

L'AVENIR DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS



Point 1b

IFSC-1/19/TS1.2

Première conférence internationale FAO/OMS/UA sur la sécurité sanitaire des Aliments Addis-Abeba, 12-13 février 2019

INTÉRÊT ÉCONOMIQUE DES INVESTISSEMENTS DANS LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS

Steven Jaffee, économiste agricole principal, Banque mondiale

SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE – OPPORTUNITÉS

Les décideurs perçoivent souvent la sécurité sanitaire des aliments comme un problème d'ordre technique réservé aux spécialistes alors qu'elle est en réalité la conséquence des actions – ou de l'inaction – de nombreuses parties prenantes du marché alimentaire, qui interviennent dans des infrastructures diverses et dans différentes conditions environnementales et commerciales. Toutes les parties prenantes sont susceptibles de subir une influence. Les politiques publiques, les investissements, publics et privés, et d'autres interventions peuvent jouer un rôle déterminant dans la sécurité sanitaire des aliments et sont susceptibles de modifier les capacités et les pratiques des parties prenantes concernées, ainsi que d'accroître la sensibilisation à ces questions, de l'exploitation agricole jusqu'au consommateur.

Les enjeux sont importants. La sécurité sanitaire des aliments a des conséquences multiples sur le bien-être et sur l'économie. L'amélioration de la sécurité sanitaire des aliments est liée à la réalisation de nombreux objectifs de développement durable, en particulier ceux ayant trait à l'élimination de la pauvreté et de la faim, et à la promotion de la santé et du bien-être. La sécurité alimentaire n'est atteinte que lorsque les éléments essentiels d'une alimentation saine ne présentent pas de danger pour la santé et que les consommateurs en sont conscients. Elle est aussi essentielle aux fins de la croissance et de la transformation du secteur agricole, nécessaires pour nourrir une population mondiale plus prospère, de la modernisation des systèmes alimentaires nationaux et d'une meilleure intégration des pays au sein des marchés régionaux et internationaux.

SITUATION ACTUELLE: DÉFICITS DE POLITIQUES ET D'INVESTISSEMENTS

Dans de nombreux pays en développement, l'attention des décideurs est principalement axée sur les aspects de la sécurité sanitaire des aliments qui intéressent les échanges et l'accès aux marchés, au détriment des stratégies qui portent sur la sécurité sanitaire des aliments au niveau national, laquelle suscite peu d'intérêt et à laquelle n'est consacrée qu'une part modeste des ressources affectées à l'investissement. Le développement des systèmes nationaux de gestion de

la sécurité sanitaire des aliments a de ce fait été freiné. L'existence d'îlots de capacités et de bonnes pratiques constitue la norme. Seuls certains segments du secteur agroalimentaire et certains consommateurs (souvent les plus riches) en bénéficient. Le sous-investissement constant débouche sur des systèmes nationaux aux bases fragiles en termes de données scientifiques, d'infrastructures, de main-d'œuvre qualifiée, de sensibilisation à la sécurité sanitaire des aliments, de réglementation et de réseaux d'institutions. Les systèmes et services nécessaires pour atténuer les risques liés à la sécurité sanitaire des aliments auxquels sont confrontés les pauvres sont particulièrement fragiles.

La sécurité sanitaire des aliments au niveau national n'attire en général l'attention qu'en période de crise, notamment lors d'épidémies de maladies d'origine alimentaire mortelles, de scandales de frelatage délibéré de produits alimentaires ou d'autres événements qui suscitent l'indignation populaire et, par conséquent, l'intérêt des responsables politiques. Ces incidents donnent généralement lieu à des mesures immédiates visant à limiter les dégâts, y compris des vagues de mesures réglementaires ou d'investissement. Ces mesures permettent certes de s'attaquer aux causes immédiates dans certains cas mais bon nombre d'entre elles n'aboutissent pas à des améliorations durables, qu'il s'agisse des incitations, des pratiques ou des capacités, ni des progrès en termes de sécurité sanitaire des aliments. La gestion des crises s'est donc avéré être une stratégie de substitution médiocre, qui ne peut remplacer une gestion des risques fondée sur la concertation, plus concrète et davantage tournée vers l'avenir.

