

Octobre 2007



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONFÉRENCE

Trente-quatrième session

Rome, 17 -24 novembre 2007

RÉDUIRE LE DÉCALAGE ENTRE LES POLITIQUES DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS ET LEUR MISE EN ŒUVRE

I. Introduction

1. Les récents événements ont souligné l'importance de la sécurité sanitaire des aliments dans le monde.¹ Les risques d'origine alimentaire, nouveaux ou déjà connus, les graves préoccupations suscitées par les interdictions ou les rejets très médiatisés de produits alimentaires, l'évolution des techniques dans la production, la commercialisation et la distribution des produits alimentaires et la sensibilisation accrue des consommateurs montrent que la sécurité sanitaire des aliments est devenue un problème public et politique en même temps que scientifique et technique. Parallèlement, le nombre croissant des membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et la nécessité de se conformer à l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (accords SPS) et à l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC) ont transformé le contexte mondial du commerce des produits alimentaires, et attiré une attention sans précédent sur l'élaboration et la mise en œuvre des normes alimentaires.

2. Il est essentiel d'améliorer la sécurité sanitaire des aliments pour accroître la sécurité alimentaire, qui est assurée quand toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine (Déclaration du Sommet mondial de l'alimentation, 1996). Accroître les approvisionnements en aliments sûrs et sains permet de réduire l'impact des maladies d'origine alimentaire, qui sont la cause de grandes souffrances humaines et de considérables pertes

¹ On entend par sécurité sanitaire des aliments l'assurance que les aliments sont sans danger pour le consommateur, quand ils sont préparés et/ou consommés, conformément à l'usage auquel ils sont destinés. La qualité a trait aux attributs positifs (par exemple, les valeurs nutritionnelles, l'origine, la couleur, la saveur, la texture et la méthode de production et/ou de transformation) qui ont une incidence sur la valeur du produit pour le consommateur et l'absence d'attributs négatifs (par exemple, altération, contamination avec des souillures, décoloration anormale, odeur nauséabonde).

Par souci d'économie, le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à ne demander d'exemplaires supplémentaires qu'en cas d'absolue nécessité et à apporter leur exemplaire personnel en séance.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

économiques dans les pays développés et dans les pays en développement. Garantir la sécurité sanitaire des exportations de produits alimentaires, c'est favoriser le commerce international qui contribue à créer la croissance et à réduire la pauvreté.

3. Le présent document passe en revue et analyse le fossé qui s'est creusé dans les pays en développement entre le cadre des politiques pour la sécurité sanitaire des aliments d'une part et, la mise en œuvre des systèmes et des pratiques de contrôle des aliments visant à améliorer la sécurité sanitaire des aliments, d'autre part. Il examine les facteurs et les tendances qui influent sur les pratiques de contrôle des aliments en vigueur, analyse les expériences de pays qui ont réussi à moderniser et à renforcer leurs systèmes de sécurité sanitaire des aliments, et les problèmes et les obstacles qui entravent la mise en œuvre au niveau du pays. Une série de recommandations visant à éliminer les carences existant au niveau de la mise en œuvre et à renforcer les capacités en matière de sécurité sanitaire sont formulées en conclusion.

4. Le présent document est axé essentiellement sur la sécurité sanitaire des aliments. Il ne couvre pas la qualité des aliments qui prend elle aussi une place grandissante dans l'acceptation de la part des consommateurs et pour le commerce.

A. SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS: OBJECTIFS ET ENJEUX

5. La sécurité sanitaire des aliments est devenue un objectif fondamental pour les gouvernements dans les pays développés et dans les pays en développement. Traduire effectivement cet objectif dans la pratique représente, toutefois, un enjeu considérable, en particulier dans les pays en développement où les priorités concurrentes du développement, l'insuffisance des ressources, les infrastructures obsolètes, le manque d'hygiène, l'eau non potable et d'autres facteurs aggravent les difficultés.

6. Des systèmes de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments ont été mis en place dans tous les pays. La nature et le fonctionnement de ces systèmes et les résultats obtenus varient cependant de manière considérable. De façon générale, les principaux objectifs de ces systèmes devraient être: i) protéger la santé publique en réduisant les risques de maladies d'origine alimentaire; ii) protéger les consommateurs des aliments insalubres, malsains, étiquetés de façon erronée ou altérés; et iii) contribuer au développement économique en assurant la confiance des consommateurs dans les approvisionnements alimentaires et en mettant en place un système réglementaire rationnel pour le commerce national et international des produits alimentaires. Certains principes essentiels sont acceptés car ils fournissent les bases nécessaires pour réaliser ces objectifs de manière efficace et durable. Il s'agit notamment d'une approche intégrée de la ferme à la table, de la transparence, de l'application de l'analyse des risques² et de l'adoption de mesures préventives tout au long de la chaîne alimentaire.

7. Les pays en développement ont beaucoup à gagner en améliorant leurs systèmes et leurs pratiques de sécurité sanitaire des aliments. Les maladies d'origine alimentaire sont une des principales causes de mauvaise santé et de mort et, pour de nombreux pays, la contribution économique des exportations alimentaires est importante. Les programmes efficients de sécurité sanitaire et de qualité des aliments réduisent les pertes de produit d'environ 30 pour cent, ce qui est important pour la sécurité alimentaire. Les accords commerciaux de l'OMC ont multiplié les possibilités de développement économique en ouvrant de nouveaux débouchés pour les exportations de produits alimentaires et agricoles. Il est donc crucial de réduire le décalage entre les politiques de sécurité sanitaire des aliments et leur mise en œuvre.

² La Commission du Codex Alimentarius définit l'analyse des risques comme un processus comportant trois volets distincts mais liés: évaluation des risques, gestion des risques et communication sur les risques.

