. A titre d'exemple, sur les treize ports de l'UE d'exportation de bétails, seuls six disposent d'aménagements dédiés au repos des animaux avant leur embarquement. Ces installations représentent un coût pour les opérateurs qui perdent en compétitivité, face à des ports qui ne les ont pas réalisés.

Un guide de bonnes pratiques (non juridiquement contraignant) à l'attention des autorités compétentes des Etats membres en matière de bien-être animal, recense les différents points de contrôle à effectuer (autoriser un transporteur à effectuer le voyage en mer, octroyer l'agrément d'un navire, approuver la planification et vérifier le navire avant et pendant le chargement), ainsi que des formulaires types permettant d'harmoniser l'application du Règlement (CE) n°1/2005. Des axes d'amélioration allant au-delà du Règlement européen sont proposés. Comme l'acceptation uniquement de navires figurant sur les listes blanche et grise du MoU de Paris, suivis par des sociétés de classification ou organismes agréés classés comme étant les plus performants, réduire la durée de validité du certificat d'agrément, mettre en place des alertes à la timonerie via des capteurs de températures et d'hygrométrie, demander aux autorités du pays tiers de fournir un rapport sur l'état des animaux à leur arrivée, mettre à disposition entre Etats membres les rapports de refus d'agrément ou de chargement...

L'arrivée au port est un moment critique pour les animaux. L'organisateur du transport routier et du transport maritime n'est parfois pas le même, cela peut engendrer des problèmes de coordination dans la logistique (véhicules routiers qui arrivent tous en même temps, chargements retardés...). L'exportateur (mais pas nécessairement l'organisateur) organise le transfert des animaux des camions au navire. Au port, personne n'est officiellement désigné responsable de la coordination entre l'arrivée des camions au port et le chargement du navire ainsi que du bien-être des animaux en cas de retard du navire. Les animaux peuvent endurer une longue attente dans les camions, d'autant plus préjudiciable lorsque les températures avoisinent les 30°C. La responsabilité juridique du respect du bien-être des animaux n'est pas établie non plus en ce qui concerne la partie maritime du transport. Une fois en mer, aucun suivi officiel de la santé et du bien-être animal n'est effectué or la protection prévue en droit de l'Union pour les animaux pendant le transport ne s'arrête pas aux frontières extérieures de l'UE (Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 23 avril 2015 – Affaire C424/13).

¹³ DG (Santé) 2019-6835. Les constats évoqués dans ce rapport publié début 2020 n'intègrent pas les résultats de l'audit de la France (auditée fin 2020). Ont été audités la Slovaquie, la Croatie, l'Espagne et la Roumanie.

Un facteur humain négligé

Autre point noir soulevé par la Commission européenne, le manque de qualifications techniques des autorités compétentes (services vétérinaires) dans les ports pour vérifier tous les systèmes à bord et ainsi agréer les navires. Le contrôle de la condition physique des animaux au départ est succinct¹⁴, la plupart des ports ne disposent pas d'installation appropriée pour permettre ces vérifications, le vétérinaire n'est pas présent en permanence lors du chargement, les registres officiels, lorsqu'ils existent, sont lacunaires. Il y a une sous déclaration d'animaux inaptes. Ces inspections se cantonnent parfois à une simple vérification documentaire (document incomplet voire incorrect), faute de ressources en temps et en personnel pour mener des contrôles approfondis¹⁵. De plus, les audits menés rapportent que de fortes pressions sont exercées sur les vétérinaires de la part des exportateurs pour approuver les expéditions, sous peine de menaces de poursuites judiciaires si l'exportation est arrêtée ou retardée. La compétence des équipages n'est pas reconnue officiellement car il n'y a pas de diplômes spécifiques, les plans d'urgence du transporteur ou de l'organisateur de transport sont souvent incomplets.

