



Programme FAO
«Approvisionnement et distribution alimentaires des villes»



Revue «Aliments dans les Villes»

Le contrôle de la qualité des aliments en Afrique

Colette Canet
DT/26-97F

Les appellations employées dans ce document et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les opinions contenues dans ce document restent sous la seule responsabilité de leur(s) auteur(s) et ne sauraient engager les personnes citées. Elles ne reflètent pas nécessairement, non plus, le point de vue officiel des institutions citées ou de leurs pays membres.

Tous droits réservés. Aucune partie de ce document ne peut être reproduite, mise en mémoire dans un système de recherche bibliographique ni transmise sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit: électronique, mécanique, par photocopie ou autres, sans autorisation préalable. Adresser une demande motivée, en indiquant les passages ou illustrations en cause, au

Rédacteur en chef
Revue et Collection «Aliments dans les villes»
Service de la commercialisation et des financements ruraux (AGSM)
FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00100 Rome, Italie
Télécopies: (+39 6) 5705 6850 - 5705 4961
Adresse électronique: sadaseries@fao.org

www.fao.org/ag/sada.htm

Table des matières

Liste des sigles	iv
Présentation de l'auteur	1
Introduction	1
1. Le contrôle de la qualité en Afrique	2
2. Le contrôle et les SADA	3
3. Conclusions	6
Bibliographie	6

Liste des sigles

FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
OMS	Organisation mondiale de la santé
SADA	Système d'approvisionnement et de distribution alimentaires

Présentation de l'auteur

Colette Canet est titulaire d'un diplôme de Docteur en pharmacie, spécialisée en nutrition et santé publique et en toxicologie fondamentale et alimentaire. Après quelques expériences dans l'industrie pharmaceutique et l'Administration publique dans les services d'aide sociale en France, elle entre à la FAO en 1983 en tant que chargée de programme au Pérou. Depuis 1989, elle est fonctionnaire en nutrition, Service de la qualité des aliments et des normes alimentaires, Division de l'alimentation à la FAO à Rome où elle s'occupe des programmes de contrôle et qualité alimentaires et, en particulier, des études et projets en rapport avec le secteur de l'alimentation de rue. Elle a publié de nombreux articles sur le sujet et a participé à la préparation et à la rédaction de divers documents, y compris audiovisuels, à ce propos.

Introduction

Le développement économique de l'Afrique est inégal selon les pays. Le secteur agroalimentaire prédomine partout. Cependant, il est important au niveau de la production agricole et n'a souvent que peu évolué vers l'industrialisation.

Sur le plan social, l'explosion démographique et l'exode rural s'accompagnent d'un chômage chronique et ont conduit à l'émergence et à la croissance du secteur informel, surtout dans les centres urbains. Ce secteur est une source importante et bon marché d'aliments et un grand employeur pour une main-d'œuvre nombreuse et sans qualification. Dans certaines régions, le commerce informel concurrence directement le secteur formel.

L'encombrement des villes et la bidonvillisation des périphéries viennent aussi compliquer la tâche de ceux à qui incombe la mission de sauvegarder l'hygiène et la salubrité publiques. Certaines capitales, qui doublent de population tous les quinze ans, ont déjà drainé plus de la moitié de la population totale du pays. Ce taux d'urbanisation, supérieur à celui des réalisations dans les infrastructures et équipements de base, fait que les conditions minimales d'hygiène font souvent défaut.

Ce soubassement économique difficile donne une dimension particulière en Afrique aux problèmes que le contrôle de la qualité doit affronter.

1 Le contrôle de la qualité en Afrique

Pour être efficace, un service de contrôle des aliments a besoin d'une législation alimentaire de base ayant pour objectifs de protéger le consommateur contre les risques sanitaires et les procédés frauduleux et d'assurer la loyauté dans les transactions commerciales des produits alimentaires. Il doit s'y ajouter une réglementation d'application et des normes alimentaires, basées sur les textes du *Codex Alimentarius*. Pour assurer l'application de ces textes, il est nécessaire de prévoir une organisation formée de cadres administratifs compétents, d'inspecteurs et d'analystes disposant de méthodes appropriées, de laboratoires et autres installations adaptées.

Même si certains pays n'ont pas encore de véritables politiques de la qualité, qu'ils continuent à piétiner devant les goulots d'étranglement administratifs ou face à l'immobilisme et à l'inertie de l'Administration dans le domaine des contrôles, de plus en plus nombreux sont les pays d'Afrique francophone qui ont fait un effort pour remédier à ces problèmes.