II. Questions et tendances récentes qui influent sur la gestion et les pratiques en matière de sécurité sanitaire des aliments

8. Un certain nombre de facteurs ont influencé l'élaboration des systèmes et des pratiques de sécurité sanitaire des aliments au cours des deux dernières décennies. L'ampleur et la complexité de ces tendances ont eu des répercussions importantes sur la structure et la mise en œuvre des systèmes alimentaires. Elles ont aussi intensifié les défis que doivent relever les décideurs et les autres intervenants dans la chaîne alimentaire.

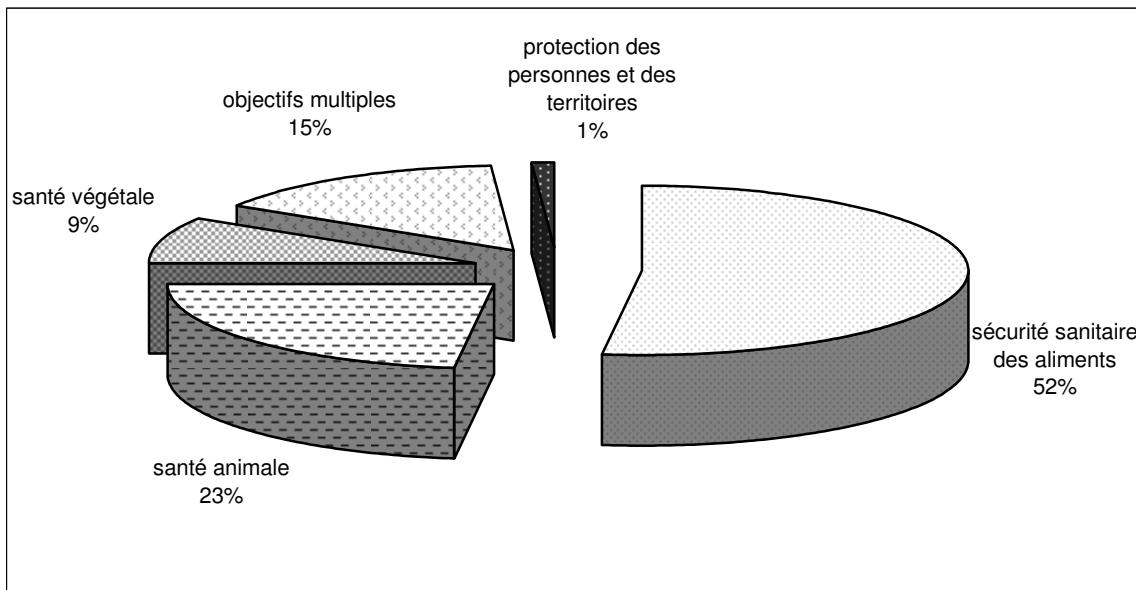
A. NORMES ALIMENTAIRES ET COMMERCE INTERNATIONAL

Accords SPS et OTC

9. L'Accord SPS et l'Accord OTC, adoptés en 1995, ont été conçus pour éviter les obstacles au commerce créés lorsque les pays mettent en place des mesures réglementaires visant à assurer la sécurité sanitaire des aliments, la protection des consommateurs ainsi que la santé des animaux et des végétaux. L'Accord SPS permet aux pays de prendre les mesures qu'ils estiment être en droit de prendre pour protéger la vie et la santé des consommateurs, des animaux et des végétaux à condition que celles-ci puissent être justifiées scientifiquement et ne créent pas d'obstacles inutiles au commerce (voir Figure 1). L'objectif de l'Accord OTC est de s'assurer que les règlements et les normes techniques imposés par les pays dans des domaines non couverts par l'Accord SPS, qui incluent les facteurs de qualité (autres que les normes couvertes par l'Accord SPS), ont un but légitime, ne font pas de discrimination contre les produits importés et ne créent pas d'obstacles inutiles au commerce international.

10. L'Accord SPS encourage les pays à fonder les mesures sanitaires et phytosanitaires sur des normes, directives et recommandations internationales en vigueur, y compris le Codex Alimentarius. Les mesures de sécurité sanitaire des aliments fondées sur les normes, les directives et les recommandations du Codex sont considérées comme conformes à l'Accord SPS. Lorsque les mesures nationales sont plus rigoureuses que les recommandations du Codex, elles devraient reposer sur des bases scientifiques et sur une évaluation des risques pour la santé et la vie des personnes, compte tenu des techniques d'évaluation des risques élaborées par les organisations internationales compétentes. Bien que l'Accord SPS préconise l'harmonisation des normes nationales avec les normes internationales, certains pays importateurs continuent de fixer des normes à des niveaux qui excèdent ceux des normes du Codex, limitant ainsi l'accès des produits alimentaires des pays en développement aux marchés d'exportation internationaux.

Figure 1: Objectifs des mesures SPS (2000-01)³



Croissance des échanges de produits alimentaires à forte valeur et augmentation du nombre et de la rigueur des normes

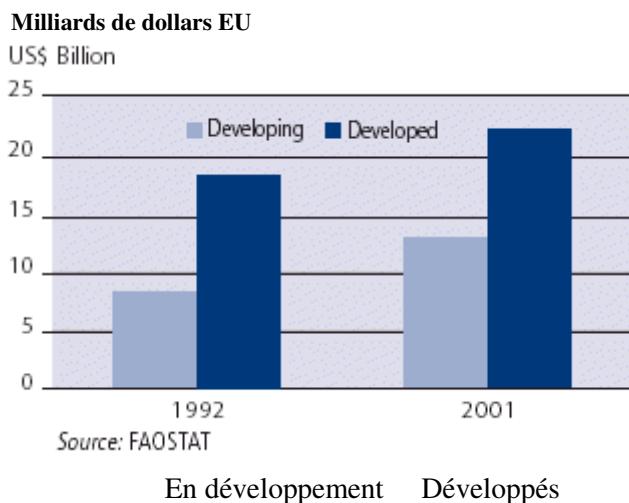
11. Le commerce des produits non traditionnels et les exportations agricoles (en particulier les produits frais ou peu transformés) des pays en développement vers les pays développés ont connu une forte expansion durant la dernière décennie, du fait de l'évolution du goût des consommateurs et des progrès des techniques intervenus dans la production, le transport et la filière d'approvisionnement. Les pays en développement participent de plus en plus à ces échanges (voir Figure 2). Les fruits et les légumes frais, le poisson, la viande, les fruits à coque et les épices comptent maintenant pour plus de 50 pour cent du total des exportations agro-alimentaires des pays en développement.⁴