Une absence de sanctions

Les résultats des inspections des autorités sont peu communiqués entre Etats membres, des efforts sont actuellement en cours. Le très faible taux d'infraction au Règlement (CE) n°1/2005, entre 0 et 16,6% selon les Etats membres, interroge sur les méthodes et les moyens mis en œuvre pour assurer un contrôle effectif des conditions de transport des animaux. La Commission n'a lancé aucune procédure d'infraction sur ce sujet depuis l'entrée en vigueur du Règlement alors que de nombreuses irrégularités sont régulièrement constatées. La seule mesure prise est l'envoi d'un courrier au transporteur, au conducteur, à l'éleveur ou au vétérinaire. Suite au chavirage à quai du *Queen Hind* au port de Midia, la Commission européenne avait menacé la Roumanie d'une procédure en infraction mais n'est jamais allée au bout du processus. Certains pays amorcent un début d'engagement pour faire évoluer les pratiques.

Des pistes de changements

L'Irlande a pris des mesures pour se prémunir des navires sous-normes transportant du bétail. Ne pourront se voir allouer le certificat d'agrément que les navires :

- Battants pavillon de la liste "blanche" du MoU de Paris,
- Suivis par une société de classification reconnue par l'UE et dont le niveau de performance est enregistré comme "élevé",

-Exploités par une entreprise dont le niveau de performance ne se situe pas dans la catégorie "faible" ou "très faible" dans les tableaux de performance du contrôle par l'État du port publiés par l'Agence européenne de sécurité maritime (EMSA). Pour autant, la facilité des changements d'opérateurs dans le secteur maritime permet parfois à certains exploitants de contourner les lois nationales et européennes. Un expert maritime se charge d'effectuer les vérifications techniques du navire (système d'approvisionnement en eau, ventilation, drainage...) et non un vétérinaire. Une caution est demandée à l'opérateur couvrant les frais de l'inspection. Lors de l'inspection de pré-chargement, l'autorité qui délivre l'autorisation devra évaluer que l'ensemble des équipements à bord du navire soit opérationnel. L'Irlande impose la présence d'un vétérinaire lors du premier voyage d'un navire nouvellement certifié. Ce dernier fera un rapport sur le bien-être animal.

La Nouvelle-Zélande souhaite mettre un terme à l'exportation d'animaux vivants d'ici 2023. Elle a exporté 113 000 bêtes en 2020 (soit 0.2% des exportations de son marché primaire). Tout comme l'Angleterre et le Pays de Galles. Des projets de lois sont à l'étude dans certains pays pour arrêter progressivement l'importation d'animaux vivants et privilégier la viande réfrigérée, comme en Israël. Au-delà de l'application effective de la réglementation en vigueur, un rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes sur la protection du bien-être animal au sein de l'Union européenne et présenté à l'Assemblée Nationale française en septembre 2020, propose d' "intégrer pleinement le transport par voie maritime dans le système TRACES (système expert de contrôle des échanges de la Commission - TRAdE Control and Expert System), afin de prendre en compte le voyage maritime dans les temps de trajet et de cibler les contrôles", de "mettre en place un responsable de la protection des animaux sur les navires bétailliers. Ce responsable doit pouvoir justifier du diplôme de vétérinaire", de "former les équipages sur les navires bétailliers en mettant en place un certificat d'aptitude similaire à celui des conducteurs" (routiers), et de "prioriser le transport de viande de carcasse plutôt que d'animaux vivants".

En juin dernier, partant du constat que "Les autorités compétentes des États membres ne peuvent toujours pas garantir ou vérifier si la partie du voyage, qui a lieu en dehors des frontières de l'Union européenne, est conforme aux règles de l'Union européenne", l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas se sont prononcés pour une interdiction à l'échelle de l'UE du transport de bétails sur de longue distance vers les pays tiers, par camion et navire et ce dès la prochaine révision législative du Conseil.

Camille VALERO

¹⁴ Des inspections documentaires et physiques sont réalisées sur environ 98 % des navires qui chargent depuis la France depuis 2019. Données Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

¹⁵ DG (Santé) 2019-6835, point 5.3.