La FAO a assisté de nombreux pays de la région à renforcer leurs services de contrôle alimentaire, comme par exemple récemment au Burkina Faso ou au Gabon. Cette assistance technique se base sur les concepts mentionnés ci-dessus. Il s'agit le plus souvent de réviser les textes législatifs et réglementaires sur l'alimentation et le contrôle alimentaire et de proposer une législation et une réglementation adaptées aux concepts actuels des contrôles. D'autres pays sont encore confrontés au chaos réglementaire avec, dans certains cas, des lois existant depuis la colonisation. Ces lois sont tombées dans l'oubli au niveau de l'application et sont même parfois ignorées des nouveaux projets de textes soumis à l'examen des instances représentatives qui omettent leur modification ou leur abrogation, ce qui aurait évité des doubles emplois et des contradictions. Ailleurs, le code pénal ne connaît pas la notion de fraude commerciale, d'où l'absence d'infraction pénale sur les produits et marchandises. L'assistance de la FAO s'attache aussi à proposer des textes de procédure fixant les compétences des agents de contrôle et les garanties à apporter aux administrés, aux justiciables et aux opérateurs économiques contre l'arbitraire et l'impartialité de l'Administration. Cette démarche est importante et l'on sait les difficultés auxquelles de nombreux pays doivent encore faire face par manque de clarté dans la définition des missions de certaines Administrations où les chevauchements de responsabilités existent entre différents services.

D'une façon générale, la préparation des textes sur la qualité dans la plupart des pays africains est laissée aux services de contrôle. Il est important de rappeler ici que ces textes doivent être préparés non seulement par et avec les services de contrôle, mais aussi en coordination avec toutes les instances administratives, au niveau central ou local, et avec les opérateurs économiques et les consommateurs, afin de les soumettre à l'avis de tous et éviter tout chevauchement dans les attributions des différentes Administrations concernées ou conflits d'intérêts divers. L'assistance de la FAO a été un catalyseur dans de nombreux pays de cette coordination indispensable à la bonne mise en place d'une structure nationale coordonnée et intégrée de contrôle alimentaire.

Ce besoin de coordination et d'intégration des activités de contrôle a aussi été soutenu au niveau de l'infrastructure des services de contrôle afin d'éviter ce qui encore se retrouve dans quelques pays, c'est-à-dire des brigades de contrôleurs où chacun cherche à se tailler un domaine d'intervention aussi vaste que possible pour lequel les compétences restent, pour beaucoup d'entre elles, indéchiffrables et leur utilité incertaine. Par ailleurs, une fonction publique de contrôle mal rémunérée entraîne la démobilité des inspecteurs et/ou leur « récupération » par le secteur privé.

Il est reconnu que de nombreux services publics de contrôle ne disposent pas de moyens techniques suffisants pour certifier la qualité des produits à l'exportation ou à l'importation. La qualification des inspecteurs est souvent remise en cause. Les prélèvements d'échantillons pour analyse se font souvent arbitrairement. La validité des résultats d'analyse est sujette à caution. Des saisies sont opérées pour des raisons parfois jugées infondées. L'assistance de la FAO dans ces domaines a été importante, que ce soit dans le domaine de la formation du personnel (administrateurs, inspecteurs, analystes des structures de contrôle) ou dans la modernisation des équipements et matériels d'inspection et de laboratoire. Cependant, des efforts certains sont encore nécessaires dans ces domaines et la rotation des personnels rend toujours plus utile la répétition des activités de formation.

De plus en plus nombreux sont les Gouvernements qui ont compris qu'en matière de politique de la qualité, le choix devrait être porté sur la professionnalisation du système de contrôle fondé sur un seul organisme, ou une coordination des Administrations concernées. Les Pouvoirs publics ont perçu l'importance du facteur qualité et commencent à lui accorder l'attention qu'il mérite et, par voie de conséquence, ils commencent à donner les moyens nécessaires à la mise en place de structures efficaces de contrôle.

Malgré tout, beaucoup reste encore à faire dans les pays africains pour établir l'efficacité des activités de contrôle dans le secteur agroalimentaire. La FAO encourage les pays à soutenir leurs efforts dans ce domaine pour reformuler et adapter leurs législations, réglementations et normes alimentaires avec les textes disponibles internationalement, comme la loi de base de l'alimentation proposée conjointement par la FAO et l'OMS et les textes du *Codex Alimentarius*, ces derniers ayant une importance encore plus grande depuis leur prise en compte comme textes de référence internationale par les accords de l'OMC (en particulier l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et celui sur les obstacles techniques au commerce). La mise en place de structures intégrées et fonctionnelles pour les services de contrôle est une activité soutenue par la FAO comme un moyen efficace de développer des actions de contrôle des aliments avec des personnels d'inspection et d'analyse qualifiés pour appliquer les concepts les plus actuels du contrôle avec des laboratoires adaptés. Enfin, la coordination des actions de contrôle au niveau national et municipal et l'implication de tous les opérateurs concernés, en particulier les agents économiques, les producteurs, les industriels, les commerçants et même les consommateurs sont vivement encouragées pour que le contrôle alimentaire mis en œuvre le soit dans sa globalité et soit accepté comme tel par tous les intervenants.