LE STATU QUO EST SYNONYME DE PROBLÈMES

Dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, les coûts socioéconomiques et en termes de santé publique seront considérables si l'impulsion politique et les investissements restent faibles et si les mesures de lutte contre les risques liés à la sécurité sanitaire des aliments au niveau national ne sont prises qu'en cas de crise. Selon une étude récente coordonnée par la Banque mondiale, dans l'ensemble de ces pays, les pertes de productivité dues aux maladies, aux invalidités ou aux décès prématurés s'élèvent déjà à environ 95 milliards d'USD par an; elles dépassent 500 millions d'USD par an dans vingt-huit pays. Le traitement des maladies d'origine alimentaire coûte 15 milliards d'USD supplémentaires chaque année. Les coûts associés aux perturbations des marchés, aux rappels de produits et au fait que les consommateurs évitent temporairement ou à plus long terme certains produits perçus comme présentant un danger pour la santé sont également importants mais restent plus difficiles à mesurer et à agréger.

Si rien ne change, le coût de la présence sur les marchés nationaux d'aliments dangereux pour la santé pourrait considérablement augmenter dans de nombreux pays à revenu faible ou intermédiaire. Les évolutions en cours, notamment sur le plan démographique et dans les comportements alimentaires, exposeront probablement davantage les consommateurs à des risques, mettant ainsi à l'épreuve ou dépassant les capacités actuelles de gestion de la sécurité sanitaire des aliments, tant par les pouvoirs publics que par le secteur privé. Les pays continuent certes de progresser dans la réalisation de nombreux objectifs de santé publique et autres objectifs de développement durable mais les parties prenantes pourraient être submergées par de nouveaux défis dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments. Non seulement l'incidence des

maladies d'origine alimentaire pourrait augmenter mais, en outre, les consommateurs pourraient ne plus avoir confiance dans les aliments locaux, ce qui ferait du tort aux entreprises et aux agriculteurs locaux qui approvisionnent les classes moyennes émergentes, tant au niveau local qu'au niveau régional.

VERS DES INVESTISSEMENTS PLUS JUDICIEUX DANS LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS AU NIVEAU NATIONAL

La perspective d'une charge croissante pour la santé publique et l'économie du fait de la présence d'aliments peu sûrs n'est pas une fatalité. Une grande partie des problèmes de sécurité sanitaire des aliments et des coûts associés peut être évitée grâce à la mise en place concertée d'un ensemble de mesures de prévention. Une stratégie volontariste et une hiérarchisation correcte des problèmes et des mesures permettraient aux pays d'éviter les pertes imputables au fardeau des maladies d'origine alimentaire, qui représentent plusieurs centaines de millions de dollars par an. Les pays peuvent ainsi réduire au maximum le dérèglement des marchés et des moyens d'existence provoqué par des craintes ou par le déclenchement d'une épidémie, et empêcher que la perception qu'ont les consommateurs, notamment de la qualité et de la sécurité sanitaire des produits locaux, ne soit influencée par ces incidents, et qu'il en aille de même de la crédibilité des dispositifs de gouvernance existants.

Les gouvernements des pays à revenu faible ou intermédiaire doivent investir davantage et de façon plus judicieuse dans la sécurité sanitaire des aliments au niveau national. Pour ce faire, il convient d'investir en s'appuyant sur des données concrètes et avec une finalité claire, tout en surveillant l'impact des interventions; d'investir dans les connaissances de base, les ressources humaines et les infrastructures au service des systèmes de sécurité sanitaire des aliments; de porter l'attention voulue au matériel informatique et aux logiciels; de tenir compte des considérations touchant à la répartition géographique, notamment compte tenu des besoins en capacités aux niveaux décentralisés; et d'assurer la viabilité des investissements et des résultats. En ce qui concerne les fonctions de réglementation, y compris la surveillance et l'évaluation des risques, l'inspection des entreprises et des installations et la vérification des produits, il est essentiel d'améliorer les centres de capacités pour qu'ils fonctionnent de manière coordonnée ou en réseau, dans un souci d'efficacité, d'efficacité et de responsabilisation.