12. Parallèlement, les autorités responsables de l'alimentation dans de nombreux pays en développement ont de nouvelles normes obligatoires (règlements) concernant des dangers inconnus ou non réglementés jusque là (comme l'encéphalopathie spongiforme bovine) et/ou renforcé la rigueur des normes en vigueur (par exemple, pour les résidus de pesticides et de médicaments vétérinaires et les mycotoxines) pour tenir compte d'une meilleure connaissance de la provenance et des conséquences des maladies d'origine alimentaire et des préoccupations grandissantes des consommateurs. Le nombre et le champ d'application des normes alimentaires privées, qui sont volontaires mais qui créent aussi d'importants obstacles au commerce, sont également en hausse.

³ FAO. 2005. *Appui de la FAO aux négociations de l'OMC. Mesures non tarifaires dans le commerce international*. Fiche d'information préparée pour la sixième Conférence ministérielle, Hong Kong.

⁴ Jaffee, S. 2005. *Food Safety and Agricultural Health Standards and Developing Country Exports: Rethinking the Impacts and Policy Agenda*. Trade Note 25. La Banque mondiale.

Figure 2: Exportations de fruits et légumes des pays en développement et des pays développés



13. L'exhaustivité et la rigueur croissantes des normes alimentaires dans les marchés des pays développés ont amplifié les problèmes des producteurs, des transformateurs et des exportateurs de produits alimentaires des pays en développement qui cherchent à accéder à ces marchés. Pour ceux qui ont modernisé leurs systèmes de sécurité sanitaire des aliments conformément aux principes et aux pratiques acceptées sur le plan international, l'application des normes internationales représente une opportunité stratégique non seulement de développer le commerce mais aussi de renforcer la sécurité sanitaire des produits nationaux. Cependant, des normes plus détaillées et plus rigoureuses représentent, pour les pays qui n'ont pas pu procéder aux améliorations exigées, un coût important en terme de gain et/ou de maintien d'accès au marché.

B. ADOPTION DE L'ANALYSE DES RISQUES COMME BASE DES PRISES DE DÉCISIONS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS

14. Les approches modernes en matière de sécurité sanitaire des aliments reposent sur le principe que celle-ci n'est pas un concept absolu mais s'exprime en terme de risque pour la santé des consommateurs. Les politiques, les décisions, les stratégies et les mesures réglementaires en matière de sécurité sanitaire des aliments devraient donc être fondées sur l'analyse des risques, un processus décisionnel structuré avec trois volets distincts mais intimement liés: évaluation des risques, gestion des risques et communication sur les risques. En termes généraux, l'évaluation des risques est utilisée pour estimer les risques pour la santé humaine et la sécurité sanitaire, identifier et mettre en œuvre les mesures appropriées pour la maîtrise des risques et communiquer avec les parties intéressées sur les risques et les mesures appliquées.

15. Pour que le cadre de l'analyse des risques puisse être utilisé avec succès, les fondations essentielles d'un système de sécurité sanitaire des aliments doivent être en place, c'est-à-dire: des lois, des politiques, des réglementations et des normes habilitantes, des institutions de sécurité sanitaire des aliments et de santé publique efficientes et des mécanismes pour assurer la coordination entre elles, des services de laboratoires et d'inspection des aliments opérationnels, l'information, l'éducation, la communication et la formation, l'infrastructure et l'équipement, et les ressources humaines. Les pays doivent aussi disposer de responsables, aux niveaux normatif et opérationnel, qui connaissent l'analyse de risques et la valeur qu'elle ajoute à la santé publique, aux connaissances et aux compétences scientifiques, et de l'appui et de la participation des principales parties concernées, y compris les consommateurs, l'industrie et les milieux universitaires.

C. APPROCHE INTÉGRÉE DE LA CHAÎNE ALIMENTAIRE ET PROPAGATION DES SYSTÈMES DE GESTION DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS

16. L'élaboration de systèmes de gestion de la sécurité sanitaire des aliments qui complètent et/ou remplacent les procédures d'essai et d'inspection classiques des produits finis et leur extension à toutes les étapes de la chaîne alimentaire est l'un des principaux changements technologiques de ces 15 dernières années. L'adoption et l'utilisation systématiques de ces systèmes – y compris les bonnes pratiques agricoles (BPA), les bonnes pratiques de fabrication (BPF), les bonnes pratiques d'hygiène (BPH) et le système d'analyse des risques aux points critiques (HACCP) – ont accompagné le développement de l'approche de la ferme à la table. Cette approche est aujourd'hui reconnue comme le moyen le plus efficace pour obtenir la protection maximale des consommateurs en garantissant que les mesures réglementaires et non réglementaires sont appliquées aux points de la chaîne alimentaire où elles donnent le meilleur résultat, allant des pratiques de la production en amont jusqu'au point de vente ou de distribution aux consommateurs.