2 Le contrôle et les SADA

La société africaine traditionnellement rurale est en train de passer à une société urbaine. La transformation d'un artisanat familial en système plus ou moins industriel s'accompagne d'une concentration de population et met à rude épreuve les systèmes de production et de distribution alimentaires. Le développement inconsidéré des villes engendre des conditions de vie défavorables car les centres urbains sont mal préparés à accueillir une telle masse humaine qui n'est pas sans soulever des problèmes d'assainissement des villes et, en conséquence, des risques pour la santé publique. En zone urbaine, on assiste à une transformation importante de la société. On ne produit plus ce que l'on consomme. La majeure partie des citoyens ne peut plus produire sa propre nourriture et compte exclusivement sur les aliments fabriqués et vendus par d'autres.

La grande quantité de vivres nécessaires dans les centres urbains, les difficultés d'approvisionnement et les risques de pénurie ou de sur-renchérissement des produits en découlant créent un terrain favorable à l'adultération d'une part, et ouvre la porte aux importations alimentaires d'autre part, pour compenser l'insuffisance de production ou faciliter l'approvisionnement des populations urbaines en aliments peu coûteux.

Par ailleurs, l'allongement de la chaîne alimentaire entre le producteur et le consommateur et la transformation de plus en plus complexe et centralisée des aliments multiplient les points de contamination possibles: lors de longues périodes de stockage ou de transport des aliments, lors de l'utilisation de technologies appropriées pas toujours bien assimilées dans la transformation industrielle ou semi-industrielle des produits alimentaires, par le faible niveau d'éducation des personnels du secteur agroalimentaire et par l'usage de mauvaises pratiques hygiéniques dans la chaîne alimentaire, de la fabrication, manipulation, distribution à la commercialisation des aliments.

Ces différents facteurs rendent nécessaire pour les pays de se doter d'un service efficace de contrôle des aliments afin d'assurer un approvisionnement en produits alimentaires sains et présentés de façon loyale, et de protéger leur population contre des denrées contaminées, décomposées ou adultérées pouvant être nocives pour la santé ou emballées de façon trompeuse. Il vaut aussi la peine ici de mentionner certains objectifs que des activités de contrôle alimentaire bien menées peuvent permettre d'atteindre dans les sys-

tèmes d'approvisionnement, notamment: empêcher les pertes évitables de produits alimentaires après la récolte, durant le stockage et la distribution en particulier, améliorer la disponibilité alimentaire et donc la nutrition des populations, encourager le développement méthodique des industries agroalimentaires, faciliter le commerce des denrées alimentaires, prévenir les pertes occasionnées par l'importation d'aliments impropres à la consommation ou de qualité inférieure. Le contrôle alimentaire qui, il y a de nombreuses années, n'était vu que comme une mesure strictement policière, n'a plus à démontrer son rôle dans le développement économique d'une nation et l'approvisionnement des populations en denrées propres à la consommation.

On ne peut donc parler de chaîne alimentaire, préparation, stockage, distribution, transport, commercialisation et consommation, sans tenir compte des concepts fondamentaux qui jouent un rôle non négligeable dans ce secteur, à savoir les aspects qualitatifs liés à ces aliments et leurs conséquences en terme de santé publique, d'une part, et sur les échanges commerciaux d'autre part.

Les sources de contamination ou d'adultération potentielles sont nombreuses dans un système d'approvisionnement alimentaire. Elles rendent encore plus nécessaire pour le pays de disposer d'un système de contrôle et d'assurance de la qualité des aliments. Il faut s'assurer en effet que, par exemple, après leur fumigation durant leur transport, certains fruits ne seront pas re-contaminés ultérieurement lors de leur entreposage. Il faut s'assurer que cette fumigation ne se fait pas avec des produits non autorisés ou dans des conditions amenant la présence de résidus chimiques en quantité excessive et donc pouvant créer des problèmes de santé publique ou la destruction du lot ainsi traité. Quel serait l'avenir de la commercialisation d'un produit local contaminé lors de son stockage défectueux au niveau des grossistes ou autres répartiteurs? On peut aisément prévoir les conséquences d'une désaffection des consommateurs pour le produit en général, d'où perte de marché potentiel et atteintes diverses de tous les intervenants de la filière, du producteur au commerçant: coûts additionnels de reconditionnement, de destruction, de décontamination par exemple. On peut aussi penser aux risques auxquels sont exposés les consommateurs: risques nutritionnels (dégradation de la valeur nutritionnelle du produit) ou risques de contamination (et maladies possibles chez le consommateur).