Un investissement public plus judicieux est également synonyme d'optimisation des synergies permettant de gérer les problèmes et de poursuivre des objectifs d'intérêt public. Les initiatives « Un monde une santé » qui cherchent à traiter simultanément les questions de santé animale et de sécurité sanitaire des aliments en sont un bon exemple. Il est à noter que les investissements qui permettent d'alléger le fardeau des maladies d'origine alimentaire ne sont pas toujours considérés comme des investissements dans la sécurité sanitaire des aliments. Les investissements dans l'hygiène de l'environnement, comme par exemple l'accès à l'eau potable ou les services d'assainissement, ou la réduction des contaminants présents dans le sol, dans l'eau ou dans l'air peuvent être essentiels à cet égard. De telles mesures permettent de réduire la prédisposition des chaînes d'approvisionnement alimentaire aux contaminations croisées. Les investissements dans les systèmes de santé publique sont également importants, y compris ceux qui permettent d'améliorer la qualité des traitements médicaux

et l'accès à ces derniers, réduisant ainsi potentiellement la morbidité et la mortalité liées aux maladies d'origine alimentaire.

Afin de donner corps à la notion de *responsabilité partagée* (entre les pouvoirs publics, les entreprises et les consommateurs) en matière de sécurité sanitaire des aliments, les pouvoirs publics doivent jouer un rôle important de facilitateur, outre leur rôle d'autorité de réglementation. Les gouvernements doivent par exemple déterminer comment ils peuvent définir et mettre à exécution plus efficacement leur ambition; fournir des informations fiables aux parties prenantes; et mettre en place de manière plus efficace toute une gamme de mesures, à la fois d'incitation et de dissuasion, afin d'encourager la participation des agriculteurs, des opérateurs du secteur alimentaire et des consommateurs, et de les mobiliser. Un des défis majeurs auxquels sont confrontés les gouvernements des pays en développement est d'inciter les acteurs ayant eux aussi pour objectif ou pour responsabilité une alimentation plus saine à investir et à changer leur comportement. Cela va bien au-delà du concept de « contrôle officiel des denrées alimentaires » et peut nécessiter des changements d'orientation chez les administrateurs et les professionnels de la sécurité sanitaire des aliments.

Les gouvernements doivent également élaborer des stratégies destinées à développer l'investissement privé dans les systèmes nationaux de sécurité sanitaire des aliments. Cela va bien au-delà du simple fait de susciter des améliorations au niveau des usines, des exploitations agricoles ou des chaînes d'approvisionnement. Les possibilités d'investissements privés (de la part d'entreprises, d'associations sectorielles ou d'autres réseaux) sont importantes, notamment dans les infrastructures du marché alimentaire, les programmes scientifiques et technologiques nationaux sur la sécurité sanitaire des aliments, l'éducation et la formation professionnelle, l'information des consommateurs, l'évaluation et l'amélioration de la gestion de la qualité dans les petites et moyennes entreprises, les essais en laboratoire et autres services de contrôle de la conformité, ainsi que dans d'autres domaines. Le secteur privé peut aussi jouer un rôle important dans les efforts effectués au niveau national en vue de promouvoir et d'appuyer l'adoption de bonnes pratiques dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de l'aquaculture.

Les priorités nationales concernant les investissements dans la sécurité sanitaire des aliments dans le pays et d'autres initiatives sont susceptibles de varier selon les pays et elles doivent être déterminées sur la base de critères de risque et de facteurs socioéconomiques. La situation varie énormément d'un pays à l'autre, y compris en fonction du nombre d'habitants et de la taille du pays, des degrés de transformation dans l'agriculture et dans les régimes alimentaires, de la structure de la production agricole, du caractère plus ou moins formel des chaînes de valeur et des réseaux de vente au détail, du degré d'intégration aux marchés internationaux, de l'incidence et des formes des maladies d'origine alimentaire, de l'état actuel de la sécurité sanitaire des aliments, des capacités de base du service public et d'autres facteurs. On s'attend à ce que ces facteurs aient une incidence sur la hiérarchisation des priorités et le calendrier général mais il est nécessaire que les principes essentiels énoncés ci-dessus soient mis en application, en particulier ceux en faveur de mesures préventives tournées vers l'avenir, qui sont destinées à assurer le renforcement des capacités de base, à réaliser des synergies et à mobiliser les investissements privés.