17. Les systèmes de gestion de la sécurité sanitaire des aliments, comprenant différentes mesures préventives et fondées sur les résultats qui permettent une plus grande souplesse pour obtenir le niveau souhaité de protection avec une grande efficacité, sont maintenant exigés fréquemment pour le commerce national et/ou international. L'adoption généralisée de ces systèmes dans les secteurs du commerce et de la vente au détail des produits alimentaires a d'ailleurs entraîné une prolifération de ces systèmes, avec leurs propres normes, processus d'accréditation, de vérification et de certification. Les entreprises alimentaires sont les premières responsables de la conformité avec les normes officielles. Elles doivent pouvoir démontrer aux inspecteurs officiels que la conformité aux normes officielles a été obtenue et maintenue pour tous les produits qui ont été manipulés ou transformés. Les systèmes d'inspection officiels, outre les contrôles ponctuels, sont maintenant tenus d'inspecter et de vérifier les systèmes de gestion de la sécurité sanitaire des aliments utilisés par les entreprises alimentaires.

18. Un autre changement dans ce domaine a été le recours accru à la certification et à la traçabilité (ou traçage des produits). Par exemple, plusieurs pays demandent maintenant aux entreprises alimentaires de tenir des registres qui doivent permettre aux autorités d'identifier et de retirer des produits du marché si nécessaire. Cette mesure s'applique parfois également aux produits importés et tout au long de la chaîne alimentaire.

D. RÉORIENTATION DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS

19. Une réorientation générale de la pensée sur les rôles des intervenants de la ferme à la table a accompagné les changements susmentionnés. La responsabilité directe du contrôle des produits alimentaires passe des autorités publiques aux producteurs, transformateurs et autres entités de la chaîne alimentaire. Dans le contexte contemporain, le rôle souhaité des autorités publiques est de devenir garant du système par: i) l'instauration et la gestion d'une politique de sécurité sanitaire des aliments; ii) la création des cadres juridiques et administratifs appropriés; iii) la désignation d'une institution ayant le pouvoir d'établir des exigences officielles pour la sécurité sanitaire des aliments; et iv) la détermination des niveaux appropriés de protection que ces exigences doivent permettre d'atteindre. Les producteurs et les entreprises sont reconnus comme étant les mieux placés pour concevoir et gérer les systèmes permettant d'assurer que les produits alimentaires qu'ils fournissent sont sans danger et, à ce titre, ont la responsabilité juridique que ces mêmes produits répondent aux exigences de sécurité sanitaire fixées par les pouvoirs publics. Les consommateurs, en tant que dernier chaînon de la filière d'approvisionnement, sont chargés d'assurer l'hygiène alimentaire à ce stade et de servir de défenseur et de gardien du processus réglementaire.

E. ADOPTION D'UNE APPROCHE INTÉGRÉE DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS, DE LA VIE ET DE LA SANTÉ DES ANIMAUX ET DES VÉGÉTAUX, ET DES RISQUES ASSOCIÉS POUR L'ENVIRONNEMENT

20. La biosécurité est une approche stratégique intégrée pour l'analyse et la gestion des risques pour la sécurité sanitaire des aliments, la vie et la santé animale et végétale et des risques associés pour l'environnement. Elle repose sur la reconnaissance des liens déterminants entre les secteurs, le potentiel élevé des dangers de passer d'un secteur à l'autre, et les conséquences graves que des contrôles inadéquats dans un secteur peuvent avoir pour les autres secteurs (par exemple, les résidus de pesticides dans les aliments d'origine végétale et les résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments d'origine animale peuvent avoir des effets nocifs pour la santé humaine).

21. Depuis quelques années, les autorités réglementaires de certains pays (par exemple, le Belize, le Canada, la Finlande, la Nouvelle-Zélande, la Norvège) ont pris différentes mesures pour harmoniser et intégrer leurs approches de biosécurité afin de tirer parti des synergies et des complémentarités dans les rôles sectoriels, accroître l'efficacité des ressources disponibles et éviter les chevauchements et les lacunes. Il est probable que les avantages d'une approche intégrée de la biosécurité deviendront plus apparents, avec des conséquences sur l'organisation et l'exécution des systèmes de sécurité sanitaire des aliments fondés sur les risques qui assurent des synergies et des liens opérationnels efficaces avec la santé animale et végétale, et la prévention des risques biologiques.

III. Expériences acquises dans l'application des concepts et pratiques modernes de sécurité sanitaire des aliments

22. Certains pays en développement ont réussi, ou sont en très bonne voie pour le faire, à appliquer de manière efficace les concepts et les pratiques modernes de sécurité sanitaire des aliments reposant sur une approche intégrée et fondée sur les risques de la ferme à la table. Ils mettent en œuvre des normes alimentaires internationales (Codex) et des programmes d'assurance de qualité et de sécurité sanitaire pour les exportations et le commerce national. Dans ces pays, les gouvernements et le secteur coopèrent de manière efficace, ce qui a souvent nécessité un réexamen des rôles et des responsabilités traditionnelles.

23. L'industrie des produits halieutiques en Thaïlande, par exemple, a opéré une conversion complète aux méthodes reposant sur le système HACCP pour son marché à l'exportation, ce qui a fait de la Thaïlande l'un des grands exportateurs mondiaux de produits de la pêche. De même, au Costa Rica, le système HACCP a été adopté et appliqué au sous-secteur des fruits et des légumes frais pour conserver l'accès aux marchés, et les autorités chargées du contrôle des produits alimentaires sont parvenues à l'équivalence réglementaire avec les autorités aux États-Unis. Dans les deux cas, les autorités publiques ont assumé le rôle de contrôleur, tandis que l'industrie jouait un rôle moteur dans l'application des programmes de contrôle de la qualité.