Par ailleurs, de nombreuses formes de falsification et de contamination flagrantes des denrées ont encore lieu de nos jours, surtout dans les pays dépourvus de

systèmes efficaces de contrôle de la qualité. On peut mentionner rapidement les fraudes liées aux poids et mesures. Mais l'identité même d'un produit peut être hasardeuse. Il est courant de trouver sur le marché par exemple du « jus de fruit » qui ne se compose que d'eau, d'édulcorant et de colorant. Ailleurs, le sel contient du sable, les épices de la cendre, signes de falsification par des matières étrangères. Parfois le sel « iodé » ne contient pas d'iode. Des colorants, des aromatisants, des agents de conservation, et même des produits chimiques dangereux, sont utilisés pour donner une apparence de fraîcheur ou de bonne qualité à des viandes abîmées ou avariées. L'exemple de l'adjonction d'eau dans le lait peut être évoqué pour ses bénéfices illégitimes pour certains mais aussi pour les pertes nutritionnelles sur le produit, les risques de contamination par l'eau ajoutée, les difficultés technologiques et les coûts de ces difficultés dans les processus de transformation à l'échelle industrielle ou artisanale.

Bien que la contamination chimique des aliments soit aussi un problème, la plupart des maladies liées à l'ingestion de denrées alimentaires sont actuellement provoquées par des agents microbiologiques, biologiques ou par leurs toxines. Le suivi de pratiques hygiéniques appropriées suffit à prévenir ce type de contamination des approvisionnements alimentaires, réduisant ainsi au minimum la détérioration des denrées et les vecteurs de ces contaminants. Un approvisionnement en eau saine est souvent indispensable pour la transformation des aliments et le maintien des conditions hygiéniques à diverses étapes. C'est aux services de contrôle de promouvoir l'utilisation de bonnes pratiques de fabrication et autres codes d'usage dans la chaîne alimentaire par les opérateurs économiques. Double rôle donc « d'éducateur » et de contrôleur.

Les pays de la région se plaignent souvent de recevoir des produits alimentaires de mauvaise qualité, inacceptables par les consommateurs du pays destinataire, pas plus qu'ils ne pourraient être distribués dans le pays d'origine. Il existe au niveau international un texte du Codex, le « Code de déontologie du commerce international des denrées alimentaires », qui encourage les pays exportateurs à suivre des pratiques déontologiques dans ce secteur, et donc à s'engager volontairement à soutenir l'application de ce Code dans l'intérêt général de la communauté mondiale. Cependant, il ne dispense pas les pays importateurs de se protéger contre des expéditions insatisfaisantes. C'est pour se protéger de cela que nombre de pays stipulent que chaque lot de denrée importée doit être accompagné d'un certificat attestant de sa qualité. Une telle disposition est susceptible de réduire l'écoulement de marchandises de mauvaise quali-

té, mais seul un service efficace de contrôle de la qualité peut servir à long terme les intérêts du pays, ne serait-ce qu'en vérifiant la valeur de ces certificats.

Ces quelques exemples démontrent la place et le rôle indéniable des services de contrôle alimentaire et de leurs représentants dans l'équipe multisectorielle nécessaire à l'évaluation et l'amélioration des systèmes d'approvisionnement et de distribution alimentaires (SADA). Ils peuvent contribuer à l'amélioration de la qualité à tous les niveaux des SADA en identifiant les problèmes de qualité rencontrés dans les denrées agroalimentaires. En effet, un service de contrôle possède les informations nécessaires pour définir les problèmes de qualité en général, de contamination et d'adultération et, en particulier, leur impact en terme économique, nutritionnel et sanitaire. Sa contribution est essentielle, non seulement pour identifier les origines de certaines causes de « non-qualité », mais aussi pour définir les mesures qui pourraient contrôler les origines des contaminations ou adultérations et surtout celles qui limiteraient leurs effets sur le système d'approvisionnement des villes en particulier. Ainsi, en imposant le respect de bonnes pratiques hygiéniques durant le transport, l'entreposage, la transformation et les divers stades de la commercialisation, les préposés au contrôle des aliments peuvent prévenir dans une large mesure les problèmes causés par les rongeurs, les insectes et autres parasites et micro-organismes, voire même les agents chimiques. Grâce à la surveillance des pratiques ayant cours dans la chaîne de distribution, il est possible de garantir que la valeur nutritive du produit est conservée, que certains éléments nutritionnels ne sont pas éliminés frauduleusement et remplacés par des éléments de moindre coût et de moindre valeur nutritive.