24. En Inde, les normes, les directives et les recommandations internationales sont de plus en plus utilisées pour orienter le commerce national et international. Les normes nationales qui régissent les échanges intérieurs et internationaux comportent des dispositions concernant les résidus de pesticides et de médicaments vétérinaires, les contaminants et les agents pathogènes. Le système HACCP et les normes pour l'hygiène des aliments du Codex ont été adoptés par les organes normatifs nationaux et, les unités de transformation des aliments sont encouragées à les adopter à titre volontaire. La certification des exportations est fondée sur le système HACCP. Ces

changements ont abouti à une hausse des exportations de produits alimentaires et à une diminution des inspections et des rejets.⁵

25. De récentes études de cas menées en Amérique latine par la FAO ont montré que, pour répondre aux exigences en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments, les interventions qui augmentent l'accès des petits producteurs aux ressources pour investir dans l'infrastructure et fournissent des services de diagnostic et de certification sont fondamentales.⁶

26. Malgré les normes plus rigoureuses appliquées par certains pays importateurs, certaines industries et chaînes d'approvisionnement dans les pays à faible revenu ont maintenu ou renforcé leur compétitivité et leur part de marché. Le secteur de l'horticulture au Kenya montre comment les normes peuvent être utilisées pour obtenir un avantage compétitif dans un pays à faible revenu. Grâce notamment à des investissements dans des installations de transformation très soignée, des laboratoires privés, la traçabilité de toute la chaîne d'approvisionnement, des conditions hygiène améliorées, des systèmes d'entreposage et le système HACCP, les principales entreprises du secteur des produits frais au Kenya ont axé leur attention et leurs ressources sur le marché des produits de qualité supérieure et en ont tiré des profits considérables. De 1991 à 2003, la valeur et le volume des exportations de légumes frais du Kenya ont été multipliés par cinq.⁷

27. Cependant, tandis que certains pays et sous-secteurs ont accompli de grands progrès en mettant en application les stratégies et les pratiques nécessaires pour améliorer la sécurité sanitaire et la qualité des produits alimentaires, nombre d'autres pays luttent pour adapter des systèmes de contrôle des aliments traditionnels pour affronter les problèmes actuels. Dans certains pays, les gouvernements ne peuvent ou ne souhaitent pas établir un dialogue réel avec les parties prenantes ou assurer la transparence des prises de décisions et fournir des informations relatives à la sécurité sanitaire des aliments. Dans d'autres cas, il n'a pas été possible de faire passer l'inspection des produits alimentaires d'un contrôle du produit fini à une approche préventive fondée sur les risques. Parfois, les pays n'ont pas pu actualiser leur législation en matière d'alimentation ou éliminer les chevauchements et les lacunes des lois et réglementations sectorielles. D'autres fois, si l'engagement et la volonté politiques n'ont pas manqué, l'insuffisance des ressources financières ou le manque de connaissances et de compétences scientifiques et techniques ont agi comme des goulets d'étranglement.

28. Dues à des facteurs divers, ces défaillances dans la mise en œuvre ont eu une incidence négative sur la capacité de ces pays à garantir un approvisionnement en aliments sains pour les consommateurs à l'intérieur du pays et à l'étranger, et/ou à participer pleinement aux organes et aux accords internationaux qui fixent les normes de sécurité sanitaire des aliments et régissent le commerce des produits alimentaires et à en tirer tous les avantages. Le nombre croissant de notifications émises par l'Union européenne, les États-Unis d'Amérique et d'autres marchés importants montrent bien les difficultés que rencontrent les pays en développement à se conformer aux normes des pays importateurs.

⁵ Sareen, S. 2003. *Food Safety in Food Security and Food Trade. Case Study. India Responds to International Food safety requirements*. Note d'information 11 du 17 septembre 2003. Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI).

⁶ FAO. 2007. *Mise en œuvre des programmes pour améliorer la sécurité sanitaire et la qualité des chaînes d'approvisionnement en fruits et légumes: avantages et inconvénients. Études de cas en Amérique latine*. FAO, Rome, janvier 2007.

⁷ Banque mondiale 2005. *Food Safety and Agricultural Health Standards. Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*. Résumé du rapport numéro 31302.

IV. De la théorie à la pratique: déficiences dans la mise en œuvre des politiques

29. La mise en œuvre des politiques dans le contexte de la sécurité sanitaire des aliments est complexe. Les systèmes de sécurité sanitaire des aliments sont souvent soumis à des objectifs concurrents et à l'asymétrie des informations entre les parties prenantes, ce qui se traduit par une résistance au changement. Les ministères concernés par l'alimentation et l'agriculture, la santé, le commerce, l'environnement et le développement ont chacun tous leurs propres perceptions et intérêts en matière de sécurité sanitaire des aliments qui peuvent diverger considérablement. Les gouvernements doivent concilier les intérêts de tous les secteurs et parties prenantes en formulant les politiques nationales de sécurité sanitaire des aliments, ce qui rend la mise en œuvre des politiques et pratiques souvent difficile.

30. Une approche stratégique de la sécurité sanitaire des aliments qui peut tirer parti des possibilités qu'offre actuellement le cadre international nécessite certaines capacités nationales et sectorielles. Il s'agit notamment des capacités de procéder à l'analyse des risques, de surveiller et contrôler les dangers, d'interpréter les tendances réglementaires et commerciales, et d'appliquer les systèmes de gestion de la sécurité sanitaire et d'assurance de qualité des aliments. Lorsque l'efficacité réglementaire des autorités publiques est limitée, du fait de l'insuffisance des ressources et/ou de la grande fragmentation des chaînes d'approvisionnement, les problèmes que pose la mise en œuvre des mesures de sécurité sanitaire des aliments sont encore plus grands. Certaines déficiences existant dans la mise en œuvre sont examinées ci-après.

A. SENSIBILISATION INSUFFISANTE À L'IMPORTANCE DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS

31. Le manque général de sensibilisation parmi les différents types de parties prenantes sur la nécessité d'améliorer la sécurité sanitaire des aliments et de renforcer les liens entre la sécurité sanitaire des aliments et la santé publique d'une part et le commerce d'autre part est souvent l'un des plus gros défis à relever pour une mise en œuvre efficace des mesures de sécurité sanitaire des aliments. Les acteurs de la chaîne alimentaire ont souvent une perception peu objective sur les coûts élevés de la conformité pour des profits limités.

32. Au plus haut niveau, la sécurité sanitaire des aliments ne fait pas partie, dans plusieurs pays, des priorités en raison du manque de soutien politique. Dans les pays à faible revenu, la sécurité sanitaire des aliments doit rivaliser avec d'autres priorités de développement importantes pour obtenir l'attention et les ressources voulues. Lorsque les politiciens et les décideurs de haut niveau ne comprennent pas l'importance de la sécurité sanitaire des aliments, les institutions et les acteurs concernés sont en général privés de l'encadrement, de l'engagement et des ressources nécessaires pour réaliser des améliorations.

33. Dans certains pays, le secteur de l'agro-alimentaire, les institutions universitaires et scientifiques et les consommateurs connaissent mal la sécurité sanitaire des aliments et/ou ne sont pas en mesure de s'organiser ou sont mal organisés pour faire campagne en faveur d'un changement. Les personnes et les entreprises intervenant dans la production, la transformation et la distribution des produits alimentaires souvent ne sont pas informés ou ont des connaissances insuffisantes pour se conformer aux exigences d'assurance de la qualité et de la sécurité sanitaire des aliments (y compris les BPA, les BPH, le système HACCP, etc.). Très souvent, les producteurs, les transformateurs et les négociants ignorent même les pratiques d'hygiène des aliments les plus rudimentaires. Par exemple, plus de la moitié des rejets des importations alimentaires par la Food and Drug Administration des États-Unis sont dus à des problèmes d'hygiène de base (dont la contamination par des déjections d'insectes et de rongeurs) et au non respect des prescriptions en matière d'étiquetage.

B. ABSENCE D'UN CADRE POLITIQUE PORTEUR POUR LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS

34. Un cadre politique porteur est fondamental pour la mise en œuvre des pratiques et des programmes de sécurité sanitaire des aliments. Une politique est nécessaire pour définir les buts et les objectifs de la sécurité sanitaire des aliments, et fournir un cadre général pour la mise en œuvre efficace et concertée des systèmes et des pratiques en cette matière par les différentes parties prenantes. Elle devrait définir, en termes quantitatifs ou (plus souvent) qualitatifs, le niveau approprié de protection à atteindre par l'application des exigences et mesures apparentées de sécurité sanitaire des aliments.

35. Les politiques de sécurité sanitaire des aliments ont une incidence sur les autres politiques gouvernementales dans d'autres domaines comme la santé publique, la sécurité alimentaire, le commerce et le développement économique, le développement agricole et industriel et la protection des consommateurs. Elles devraient être en cohérence avec les objectifs nationaux de développement et de sécurité alimentaire, ainsi qu'avec les obligations imposées par les traités internationaux. La coordination et la synergie entre les politiques de développement sont donc cruciales.

36. Faute d'un cadre politique porteur et cohérent avec des buts et des objectifs clairs de sécurité sanitaire des aliments, des occasions de faciliter le dialogue et de créer un consensus entre les autorités concernées et les autres parties prenantes sur les buts de la sécurité sanitaire des aliments sont souvent perdues dans les pays en développement. Les parties prenantes ne sont pas consultées ou ne participent pas à la détermination des objectifs, des besoins et des priorités en matière de sécurité sanitaire des aliments. Cet état de chose contribue à la mauvaise coordination entre les ministères, les politiques sectorielles et les départements compétents et, laisse passer des occasions de parvenir à une approche interdisciplinaire de la sécurité sanitaire des aliments et de renforcer l'adhésion à la mise en œuvre et sa durabilité.

C. CADRES JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES OBSOLÈTES ET/OU INEFFICACES

37. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des pratiques de sécurité sanitaire des aliments peuvent aussi trouver leur origine dans les déficiences des cadres juridiques et réglementaires de la sécurité sanitaire des aliments. Des lois et des règlements pertinents, actualisés et applicables sont indispensables pour créer un milieu propice et fiable dans lequel il est possible d'élaborer et de faire appliquer des mesures de sécurité sanitaire des aliments fondées sur l'analyse des risques. La capacité des parties prenantes intervenant dans les différents aspects de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments de la ferme à la table est tributaire, en partie, de l'efficacité de ce cadre juridique et réglementaire national.

38. Dans de nombreux contextes nationaux, les lois, les réglementations et les normes qui régissent l'alimentation sont cependant dépassées, incomplètes ou contradictoires. Dans certains pays, la législation relative à l'alimentation a été formulée il y a plusieurs décennies et n'a jamais été révisée pour tenir compte des principes contemporains de sécurité sanitaire des aliments (comme la transparence, une approche de la filière alimentaire, l'analyse des risques) qui sont inclus dans les recommandations internationales (en particulier le Codex) et/ou les obligations découlant des accords régionaux et mondiaux. Parmi les autres déficiences que l'on rencontre couramment, on peut citer le fait de ne pas définir de manière claire les responsabilités des parties prenantes tout au long de la chaîne alimentaire, de ne pas accorder de mandat ou de pouvoir clairs aux autorités chargées de la sécurité sanitaire des aliments pour prévenir les problèmes avant qu'ils ne se produisent ou de ne pas prévoir les mesures de mise en application et de contrôle nécessaires (y compris des sanctions et des peines proportionnées et dissuasives). Dans certains pays, l'existence de lois et réglementations différentes, chacune portant sur divers aspects des produits alimentaires, des animaux, du lait, des produits laitiers, de la viande, des œufs, des

plantes, des fruits et des légumes frais, de la santé publique, du commerce et/ou de la protection des consommateurs, compliquent l'exécution.