Les responsables d'un service de contrôle auront aussi un rôle à jouer dans la sensibilisation de l'équipe multidisciplinaire attachée à l'étude des SADA dans tous les aspects liés à la qualité et à l'hygiène ainsi que sur les conséquences en termes économique, nutritionnel et sanitaire. Ils seront une référence quand il s'agira d'intervenir pour faire respecter les normes et autres réglementations alimentaires en vigueur dans le pays ou pour les définir en collaboration avec les intervenants du secteur considéré.

Les consommateurs, individuellement ou par l'intermédiaire de leurs organisations, peuvent être des alliés pour les autorités gouvernementales ou municipales qui cherchent à améliorer les SADA. En ce qui concerne les aspects de qualité, ils peuvent faire beaucoup pour décourager l'adultération des aliments et informer les services de contrôle des anomalies qu'ils ont

décelées. Ils peuvent apporter une aide précieuse à l'éducation de la population afin d'améliorer les conditions sanitaires. C'est pourquoi les responsables du contrôle et ceux chargés des SADA doivent intégrer la participation des consommateurs et de leurs représentants dans toute activité visant à l'amélioration de la qualité dans les SADA.

3 Conclusions

Le rôle des services de contrôle dans l'étude et l'amélioration des SADA a été souligné. Les responsables de ces services doivent participer activement aux activités visant à améliorer la qualité des denrées alimentaires distribuées dans les SADA. Pour cela, il est important de continuer à renforcer les services de contrôle alimentaire en Afrique. Ce processus est en cours et l'assistance fournie par la FAO peut être notée. Le développement de véritables structures de contrôle doit tenir compte des structures administratives et surtout des réalités économiques des pays de la région. Ces services doivent pouvoir compter sur des textes législatifs et réglementaires adaptés aux réalités locales et en harmonie avec les textes internationaux comme ceux du *Codex Alimentarius*. La qualification des personnels de contrôle devrait être assurée, ainsi que le renforcement des structures analytiques.

Si les commerçants et industriels n'appliquent pas les lois, c'est souvent parce qu'ils ignorent leur existence. C'est pourquoi la réussite d'une campagne de sensibilisation des professionnels du secteur agroalimentaire conditionne, pour une large part, l'avenir du contrôle alimentaire et l'amélioration ou l'assurance de la qualité dans les SADA. On peut rappeler que le succès de programmes de contrôle dépend, dans une large mesure, de la volonté des gouvernements d'améliorer les connaissances, les qualifications, les comportements et les pratiques des personnels d'inspection et de contrôle et des professionnels du secteur agroalimentaire.

Les consommateurs ont un rôle certain de soutien à ces programmes et actions sur la qualité. Ils doivent savoir choisir, reconnaître la qualité et éviter les produits fraudés ou suspects. Il faut souhaiter la prise de conscience des consommateurs sur l'importance d'une alimentation saine et de qualité pour leur bien-être et pour leur épanouissement, ainsi que celle des professionnels aux avantages d'une déontologie et d'une codification des bons usages et des bonnes pratiques de production et de commercialisation.

Bibliographie

FAO, 1991. *Manuels sur le contrôle de la qualité des produits alimentaires*. FNP 14/5. Inspection alimentaire, FAO, Rome.

FAO, 1992. *Manuels sur le contrôle de la qualité des produits alimentaires*. FNP 14/11. Administration des programmes de contrôle des aliments, FAO, Rome.

FAO, 1990-1996. *Documents et rapports de projets sur le contrôle alimentaire en Afrique francophone* (Burkina Faso, Maroc, Niger, Mauritanie, Guinée, Madagascar, Gabon, Cameroun), FAO, Rome (distribution limitée).

FAO, 1996. *Codex Alimentarius*, Brochure deuxième édition, FAO, Rome.

OMS/FAO, 1976. *Directives générales pour la mise au point d'un système national de contrôle des aliments*, n° 1, FAO, Rome.

Présentation de A. Haminaz (non-publiée - Service de la répression des fraudes, Ministère de l'Agriculture, Rabat) pour le cours régional sur l'inspection alimentaire, organisé par la FAO et le Ministère de l'Agriculture du Maroc, Meknès, Maroc, 1995.