39. Dans les pays où la législation relative à l'alimentation a été mise à jour, les défaillances dans la mise en œuvre proviennent parfois d'une connaissance insuffisante de la part de ceux qui sont réglementés. Lorsque les parties prenantes concernées, comme les inspecteurs, les entreprises alimentaires et les consommateurs, qui sont responsables de la conformité et de l'application effective, ignorent le champ d'application et les exigences des lois et des réglementations, leur pertinence au regard de leurs rôles et responsabilités spécifiques, et ne savent pas comment appliquer et utiliser les dispositions législatives, la mise en œuvre sera compromise. Les capacités internes des institutions réglementaires en termes de mandat, de fonctionnement, d'effectifs et de compétences, de ressources financières, etc. sont une autre partie cruciale de l'efficacité générale de la législation. Par exemple, l'existence de chevauchements ou de lacunes institutionnelles, la corruption ou l'insuffisance des ressources financières peuvent aussi faire obstacle à la mise en œuvre.

D. CADRE INSTITUTIONNEL INEFFICACE POUR LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS ET FAIBLE COORDINATION

40. Le chevauchement des responsabilités et le peu de cohérence entre les ministères et les services réglementaires, associés à une mauvaise coordination entre les parties prenantes sont une autre source importante de défaillances dans la mise en œuvre. Cette situation est très souvent associée à un cadre politique et législatif inefficace. En raison de la nature interdisciplinaire de la sécurité sanitaire des aliments, la responsabilité du contrôle alimentaire est partagée entre plusieurs services de l'administration (par exemple, agriculture, santé, commerce, environnement, commerce et industrie, tourisme, etc.), dont les mandats sont souvent mal définis ou se chevauchent. D'éventuels conflits d'intérêts entre les objectifs de santé publique et la facilitation de développement du commerce et de l'industrie risquent encore de compliquer et d'entraver la mise en œuvre.

41. Les lacunes dans la mise en œuvre peuvent aussi provenir d'un manque de reconnaissance de l'impact que peut avoir une approche axée sur la chaîne alimentaire sur les rôles et les mandats des secteurs public et privé. Dans certains pays, les organismes publics dont les ressources sont limitées ont reconnu le rôle que jouent les autres parties prenantes (par exemple, l'industrie alimentaire, les associations professionnelles, les instituts scientifiques et de recherche, les universités, les consommateurs et leurs organisations, etc.) dans la sécurité sanitaire et la qualité des aliments, et/ou pris des mesures pour faciliter leur participation. Une approche dynamique et concertée selon laquelle les organismes publics coopèrent avec les parties prenantes pour définir les nouveaux enjeux et possibilités, procèdent aux changements voulus des réglementations et identifient les stratégies et les investissements nécessaires pour améliorer la sécurité sanitaire et la qualité des aliments faciliterait grandement la mise en œuvre.

42. On constate fréquemment un chevauchement des activités réglementaires, une surveillance fragmentaire et une coordination inadéquate entre ceux qui sont chargés de la politique, de la mise en œuvre, du contrôle et de la surveillance lorsque les documents politiques et juridiques négligent de préciser les responsabilités respectives des principales parties prenantes aux niveaux national, sous national et municipal, ainsi que les mécanismes dans le cadre desquels elles devraient collaborer. C'est souvent le résultat d'une utilisation des ressources loin d'être optimale, d'interactions multiples et conflictuelles avec le secteur privé et de problèmes avec les partenaires commerciaux.

E. PÉNURIES IMPORTANTES EN RESSOURCES HUMAINES, INFRASTRUCTURES ET RESSOURCES FINANCIÈRES

43. Les défaillances dans la mise en œuvre sont également le résultat de connaissances et de compétences scientifiques et techniques inadéquates, d'infrastructures et d'équipements insuffisants ou obsolètes et de ressources financières limitées.

44. Tandis que l'intégration des principes de l'analyse des risques dans les procédures opérationnelles des organisations internationales et l'Accord SPS a favorisé une plus grande discipline dans l'application des mesures de sécurité sanitaire des aliments, elle a aussi souligné les difficultés rencontrées dans la pratique pour appliquer l'analyse des risques au niveau national. Les autorités publiques doivent pouvoir, pour utiliser l'analyse des risques, déterminer le niveau de risque qu'elles jugent acceptable⁸ pour la protection de la santé des consommateurs dans la formulation des mesures de gestion des risques, et être dotées des capacités scientifiques nécessaires pour effectuer des évaluations des risques (ou accéder aux évaluations des risques disponibles au plan international et les utiliser). Cependant, les connaissances et les compétences techniques et scientifiques requises pour fixer les priorités scientifiques et reposant sur les risques du contrôle des aliments manquent souvent, tout comme les compétences spécialisées nécessaires pour effectuer les composantes de l'analyse des risques.

45. De même, il y a souvent pénurie de personnel ayant des connaissances et des compétences à jour pour remplir les fonctions essentielles du contrôle des aliments (comme la fourniture d'avis et de recherche scientifiques, l'établissement des profils de risque et des priorités, la fixation et l'application des normes, l'inspection et l'application effective, l'analyse diagnostique, la certification et l'accréditation, le suivi et la surveillance, la préparation et la conduite des interventions en cas de situation d'urgence). Par exemple, si des responsables dans les pays en développement ont assisté à des stages de formation initiale sur l'analyse des risques ils n'ont pas, le plus souvent, les compétences voulues pour effectuer des évaluations des risques au niveau national. Les inspecteurs des produits alimentaires connaissent mal les techniques d'inspection modernes reposant sur les risques. De nombreux analystes de laboratoire n'ont pas de connaissances à jour et d'aptitudes pratiques des techniques modernes d'analyse et d'assurance de la qualité. Par ailleurs, faute de compétences et de ressources les pays en développement ne sont pas à même d'identifier, de collecter et de soumettre les données pertinentes aux comités internationaux chargés de l'évaluation de la sécurité sanitaire des dangers chimiques et microbiologiques présents dans les aliments, comme le Comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires (JECFA), les Consultations mixtes FAO/OMS d'experts de l'évaluation des risques microbiologiques (JEMRA) et les Réunions conjointes FAO/OMS sur les résidus de pesticides (JMPR).

46. Outre le manque de ressources scientifiques et techniques pour les activités d'inspection et de vérification de la conformité à tous les niveaux, les structures administratives, la gestion et le financement sont très souvent insuffisants. La vétusté ou le mauvais état du matériel et de l'infrastructure sont un autre problème important. Dans certains pays par exemple, les laboratoires ne disposent pas du matériel voulu pour réaliser les tests permettant de démontrer la sécurité sanitaire des exportations alimentaires. Pour les petits et les moyens producteurs et transformateurs de produits alimentaires, les coûts des améliorations de la sécurité sanitaire (construction des infrastructures et des installations d'entreposage, paiement des services de conseil technique et d'analyse des sols et de l'eau) sont aussi considérables. Une recherche récente de la FAO a montré par exemple que, pour les petits planteurs d'ananas, au Costa Rica, le coût des améliorations nécessaires pour se conformer aux dispositions des normes de sécurité sanitaire des aliments représente entre 36 et 55 pour cent des coûts de la mise en application des programmes de bonnes pratiques.⁹

⁸ Dans l'Accord SPS, le niveau de risque acceptable correspond au niveau de protection approprié.

⁹ FAO. 2007.

47. Dans certains cas, l'utilisation inefficace des ressources disponibles aggrave les problèmes rencontrés, d'où la médiocrité des résultats. Par exemple, les laboratoires officiels de contrôle alimentaire qui relèvent de différents ministères travaillent parfois de manière isolée, et/ou s'efforcent chacun d'obtenir et/ou de gérer des installations pour réaliser des analyses analogues. Les taux élevés de transfert de personnel signifient parfois que les personnes ayant des qualifications spécialisées n'occupent plus le poste pour lequel elles avaient reçu une formation spécifique.

48. L'insuffisance des connaissances, des compétences et des ressources limitent aussi la capacité des pays en développement à participer pleinement aux organes et processus internationaux (cf. Commission du Codex Alimentarius et ses comités techniques, organes d'experts scientifiques FAO/OMS, Comité SPS/OMC) qui appuient, élaborent, administrent et supervisent les normes et directives qui régissent le commerce des produits alimentaire et agricoles et leur application. De ce fait, nombre d'entre eux ne sont pas à même : i) de participer adéquatement à ces organes; ii) de garantir que les données scientifiques nationales sont produites et prises en compte et que leurs préoccupations sont prises en considération dans l'élaboration et l'application des normes; et iii) de défendre leurs droits en matière de commerce.

V. Conclusions et recommandations

49. Compte tenu de l'examen qui précède, les recommandations suivantes sont proposées pour remédier aux défaillances dans la mise en œuvre et renforcer les capacités en matière de sécurité sanitaire des aliments dans les pays en développement:

- Sensibiliser les responsables politiques et les décideurs à l'importance de la sécurité sanitaire des aliments pour la santé publique, le commerce des produits alimentaires et le développement économique afin qu'elle bénéficie d'une haute priorité et de ressources adéquates au niveau national.
- Assurer un environnement propice pour la sécurité sanitaire des aliments qui englobe des lois et réglementations sur l'alimentation rationnelles et actualisées et des politiques et des stratégies crédibles en matière de sécurité sanitaire des aliments qui vont de la ferme à la table et impliquent toutes les parties prenantes concernées. Les rôles et les responsabilités des institutions publiques et des autres parties prenantes concernées par la sécurité sanitaire des aliments devraient être réexaminés et précisés afin de promouvoir et de faciliter une approche fondée sur la filière alimentaire qui reflète clairement le rôle du secteur public en tant que directeur général de la sécurité sanitaire des aliments et le rôle essentiel du secteur privé dans la mise en œuvre.
- Élaborer des mécanismes opérationnels visant à promouvoir et à faciliter la coordination et l'échange d'informations efficaces (y compris au niveau intergouvernemental et entre les secteurs publics et privés) entre les différents types de parties prenantes concernées par la sécurité sanitaire des aliments. Ils devraient aussi couvrir les nouvelles crises liées à la sécurité sanitaire des aliments.
- Renforcer les compétences scientifiques et techniques et prévoir les ressources nécessaires pour la gestion des risques, l'évaluation des risques et la communication sur les risques, l'inspection et la vérification des aliments fondée sur les principes de l'analyse des risques, les analyses en laboratoire, la collecte et la gestion des données, etc. conformément aux recommandations et aux exigences internationales.
- Renforcer les capacités de l'industrie alimentaire pour appliquer les programmes d'assurance de la qualité dans la production et la transformation alimentaires (y compris, les BPA, les BPF, les BPH, le système HACCP, etc.) et offrir des incitations aux petits producteurs pour les aider à faire face aux coûts initiaux de l'adoption de ces systèmes.
- Utiliser les expériences, les pratiques optimales et les enseignements à l'intérieur et à l'extérieur du pays et faire un meilleur usage des initiatives régionales et internationales

pour favoriser et appuyer l'élaboration de programmes nationaux de sécurité sanitaire des aliments qui englobent toute la chaîne alimentaire.